



REPUBLIQUE DU BENIN

VICE-PRIMATURE CHARGÉE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Université d'Abomey-Calavi

Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature



Mémoire de fin de formation du cycle II pour l'obtention du diplôme d'Administrateur des Finances

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Finances et Trésor

Année académique :

2014-2015

ANALYSE DU SYSTEME DE PROGRAMMATION
BUDGETAIRE AU MINISTERE CHARGE DE
L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, DANS LE CADRE
DES REFORMES BUDGETAIRES AU BENIN

Réalisé et soutenu par :

Pachelie D. K. AKPLO

Maître de stage :

Martin OGOUSSAN

*Directeur de la
programmation et de la
Prospective - MESRS*

Directeur de mémoire :

Justin DJOSSOU

*Administrateur des finances
Chargé de cours à l'ENAM*

DECEMBRE 2015

(Version après soutenance)

JURY D'ÉVALUATION DU MEMOIRE, le 01 décembre 2015

PRÉSIDENT : IGUE Charlemagne

VICE-PRÉSIDENT : KODONON Rigobert

MEMBRE : TOBOSSI Gilles

**L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
N'ENTEND DONNER NI APPROBATION NI IMPROBATION AUX
OPINIONS ÉMISES DANS CE MÉMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT
ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME PROPRES A LEURS AUTEURS.**

DEDICACE

A

Mes parents, Micheline AZON et Didier AKPLO;

Mon époux, Yves BONOU.

REMERCIEMENTS

Nous témoignons ici toute notre gratitude à celles et à ceux qui, matériellement ou moralement, ont contribué à l'aboutissement de ce travail. Nous saluons particulièrement notre Directeur de mémoire, Monsieur Justin DJOSSOU qui, nonobstant ses nombreuses charges académiques, a accepté encadrer le présent mémoire.

Notre gratitude va à l'endroit de :

- notre maître de stage, Monsieur Martin OGOUSSAN pour son dévouement et sa disponibilité ;
- Tout le personnel de :
 - la Direction de la Programmation et de la Prospective en particulier, madame Liliane VIHO, messieurs Hyacinthe HESSOU et Justin ZOFFOUN;
 - la Cellule de Suivi et Évaluation des Projets et Programmes pour son soutien permanent et son accompagnement, lors de la réalisation de ce travail ;
 - la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) et en particulier, Messieurs AWO B. Kayodé, Alain CAKPO, WINTON Bertin, Mesdames Monique HOUETO et Lucrette TOSSOU, pour l'attention dont nous avons bénéficié pendant nos travaux de recherche.

Nos remerciements vont également :

- au corps des enseignants de l'ÉNAM pour avoir accepté de partager avec nous leurs connaissances et leur savoir-faire ;
- au Docteur Edouard AHO pour sa disponibilité ;
- à tous nos amis d'amphithéâtre, pour les meilleurs souvenirs partagés, durant les deux années passées ensemble ;
- aux membres du jury pour leurs critiques en vue de parfaire ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BGE :	Budget Général de l'État
BP :	Budget – Programme
CDMT:	Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme
DSRP :	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
DPP :	Direction de la Programmation et de la Prospective
DGTCP :	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
CDSMT:	Cadre des Dépenses Sectorielles à Moyen Terme
DGB :	Direction Générale du Budget
DPB:	Direction de la Préparation du Budget
DPBEP :	Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle
DPPD :	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses
DRFM:	Direction des Ressources Financières et du Matériel
ÉNAM :	École Nationale d'Administration et de Magistrature
GAR :	Gestion Axée sur les Résultats
GBAR :	Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats
LOLF:	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MEF :	Ministère en charge de l'Économie et des Finances
MESRS :	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
PERAC:	Public Expenditure Reform Adjustment Credit
PTA :	Plan de Travail Annuel
SCRP :	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SIGFiP :	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
UEMOA :	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

LISTE DES TABLEAUX

N°	Titres	Pages
Tableau n°1	Dotations budgétaires du MESRS accordées par le Ministère en charge des finances de 2012-2015	22
Tableau n°2	Inventaire des forces et faiblesses	27
Tableau n°3	Identification des PAR possibles	29
Tableau n°4	PAR retenu	30
Tableau n°5	PAR spécifié	32
Tableau n°6	Formulation de la problématique choisie	34
Tableau n°7	Tableau de bord de l'étude	40
Tableau n°8	Présentation de la taille de la population	48
Tableau n°9	Synthèse du diagnostic	55
Tableau n°10	Synthèse de l'étude	63

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphiques	Intitulés	Pages
Graphique n°1	Données d'enquête relatives au problème de faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère au regard des objectifs sectoriels	51
Graphique n°2	Données d'enquête relatives à l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire	52
Graphique n°3	Données d'enquête relatives au manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires	53

GLOSSAIRE

Budget général : Document qui retrace toutes les recettes budgétaires et toutes les dépenses de l'Etat, à l'exception des recettes affectées par la Loi aux budgets annexes et comptes spéciaux.

Budget-programme : Nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre. Les crédits sont regroupés et présentés au sein des programmes.

Crédit budgétaire: Autorisation de dépenser prise en exécution d'une décision budgétaire. L'autorisation que le Parlement accorde, en vertu d'une loi, au pouvoir exécutif, pour l'utilisation de fonds publics jusqu'à concurrence d'un certain montant et à des fins précises.

Dépenses publiques : Ce sont des dépenses effectuées par des organismes publics au moyen de deniers publics.

Finances Publiques: Gestion des aspects juridiques, politiques et économiques des recettes et des dépenses des budgets des administrations et des collectivités publiques.

Gestion Axée sur les Résultats : Approche basée sur la mise en œuvre d'un programme ou d'un projet qui intègre les stratégies, les personnes, les ressources, les outils de mesure pour améliorer la prise de décision. Elle met l'accent sur l'atteinte de résultats, l'évaluation du rendement.

Gestionnaire de crédit : Responsables des unités administratives ils ont l'initiative des dépenses sur les crédits budgétaires de leurs unités respectives. A cet effet, ils adressent à l'ordonnateur (délégué ou secondaire), des demandes d'engagement de dépenses.

Loi de finances: Loi prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'État et les conditions dans lesquelles, les ressources seront mobilisées et les dépenses seront exécutées.

Ordonnateur : Autorité qui a le pouvoir d'engager les dépenses et donc de générer une dette à l'encontre d'une personne publique.

Programme: Ensemble des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie, dans une perspective de moyen terme et qui relèvent d'un même ministère.

RÉSUMÉ

Nos travaux de recherche portent sur le thème « Analyse du système de programmation budgétaire au Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur, dans le cadre des réformes budgétaires au Bénin ».

Face à la faible prise en compte des besoins exprimés par le MESRS au regard des objectifs stratégiques et au manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires, ce thème a été choisi afin de déterminer les conditions d'une programmation budgétaire satisfaisante pour le Ministère. De façon spécifique, il s'agit de : (i) proposer les conditions requises pour une synergie entre le CDMT global et les stratégies sectorielles du MESRS ; (ii) suggérer des approches de solutions pour une amélioration dans la démarche de programmation budgétaire ; (iii) prendre les mesures concrètes pour une répartition judicieuse des crédits à l'interne.

Sur cette base, trois hypothèses de recherche ont été formulées et ont servies de cadre pour définir une démarche méthodologique. Partant d'une population mère de 200 individus, nous avons procédé à l'échantillonnage d'une taille de 48 individus par la technique de choix raisonné.

A travers la méthode de tri à plat, les données ont été traitées et ont permis de poser le diagnostic ci-après :

- le problème spécifique n°1 résulte de la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global;
- le problème spécifique n°2 s'explique par l'inexistence d'un manuel de procédures des activités de programmation budgétaire;
- le problème spécifique n°3 résulte de l'inexistence d'un contrat de performance.

Des approches de solutions ont été proposées aux problèmes identifiés. Il s'agit d'adresser des plaidoyers au Ministre en charge des finances pour la prise en compte des besoins exprimés par le MESRS, d'élaborer un manuel de procédures pour les activités de programmation budgétaire et de prendre les mesures adéquates pour une répartition judicieuse des enveloppes budgétaires aux structures du MESRS.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE AU MINISTERE CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE	4
Section 1 : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage	5
Section 2 : Choix de la problématique de l'étude	26
CHAPITRE DEUXIEME : CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE AU MINISTERE CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.....	35
Section 1 : Cadre méthodologique de l'étude.....	36
Section 2 : Vérification des hypothèses et approches de solutions	49
CONCLUSION	64
RéféRences BiBl iogRaphies.....	67
ANNEXES	70

INTRODUCTION

Le Bénin, à l'instar de certains pays africains, s'est engagé dans cette importante réforme de gestion des ressources de l'État en vue de l'atteinte des résultats. Le volet essentiel est la gestion budgétaire qui allie programmation et budgétisation des actions conformément aux politiques nationales de développement.

Ces réformes se sont intensifiées avec l'approche de la Gestion Axée sur les Résultats qui a été consacrée par le décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 portant Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR-GBAR). Elle vise à mettre en évidence la nécessité d'accroître les efforts de l'économie nationale, en faisant des dépenses publiques, un vecteur de lutte contre les inégalités sociales. L'objectif principal visé est d'instaurer un processus de passage progressif d'une gestion budgétaire basée sur les moyens à une gestion budgétaire axée sur les résultats. Cette nouvelle approche budgétaire nécessite l'élaboration de budget-programme dont la qualité dépend d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme qui lie les résultats aux moyens financiers ou qui assure une meilleure qualité au système de programmation. La programmation budgétaire est alors devenue une évidence et accorde une place prépondérante à la performance en termes d'efficacité et d'efficience.

La programmation budgétaire est donc un processus permettant à chaque ministère, de préparer la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques du sous-secteur, l'allocation des moyens de les réaliser en fonction des objectifs poursuivis et des contraintes budgétaires. Ces ministères sont pleinement responsables de la définition et de la mise en œuvre de leurs priorités traduites dans des programmes du secteur et contenant des objectifs sous-tendus par des indicateurs de résultats.

Depuis 2002, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique¹ s'est engagé dans la réforme budgétaire conformément au cadre juridique des finances publiques, à la préparation du budget, aux procédures d'exécution et de suivi des dépenses, et au système de contrôle, pour la programmation de son budget. Le

¹ Le Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur est également appelé Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS).

processus de programmation budgétaire ne s'effectue pas sans difficultés et des défis restent bien à relever. Dans le but d'appréhender le processus et d'identifier les difficultés y afférentes, de même que les perspectives, nous avons orienté nos travaux de recherche sur le thème : « *Analyse du système de programmation budgétaire au Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur, dans le cadre des réformes budgétaires au Bénin* ».

Les résultats de nos recherches ont été synthétisés dans les deux (02) chapitres ci-après :

- Chapitre 1^{er} : Cadre contextuel de l'étude, observations de stage au Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur et choix de la problématique.
- Chapitre 2^{ème} : Cadre méthodologique de l'étude et approches de solutions aux problèmes de programmation budgétaire au Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur.

CHAPITRE PREMIER : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE AU MINISTÈRE CHARGÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE

Ce chapitre présente dans une première section, le cadre contextuel de l'étude et les observations de stage, puis dans une deuxième section le choix du problème à résoudre et la formulation de la problématique de l'étude.

Section 1 : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage

Paragraphe 1 : Cadre contextuel de l'étude

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

I- Cadre institutionnel de l'étude

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) est présenté à travers son historique, ses missions et activités ainsi que sa structure organisationnelle.

A- Historique, missions et activités du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) a une histoire et des missions.

1- Historique

Depuis 1960, année des indépendances en Afrique au Sud du Sahara, l'actuel Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) était un démembrement du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN). Ce département gérait l'ensemble du système éducatif national. Jusqu'en 1990, année de la conférence nationale et de l'avènement du renouveau démocratique au Bénin, deux départements ministériels avaient en charge, l'enseignement tout ordre confondu.

Le Ministère de l'Éducation Nationale renaît alors dans sa forme de 1960 mais sous la dénomination « Ministère de l'Éducation Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS) ». En 2001, il a été de nouveau éclaté en trois départements distincts dont le

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS), à la suite et conformément au décret n°2001-170 du 07 mai 2001 portant composition du Gouvernement.

A ce jour, plusieurs décrets ont porté attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS). Le dernier en date est le décret n°2012-540 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

De quelles missions le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique est-il investi ?

2- Missions du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Conformément aux dispositions du décret n° 2012-540 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) a pour missions:

- ✓ de concevoir et de mettre en œuvre, la politique de l'État en matière d'enseignement supérieur et de recherche scientifique, conformément aux conventions internationales, lois et règlements en vigueur en République du Bénin ;
- ✓ d'assurer le suivi et l'évaluation de la politique de l'État dans le sous-secteur sus visé conformément à la politique du Gouvernement.

3- Activités

Le domaine de compétence du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique couvre l'ensemble des activités d'éducation et de formation dans l'enseignement supérieur, d'une part, de recherche scientifique et de l'innovation technologique, d'autre part.

A ce titre, relèvent de ses attributions entre autres:

- ✓ la détermination des objectifs de formation et de recherche, en concertation avec les partenaires sociaux et institutionnels de l'Éducation ;

- ✓ la conception, l'élaboration, le suivi et l'évaluation des programmes d'enseignement et de formation ainsi que leur mise en œuvre dans les établissements publics et privés du secteur de l'enseignement supérieur ;
- ✓ la conception, l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes de recherche pour le développement du pays.

B- Structure organisationnelle du MESRS

La structure organisationnelle du MESRS est perçue à travers un organigramme. Cet organigramme comprend, outre quelques services qui lui sont rattachés directement, des directions centrales, des directions générales et celles techniques.

1- Les Directions centrales

Elles sont chargées d'accompagner toutes les structures en leur assurant les ressources adéquates pour la réalisation de la mission du Ministère, des résultats et l'amélioration des performances.

Conformément à l'article 59 du décret N° 2012-540 du 17 Décembre 2012, les directions centrales du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique sont au nombre de quatre (4), à savoir :

- la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ;
- la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
- la Direction de l'Informatique et du Pré-archivage (DIP).

2- Les Directions générales et assimilées

Les directions générales et assimilées regroupent sous leur autorité respective, des directions techniques spécifiques et des structures internes de coordination, de gestion et de suivi. On distingue :

- la Direction Générale de l'Enseignement Supérieur (DGES) ;
- la Direction Nationale de la Recherche Scientifique et Technologique (DNRST).

3- Les Directions techniques

Les Directions techniques sont les structures opérationnelles du Ministère. Elles sont coordonnées par le Secrétariat Général du Ministère et comprennent :

- la Direction des Bourses et Secours Universitaires (DBSU) ;
- la Direction des Examens et Concours (DEC) ;
- la Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance (DIEM) ;
- la Direction de la Coopération Universitaire et Scientifique (DCUS).

Ces directions ont chacune, en leur sein, des services qui œuvrent pour l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées.

Nos travaux de recherches ont eu pour cadre, la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) parce qu'elle est la structure centralisatrice et la cheville ouvrière en matière de programmation budgétaire au MESRS.

L'organigramme du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique est présenté en annexe n°1.

II- Cadre physique et environnemental de l'étude

Il sera présenté ici, l'organisation et les activités de la DPP ainsi que le cadre environnemental de notre étude.

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

Il sera question ici des activités et de l'organisation de la DPP.

1- Activités de la Direction de la Programmation et de la Prospective

Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté n° 687/MESRS/DC/SGM/CTJ/DPP/SA du 06 décembre 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Programmation et de la Perspective (DPP), elle est l'organe qui assure la gestion du processus de planification du Ministère. A ce titre, elle est chargée, entre autres :

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

- d'animer les processus d'analyse prospective et de suivi-évaluation du Ministère ;
- d'élaborer, de suivre et d'évaluer, en collaboration avec le Cabinet du Ministre et le Secrétariat Général du Ministère, les plans stratégiques et opérationnels du Ministère ;
- d'élaborer, en liaison avec les Directions techniques, les Organismes et Etablissements sous tutelle, les programmes et projets du Ministère ;
- d'élaborer, de suivre et d'évaluer un budget-programme à partir des plans stratégiques et opérationnels du Ministère et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

2- Organisation de la Direction de la Programmation et de la Prospective

Pour l'accomplissement de sa mission, la DPP comprend cinq services et une cellule, à savoir :

- le Secrétariat Administratif;
- le Service des Etudes et de la Prospective (SEP) ;
- le Service de la Gestion du Système d'Information (SGSI) ;
- le Service de la Coopération (SC) ;
- la Cellule de Suivi-Evaluation des Projets et Programmes (CSEPP) ;
- la Cellule Focale Genre (CFG)

L'organigramme de la Direction de la Programmation et de la Prospective est présenté dans l'annexe n°2 du présent document.

B- Cadre environnemental de l'étude

L'environnement de la DPP est constitué de deux sous-ensembles : Le microenvironnement et le macro-environnement.

1-Le microenvironnement

Environnement de proximité, il regroupe l'ensemble des acteurs externes immédiatement en contact avec la DPP et qui influencent directement ses activités. Il est formé des autres Directions du ministère, des autres ministères, des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) tels que le Fonds Saoudien, la Banque Allemande de Développement (KfW), la Banque Islamique de Développement (BID), la Banque Arabe pour le

Développement Economique en Afrique (BADEA) et la Banque Mondiale, et des opérateurs économiques ou entreprises. Ces opérateurs ou entreprises représentent les tiers (personnes physiques ou morales) qui livrent des fournitures nécessaires ou des services pour l'exécution correcte des activités de la DPP. Il s'agit donc des prestataires de service, des structures d'entretien des locaux et appareils de la Direction.

2- Le macro-environnement

Il désigne l'ensemble des facteurs externes à caractère général qui influencent les activités de la DPP. Au nombre de ceux-ci, nous allons décrire l'environnement technologique, l'environnement juridique et réglementaire.

a. L'environnement technologique

Il regroupe l'ensemble des moyens matériels et technologiques dont dispose la DPP afin d'assurer une bonne gestion des activités budgétaires à savoir : la programmation, l'élaboration et le suivi-évaluation des documents budgétaires. Les logiciels ACCESS et EXCEL sont utilisés, de même la connexion internet et le réseau téléphonique.

b. L'environnement juridique et réglementaire

Le système de programmation budgétaire au Bénin est encadré par une série de textes législatifs et règlementaires. La liste de ceux-ci est présentée en annexe n°3 du présent document. Au regard du cycle budgétaire, nous constatons que plusieurs structures sont impliquées dans le système de programmation budgétaire au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique. Et c'est pour cette raison qu'il nous revient à présent de procéder à la restitution de l'état des lieux de l'analyse du système de programmation budgétaire au MESRS.

Paragraphe 2 : Observations de stage sur le système de programmation budgétaire au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

A l'instar de tous les ministères sectoriels et institutions de l'État, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique a connu, au cours des dix (10) dernières années, une évolution de son système budgétaire qui se traduit essentiellement par le renforcement du cadre juridique budgétaire et du mode de gestion budgétaire mis en œuvre par ses acteurs. De la préparation budgétaire, le MESRS a évolué vers la programmation budgétaire avec pour corollaires, l'élaboration d'un budget unifié, une responsabilité plus accrue des acteurs et la mise en place d'un système de contrôle renforcé.

Au cours de notre stage à la Direction de la Programmation et de la Prospective, il nous a été donné d'observer le fonctionnement des intervenants dans les activités de programmation budgétaire, de même que le mécanisme de la mise œuvre du budget. A ce sujet, il nous paraît opportun de nous interroger sur trois (3) préoccupations majeures, à savoir :

- *les acteurs à la base du système de programmation budgétaire au MESRS ;*
- *le mécanisme de programmation budgétaire au MESRS ;*
- *les nouvelles innovations et leur implication dans le système de programmation budgétaire.*

Les résultats de ces préoccupations ont été restitués à travers :

- *l'état des lieux ;*
- *le bilan des observations : atouts et problèmes ;*
- *l'identification des groupes de problèmes à résoudre.*

I- État des lieux sur les activités des organes chargés de la programmation budgétaire au MESRS

Les organes internes et externes chargés de la programmation budgétaire dudit ministère sont les piliers du système et leurs activités font ressortir des constats importants.

A- Constats liés aux activités des organes internes

L'organe supérieur intervenant directement dans le processus de programmation du budget au MESRS est le Comité Technique chargé de la Réforme Budgétaire du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique. Conformément à l'Arrêté n° 077/MESRS/DC/SGM/DRFM/DPP/SA du 21 février 2014, portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité Technique chargé de la Réforme Budgétaire du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, le comité comprend trois (03) niveaux spécifiques que sont : le Comité de Pilotage de la Réforme Budgétaire, la Cellule de Suivi-Evaluation, et les Points Focaux. La mise en place d'un tel Comité Technique permet d'asseoir une programmation budgétaire efficace. Nous constatons ainsi **l'existence d'un Comité Technique chargé de la réforme budgétaire.**

Le Comité de Pilotage de la Réforme Budgétaire représentant le premier niveau du « Comité Technique chargé de la Réforme Budgétaire » a pour mission:

- d'élaborer les orientations générales du Budget du Ministère;
- d'assurer la coordination des activités de suivi et d'évaluation en liaison avec la Cellule de Suivi-Évaluation ;
- de contrôler le suivi de performance et l'évaluation des programmes exécutés au sein du Ministère.

A ce titre, le Comité de Pilotage de la Réforme Budgétaire, organe de décisions, assure la cohérence entre le budget-programme et les actions inscrites dans les plans de Travail Annuels. Il rend disponible au terme de l'exercice échu, un rapport de performance faisant état de la mise en œuvre de la tranche annuelle du budget-programme. Il est composé d'un Président (le Ministre), d'un Vice-président (le Directeur de Cabinet), d'un Rapporteur (le Secrétaire Général du Ministère) et des membres (l'Inspecteur Général du Ministère, le Directeur de la Programmation et de la Prospective, le Directeur des Ressources Financières et du Matériel, les Chefs de file des programmes et deux personnes ressources).

Parmi les membres du Comité, le Directeur de la Programmation et de la Prospective représente l'acteur principal qui porte plus la responsabilité de la programmation budgétaire. Le Directeur de la Programmation et de la Prospective est chargé de porter, par voie technique, l'opérationnalisation des stratégies du secteur et permet d'éclairer le

Comité sur les rapports d'étapes du budget. Il émet des hypothèses sur la mise en œuvre des stratégies sectorielles.

Dans la pratique, l'élaboration du budget se fait en référence à la stratégie sectorielle et aux orientations du Gouvernement contenues dans les Orientations Stratégiques de Développement (OSD), les Stratégies de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP), les Objectifs de Développement (OD) et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). L'existence d'une stratégie sectorielle du Ministère a conduit la Direction à **élaborer le Plan de Développement de l'Enseignement supérieur** qui traduit la volonté des acteurs du sous-secteur de l'Enseignement supérieur d'apporter des réponses urgentes et efficaces aux problèmes structurels. Ce document définit, à travers les axes stratégiques du Ministère, la vision du sous-secteur qui se résume comme suit : « le Bénin dispose à l'horizon 2025, d'un sous-secteur d'Enseignement Supérieur et de Recherche Scientifique qui fournit des ressources humaines qualifiées et des résultats de recherche adaptés aux problèmes de développement national ». **L'utilisation de ce plan pour la programmation et l'élaboration du budget-programme du Ministère** est à saluer.

Il est prévu, dans ledit Plan, un Comité de Suivi et d'Évaluation du Plan de Développement. **La mise en place effective de ce Comité** permet d'une part d'assurer la cohérence entre les actions du plan et le budget-programme et d'autre part d'évaluer les progrès accomplis tous les deux ans par la production d'un rapport d'avancement du Plan de Développement. Ainsi, des évaluations intermédiaires et finales sont prévues pour apprécier la mise en œuvre de cette stratégie sectorielle.

Soulignons que la Gestion du Système d'Information de la Direction de la Programmation et de la Prospective se traduit par la collecte des informations relevant du ministère, informations traitées et analysées en vue de la création d'une base de données. En matière de préparation et de programmation du budget, les informations collectées sont exploitées en vue de l'élaboration des outils de programmation et d'opérationnalisation du budget-programme. Le traitement des informations se fait à partir des logiciels informatiques ACCESS et EXCEL. D'autres applications de traitement statistique sont en cours de développement.

Conformément à l'Arrêté n°122/MESRS/DC/SGM/DRFM/DPP/SA du 13 Mars 2014, les Chefs de File des Programmes sont chargés :

- d'élaborer, en collaboration avec les Points Focaux et les gestionnaires de crédits, les Plans de Travail Annuels (PTA) des programmes ;
- d'assurer la coordination des activités de suivi des Plans de Travail Annuels de leurs programmes, en liaison avec la Cellule de Suivi-Évaluation ;
- de coordonner les travaux de préparation des différentes revues du secteur au sein de leurs programmes et de les transmettre, et ce, au plus tard dans la première quinzaine du mois qui suit, au Chef de la Cellule de Suivi-Evaluation des Projets et Programmes.

Actuellement, en fonction des trois programmes retenus par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, on distingue trois chefs de file de programmes qui sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de la coordination des travaux de son programme.

Quant à la Cellule de Suivi-Evaluation, placée sous l'autorité de la Direction de la Programmation et de la Prospective, elle est chargée conformément à l'Arrêté n°122/MESRS/DC/SGM/DRFM/DPP/SA du 13 Mars 2014, entre autres :

- d'assurer la coordination des travaux d'élaboration et de suivi-évaluation du budget-programme, à partir des plans stratégiques et opérationnels du ministère et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ;
- d'assurer de concert avec le Service de la Gestion du Système Informatique la définition des indicateurs de performance du budget-programme du ministère et d'en assurer le suivi et l'évaluation ;
- d'assister les structures du ministère en matière d'élaboration des programmes, des plans d'actions et des rapports de suivi-évaluation du budget-programme ;
- d'établir les rapports mensuels, trimestriels et de performance de l'exécution du budget-programme du ministère ;
- d'assurer la programmation, le suivi et l'évaluation des projets et programmes du ministère inscrits au programme d'investissements publics et d'en établir les bilans d'exécution trimestriels et annuels.

Conformément à ses attributions, les outils de prévisions tels que le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), le budget classique et le budget-programme sont

effectivement élaborés au MESRS. Une fois le budget-programme élaboré et validé par toutes les structures du ministère afin d'en permettre une gestion optimale et harmonieuse, le MESRS procède à son opérationnalisation à travers des outils au nombre de trois à savoir le Plan de Travail Annuel, le Plan de Consommation de Crédit et le Plan de Passation des Marchés Publics. Il ressort que **l'existence de ces outils de prévisions et d'opérationnalisation budgétaires au MESRS constitue une force pour la programmation budgétaire**. Cependant, dans la mise en œuvre de ces activités, nous notons des difficultés liées à la collaboration des gestionnaires de crédits. Cela pose le problème de **la méconnaissance des rôles de la Cellule par les gestionnaires de crédits et coordonnateurs de projet**. En principe, les gestionnaires de crédits et coordonnateurs de projet doivent mettre systématiquement à la disposition de la Cellule tous les éléments afin de lui permettre de faire un suivi rigoureux et efficace. Il faut parfois des relances répétées avant d'accéder auxdites informations.

Les derniers acteurs du système de programmation budgétaire au MESRS sont les points focaux. Ceux-ci assurent le suivi de l'exécution du Plan de Travail Annuel des structures au niveau desquelles ils sont responsabilisés et rendent compte mensuellement au Chef de file du Programme et au Chef de la Cellule de Suivi-Evaluation au plus tard la première semaine du mois suivant. Au MESRS, les points focaux sont au nombre de trois :

- le Point Focal de Suivi-Évaluation auprès de l'Université de Parakou et du COUS-UP ;
- le Point Focal de Suivi-Evaluation auprès de l'Université d'Abomey-Calavi et du COUS-AC ;
- le Point Focal de Suivi-Evaluation auprès des structures de recherche.

Au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, **des formations périodiques sont organisés au profit des points focaux** dans le but de leur permettre d'assurer un relais efficace des informations collectées. Mais, les difficultés que rencontrent ces points focaux sont relatives à la collecte d'informations auprès de leurs entités et **le retard dans la transmission des informations**.

De plus, les gestionnaires de crédits des directions et structures assimilées du ministère ne produisent pas à temps leurs prévisions annuelles et pluriannuelles sur la base du budget alloué l'année précédente. Par conséquent, **le manque d'initiative de leur part constitue un frein remarquable à la programmation des activités budgétaires**.

Quant à la stabilité des agents de la DPP, l'effectif insuffisant du personnel explique les difficultés dans le processus d'élaboration des outils de programmation budgétaire et leur mise en œuvre. De plus, la très forte mobilité des agents ou cadres affecte significativement le travail : actuellement, il existe à la DPP, une **insuffisance de ressources humaines qualifiées**.

B- Constats liés aux activités des organes externes

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, à l'instar de tous les autres ministères, bénéficie dans le cadre de la mise en place de son système de programmation budgétaire, de l'appui technique du Ministère en charge de l'Économie et des Finances ainsi que du Ministère en charge du Développement.

Conformément aux dispositions du décret n°2012-426 du 06 novembre 2012 portant attributions organisation et fonctionnement du Ministère en charge de l'Économie et des Finances, le Ministère en charge de l'Économie et des Finances à travers la Direction Générale du Budget (DGB), a pour missions d'impulser et de piloter le développement économique et social du Bénin, de proposer et de mettre en œuvre le pilotage économique et financière du Gouvernement. La Direction Générale du Budget est la structure la plus importante du Ministère en charge de l'Économie et des Finances en matière de préparation et d'exécution du Budget Général de l'Etat. Elle élabore les projets de lois de finances, exécute les dépenses non réparties du Budget de l'Etat, suit l'exécution des dépenses du Budget de l'État et du budget-programme à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques, assure l'application du code des pensions, suit l'exécution financière et physique des projets et programmes. Elle comprend entre autres, la Direction de la Préparation du Budget et la Direction de l'Exécution du Budget.

Le Ministère en charge du Développement est chargé de la mise œuvre des politiques stratégiques du Gouvernement. Sont impliqués dans la chaîne de programmation budgétaire de l'État, notamment dans les choix budgétaires en matière de mesures nouvelles, entre autres, la Direction des Études et Programmes Sectoriels et la Direction Générale de la Planification des Dépenses. **La collaboration active entre les différents acteurs externes** de ces Directions traduit la volonté du ministère à mettre en place et à élaborer des outils efficaces de programmation et de planification budgétaires.

Dans l'environnement technologique, les différents logiciels utilisés permettent d'assurer une synergie dans la mise en œuvre des activités budgétaires. Conformément à

l'environnement juridique et réglementaire, la multiplicité des textes législatifs et réglementaire pour la gestion des finances publiques renforce la mise en œuvre des réformes publiques. L'utilisation des textes législatifs et réglementaires constitue une force pour la mise en place d'un système de programmation budgétaire efficace.

II- État des lieux sur les mécanismes de programmation budgétaire au MESRS

Les approches traditionnelle et programmatique constituent les points fondamentaux de la programmation budgétaire du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

A- Constats liés à la présentation du système budgétaire traditionnel ou classique

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, étant un ministère sectoriel, n'effectue point de recettes. A ce titre, le système budgétaire traditionnel présente le budget par nature économique ou administrative de dépenses. Le système budgétaire traditionnel traduit une préparation budgétaire basée sur une logique de moyens et perçue sur un horizon temporel d'un an.

L'utilisation du budget classique a montré ses limites qui se traduisent essentiellement par :

- la préparation d'un budget limité à une reconduction des budgets annuels précédents ;
- l'utilisation d'une budgétisation par poste budgétaire et non par activité/résultats ;
- la surestimation des ressources financières ou des capacités techniques à exécuter le budget préparé ;
- l'absence de stratégie publique et de visibilité de l'action publique ;
- l'absence de la notion de programmes d'actions ;
- l'absence d'objectifs généraux, spécifiques et d'orientations;
- l'absence parfois d'indicateurs pertinents pour la mesure des résultats ;
- l'absence de la culture de reddition des comptes ;
- l'absence de transparence et d'obligation de résultats.

Toutes ces insuffisances au niveau de l'élaboration du budget classique sont constatées au MESRS.

B- Constats liés à la présentation du système budgétaire par programme

En raison de l'adoption d'une conception interventionniste de l'État, la conception classique de la notion de budget est devenue inopérante. Bien que le système budgétaire traditionnel soit concentré sur les intrants (ce qu'elles dépensent), les activités (ce qu'elles font) et les extrants (ce qu'elles produisent), il paraît insuffisant pour répondre aux demandes des contribuables qui veulent savoir à quoi sert l'argent de leurs impôts. Dans le cadre de son exécution, le système traditionnel du budget manque de transparence dans le cas où il exclut toute indication sur la justification des dépenses envisagées et ne se préoccupe guère de l'efficacité des actions.

Pour surmonter cette situation et répondre aux exigences des contribuables, les gouvernements choisissent de faire passer le budget de l'État d'un modèle uniquement structuré par nature de moyens et contrôlé par la régularité au regard de la réglementation, à un modèle structuré par les objectifs des politiques publiques et contrôlé par les résultats. Il s'agit de la gestion des budgets centrée sur les résultats grâce à un système budgétaire par programme. Le budget-programme a remplacé le budget de moyens qui a été pendant des siècles l'outil de gestion financière par excellence. **Le passage du budget de moyens au budget de performance dans la gestion des Finances publiques et particulièrement au MESRS** traduit la volonté des acteurs à respecter la nouvelle réglementation budgétaire et à asseoir un système de programmation budgétaire efficace.

Le système budgétaire par programme est caractérisé par l'élaboration d'un budget-programme triennal glissant et des outils d'opérationnalisation que sont les plans de travail annuel, de passation des marchés et de consommation des crédits.

Un programme est défini comme un ensemble d'actions ou d'activités coordonnées à moyen terme (3 à 5 ans), et destinées à atteindre des résultats objectivement vérifiables. Il regroupe un ensemble d'activités qui répondent à des objectifs et des orientations établis par le gouvernement et le ministère. Les programmes sont encadrés par des objectifs, mesurés par des résultats et évalués par des indicateurs de performances. Dans l'approche de la Gestion Axée sur les Résultats, les programmes constituent l'unité de vote et les activités, l'unité de gestion. Le budget, unité de spécialisation des crédits est voté par programme en remplacement des chapitres et des rubriques.

Le budget-programme est un budget qui présente les objectifs et les buts pour lesquels les crédits sont demandés, les coûts des programmes proposés pour atteindre ces

objectifs ainsi que des données quantitatives sur les réalisations et les travaux à accomplir au titre de chaque programme. C'est un système de budgétisation axé sur des objectifs clairement définis et des indicateurs de performance. Il traduit la mise en œuvre annuelle de toute politique en termes d'objectifs. Le budget-programme reprend en détails (programme par programme) les activités à réaliser et les ressources disponibles (ressources financières, humaines et matérielles). Le budget-programme est un document de programmation triennal glissant mais actualisé chaque année. Fort de l'expérience en cours au Bénin, le budget-programme est bel et bien présenté sur le triennal au MESRS. L'on observe donc **le caractère pluriannuel (triennal) du budget-programme**. Les budget-programmes sont élaborés dans une approche participative et de façon itérative. Ils demeurent alignés sur les mesures et politiques nationales, lesquelles découlent du processus de planification stratégique, qui comporte la prospective, la planification, la programmation, la budgétisation et le suivi-évaluation. Si la loi de finances reste un acte d'autorisation conformément aux dispositions légales en vigueur, la prévision budgétaire s'effectue à un autre niveau et au moyen d'instruments nouveaux de la pluri-annualité.

Dans le nouveau cadre de programmation budgétaire on distingue deux catégories d'instruments de pluri-annualité: les instruments politiques de la pluri-annualité et les instruments financiers de la pluri-annualité.

➤ **Les instruments politiques de la pluri-annualité**

Ils regroupent l'ensemble des documents d'orientation politique et de développement dont le pays s'est doté à court, moyen et long terme. On note alors **l'utilisation effective des documents d'orientation politiques et de développement au MESRS**. Dans le cadre spécifique du Bénin, on y retrouve :

- le document ALAFIA 2025 ;
- les orientations stratégiques de développement ;
- les objectifs du millénaire pour le développement ;
- la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRIP) ;
- les documents de stratégies sectorielles de développement ;
- le programme d'actions prioritaires de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté ;
- le budget-programme des ministères ;
- le plan de travail annuel.

➤ **Les instruments financiers de la pluri-annualité**

Ils concernent :

Au niveau macro-budgétaire :

- Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme, parfois appelé CDMT global, qui fixe les conditions de la discipline budgétaire sur laquelle va reposer l'élaboration des autres outils de programmation à moyen terme et du budget. Il décrit l'évolution triennale des recettes et des plafonds de dépenses des administrations publiques.

A un niveau désagrégé (sectoriel/ministériel):

- Le Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT) répartit les ressources entre les différents programmes qui structurent la stratégie sectorielle du ministère. Cet outil est régulièrement élaboré au Ministère sur la base des prévisions de toutes les structures.

Lors du processus d'élaboration du budget-programme au Ministère, tous les instruments pluriannuels sont régulièrement utilisés. On note donc **l'utilisation de tous les instruments pluriannuels au MESRS.**

C- L'élaboration du budget-programme

L'élaboration du budget-programme est une étape essentielle du processus de planification et de budgétisation de l'action publique au Bénin. En tant que tel, il permet d'établir une orientation des dépenses publiques à partir des échelons supérieurs (Priorités du Gouvernement, Documents de Stratégie Nationale, Loi d'Orientation Budgétaire, Cadre de dépenses à moyens termes). Le budget-programme fait référence non seulement aux grandes orientations stratégiques au plan national mais également aux éléments sectoriels que sont : les documents de politique et stratégies sectorielles, le budget-programme en cours d'exécution, le guide d'élaboration des budget-programmes, la banque des fiches de projet du ministère concerné de même que d'autres rapports d'étude tels que l'audit organisationnel et institutionnel du ministère.

Comme le budget classique, l'élaboration du budget dans l'approche programmatique se déroule aussi bien au niveau national que sectoriel. (voir annexes n°4 et 5).

1- L'élaboration du Budget Général de l'Etat au niveau national

Dans l'élaboration du Budget Général de l'Etat au niveau national, nos observations portent sur deux points, à savoir : **l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et le pré-arbitrage.**

➤ L'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)

Elle se définit comme un processus de planification financière et de préparation du budget visant à allouer des ressources aux priorités stratégiques, en assurant une discipline par secteur. Le CDMT constitue l'innovation majeure de la réforme budgétaire « PERAC ». En d'autres termes, le CDMT est une évaluation monétaire des besoins de toute l'Administration publique, réparti en enveloppes budgétaires sectorielles et en termes de dépenses par les Ministères et Institutions de l'Etat. Cette évaluation s'effectue en fonction du degré de priorité accordé à chacun de ces Ministères et Institutions de l'Etat par rapport aux objectifs à atteindre. Son élaboration assure l'efficacité des dépenses et la transparence dans la gestion des finances publiques.

Au Bénin, le CDMT situe la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle de trois ans. L'analyse comparative entre les besoins réels et les besoins définitifs montre qu'il y a un écart important entre les besoins réels des secteurs et les ressources qui leur sont allouées. Les acteurs sectoriels de la chaîne budgétaire sont souvent en position de faiblesse lors des négociations budgétaires. L'absence d'études techniques d'évaluation des besoins permettant de justifier les demandes budgétaires rend les ministères vulnérables aux arbitrages. De ce fait, les besoins exprimés par les ministères sectoriels au regard des objectifs stratégiques de développement, ne sont pas totalement pris en compte par le Ministère en charge des Finances. Cette situation est observée au MESRS et ne permet pas de renforcer la discipline budgétaire globale et d'améliorer l'efficacité et l'efficacités dans la fourniture de services publics. Nous notons ainsi, **une faible prise en compte des besoins exprimés par le MESRS au regard des objectifs stratégiques.**

Nous présentons, à travers le tableau n°1 de la page 21, l'écart entre les prévisions du MESRS et les dotations accordées par le Ministère en charge des Finances, de 2012 à 2015.

Tableau n°1 : Dotations budgétaires du MESRS accordées par le Ministère en charge des Finances, de 2012 à 2015

Eléments Années	CDSMT	Dotations	Ecart	Taux d'accroissement
2012	61.282.411.400	43.773.151.000	17.509.260.400	-
2013	60.458.816.880	45.802.134.000	14.656.682.880	4,64%
2014	76.171.319.000	55.368.664.000	20.802.655.000	20,89%
2015	74.657.790.378	53.289.566.000	21.368.224.378	-3,75%

Source : Observations de stage

➤ **Le pré-arbitrage**

Le pré-arbitrage permet de recenser les problèmes posés par les ministères sectoriels et qui sont restés sans solution. Mais, il est constaté qu'au cours de cette phase, les structures chargées du pré-arbitrage ne se préoccupent pas à proprement parler des divers arbitrages intra-sectoriels ayant conduit à la fixation du coût des activités sectorielles et sa ventilation par nature de dépenses. De même, les structures du Ministère en charge de l'Economie et des Finances semblent s'attarder sur « une sommation des dépenses » au détriment d'« une sommation des programmes ». Tout ceci ne garantit pas l'atteinte des objectifs de politique nationale et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme. Car, les programmes sectoriels ne sont que des désagréments de la planification des actions stratégiques nationales. On note donc une absence de coordination des stratégies sectorielles qui doivent conduire à élaborer un budget qui traduit véritablement les priorités de développement du pays, puisque le Ministère en charge de l'Economie et des Finances joue un rôle tutélaire dans la mise en place du Cadre de Dépenses à Moyen Terme. De ce fait, les ministères dépensiers ne participent pas efficacement à l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme global. Il en découle que **le MESRS ne participe pas efficacement à l'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme global.**

2- L'élaboration du budget-programme au niveau sectoriel

Nos observations portent sur deux points : le CDSMT et les tableaux spécifiques.

➤ De la préparation à la finalisation du CDSMT

Au niveau sectoriel et particulièrement au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, les différentes structures s'attèlent à planifier leurs activités sur la base des défis à relever, des résultats attendus et des disponibilités budgétaires.

Ainsi, le budget-programme est devenue une exigence pour non seulement s'appuyer sur les résultats afin d'optimiser l'utilisation rationnelle des ressources mais aussi et surtout mettre davantage l'accent sur les changements du développement et la manière dont ceux-ci peuvent améliorer la vie des populations.

Le budget-programme 2015-2017 du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique a été élaboré dans un contexte spécial socioéconomique emprunt de quelques difficultés dues aux fluctuations économiques. Cette situation a fortement influencé les prévisions budgétaires pour la gestion 2015 et ne manquera certainement pas d'affaiblir la volonté affichée du Gouvernement pour le triennal prochain. Toutefois le CDMT 2015-2017 a octroyé au MESRS un montant global de 53 289 566 000 F CFA contre 55 368 664 000 F CFA en 2014, soit une baisse chiffrée de 2 079 098 000 F CFA correspondant à une régression de 3,75%. Malgré ces efforts importants consentis par le Gouvernement, les besoins de financement restent encore largement en deçà des attentes du sous-secteur, tant les défis à relever sont grands. Cette situation impose des choix pertinents de stratégies et d'actions à mettre en œuvre pour impacter significativement le sous-secteur.

Le constat au cours de notre stage est qu'**il n'existe pas un manuel de procédures des activités de programmation annuelle et pluri annuelle à la Direction de la Programmation et de la Prospective.**

Lors de l'élaboration du budget de l'Etat, des enveloppes financières sont allouées et communiquées par le Ministre en charge des Finances à chaque ministère sectoriel. Le rôle de celui-ci est de procéder à une répartition des enveloppes financières entre les différents programmes retenus, en se basant sur les objectifs fixés pour chaque programme. Chaque ministère sectoriel est maître des arbitrages au sein de son secteur. Cet exercice conduit à l'élaboration d'un budget-programme qui intègre toutes les natures de dépenses publiques (fonctionnement et investissement) quelles que soient les ressources qui les financent.

Cependant, la répartition des enveloppes budgétaires aux différentes structures du ministère reste flexible avec un mécanisme institutionnel de répartition peu fiable et sans transparence. Bien que cette répartition prenne en compte le taux de performance de chaque structure, il existe un jeu d'influence exercé par certains acteurs de la chaîne sur la répartition des enveloppes budgétaires. Il se dégage donc **un manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires.**

La structure du budget-programmes doit être simple ; c'est dire qu'un budget-programme qui renferme 3 à 5 programmes répond à ce critère, car, plus le nombre de programmes est élevé, moins simple et moins aisé est son évaluation.

Au MESRS, nous avons fait le constat que la deuxième partie du budget programmes intitulée présentation détaillée des programmes est constituée de trois programmes. L'on observe donc **la simplicité de la structure du budget-programme du MESRS.**

La structure doit comporter des programmes, ayant des ordres de grandeurs comparables ; chaque programme comporte à peu près le même nombre de sous programmes, pour que les efforts à fournir dans la mise en exécution du budget-programme soient rationnellement répartis. La remarque au MESRS est que sur l'ensemble des trois programmes, nous avons deux sous programmes par programme. Il s'ensuit **l'existence des programmes à ordre de grandeurs comparables.**

Cette étape de finalisation du CDSMT tient compte des résultats obtenus au terme des débats budgétaires entre le Ministère en charge de l'Economie et des Finances, le Ministère en charge du Développement et des techniciens de la DPP et de la DRFM.

Lors de la saisine des structures du ministère afin de recueillir leurs propositions d'actions pour élaborer le budget-programme, certaines structures ne répondent pas toujours ou bien répondent avec un retard considérable. Cette **participation inactive de certains acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du budget-programme du MESRS** ne permet pas toujours la prise en compte, à bonne date, de leurs propositions d'actions.

➤ **De l'élaboration des tableaux spécifiques à la validation du budget-programme**

Les tableaux spécifiques dressés sont : le tableau des indicateurs ; le tableau du mode de calcul ; le tableau de financement et le tableau de passage du budget classique au budget - programme.

Après élaboration de tous ces tableaux, on finalise le document de budget-programme et ce dernier est soumis à la validation du comité technique de pilotage.

Au regard de ces différentes phases et étapes, il est constaté, au MESRS, le respect strict de la procédure d'élaboration du budget classique et du budget - programme. Toutefois, au regard de la pratique actuelle, il est remarqué une insuffisance dans la démarche de programmation budgétaire liée surtout à l'absence de calendrier pour le planning des activités budgétaires. Il se dégage donc **l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire.**

III- Etat des lieux sur la présentation du nouveau cadre de programmation budgétaire après le vote de la Loi 2013-14 du 27 juillet 2013 portant Loi Organique relative aux Lois de Finances

Dans le but de respecter les exigences de la GAR, six directives communautaires ont été adoptées pour améliorer et moderniser les instruments de gestion des finances publiques en vigueur dans les pays de l'UEMOA. Le Bénin, à l'instar de plusieurs autres pays, a pris des mesures pour internaliser la Directive portant loi de finances au sein de l'UEMOA, en adoptant la Loi Organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances. Ce nouveau cadre apparaît comme une réponse technique aux problèmes d'articulation entre les stratégies nationales de développement et les budgets sectoriels élaborés pour la mise en œuvre effective de ces stratégies. Les grandes innovations de la Loi sont résumées en annexe n°7.

Section 2 : Choix de la problématique de l'étude

Dans cette section, nous allons tour à tour : regrouper par centres d'intérêt les problèmes issus de l'état des lieux, spécifier le problème à résoudre dans notre étude et justifier le thème de réflexion.

Paragraphe 1 : Ciblage du groupe de problèmes à résoudre

Ce paragraphe sera consacré à l'identification et à la spécification du groupe de problèmes à résoudre et le choix du thème de l'étude.

I- Identification et spécification du groupe de problème à résoudre

Après avoir effectué l'inventaire des éléments de l'état des lieux, il s'agira de regrouper les problèmes spécifiques en groupes de problèmes à résoudre et à la spécification du groupe de problèmes à résoudre de l'étude.

A- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Au regard de l'état des lieux supra relevé, les atouts et faiblesses suivants ont été dégagés à travers le tableau n°2 présenté à la page 27.

Tableau n°2 : Inventaire des forces et des faiblesses

Forces	Faiblesses
Existence d'un Comité Technique chargé de la réforme budgétaire au MESRS	Méconnaissance des rôles de la Cellule par les gestionnaires de crédits
Elaboration du Plan de Développement de l'Enseignement supérieur	Retard dans la transmission des informations
Mise en œuvre d'un plan de base programmatique pour l'élaboration du budget-programme du Ministère	Manque d'initiative de la part des gestionnaires de crédits
Mise en place effective d'un comité de Suivi et d'Evaluation du Plan de Développement	Insuffisance de ressources humaines qualifiées
Existence des outils de prévisions et d'opérationnalisation budgétaires au MESRS	Insuffisance dans l'élaboration du budget classique
Organisation des formations périodiques	-
Collaboration active entre les différents acteurs externes	Faible prise en compte des besoins exprimés par le MESRS au regard des objectifs stratégiques
Effectivité du passage du budget de moyens au budget de performance	Non implication du MESRS à l'élaboration du CDMT global
Respect du principe de pluri annualité	Inexistence de manuel de procédure des activités de programmation budgétaire à la DPP
Utilisation des documents d'orientations politiques et de développement à court, moyen et long terme	Manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires
Utilisation de tous les instruments pluriannuels	Participation inactive de certains acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du budget-programme du MESRS
Simplicité de la structure du budget-programme	Absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire
Existence des programmes à ordre de grandeurs comparables	-

Source : Réalisé par nous-mêmes

B- Regroupement des problèmes spécifiques en Problèmes à Résoudre et spécification de l'étude

Après examen des problèmes inventoriés, trois centres d'intérêt ont été retenus, chacun aboutissant à un problème à résoudre (PAR) susceptible de faire objet d'une étude : c'est l'identification des PAR possibles. Les résultats du regroupement par centre d'intérêt des PAR sont consignés dans le tableau n°3 de la page 29.

Tableau n°3 : Tableau d'identification des PAR possibles

N°	Centres d'intérêt	Problèmes à résoudre (PAR)		Libellés des PAR
		Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Fonctionnement des structures internes	<ul style="list-style-type: none"> - Méconnaissance des rôles de la Cellule - Manque d'initiative de la part des gestionnaires de crédits - Inexistence de manuel de procédure des activités de programmation budgétaire à la DPP - Participation inactive de certains acteurs impliqués dans le processus d'élaboration du budget-programme du M.E.S.R.S 	Défaillance dans le fonctionnement des structures internes et externes	Problème de défaillance dans le fonctionnement des structures internes et externes
2	Gestion des ressources	<ul style="list-style-type: none"> - Retard dans la transmission des informations ou données - Insuffisance de ressources humaines qualifiées 	Gestion peu satisfaisante des ressources	Gestion peu satisfaisante des ressources
3	Système de programmation budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance dans l'élaboration du budget classique - Faible prise en compte des besoins exprimés par le Ministère au regard des objectifs stratégiques - Non implication du MESRS dans l'élaboration du CDMT global - Manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires - Absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire 	Programmation budgétaire non satisfaisante	Problème lié à la programmation budgétaire non satisfaisante

Source : Observations de stage

II- Choix du PAR et du thème de l'étude

A- Choix du PAR

Le groupe de problèmes n°2 lié à **la gestion peu satisfaisante des ressources** montre que cela ne s'affiche pas dans la logique du choix du problème. Il ne saurait être pris en compte dans le choix du problème. Il en est de même du problème à résoudre lié à **la défaillance dans le fonctionnement des structures internes et externes** qui relève du domaine du management.

Au regard du problème lié à **la programmation budgétaire non satisfaisante**, il mérite qu'on s'y attarde car une bonne programmation doublée d'une fructueuse gestion budgétaire produit des effets à externalités positives sur les populations à la base. La résolution d'un tel problème ne peut donc que donner du soulagement à l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus, et mieux à la pratique budgétaire. Au regard de ces considérations, nous optons pour une recherche sur le Problème à Résoudre n°3.

B- Choix du thème de l'étude

1- Rappel du Problème à Résoudre retenu

Le Problème à Résoudre de l'étude se présente dans le tableau n°4 de la page 30.

Tableau n°4: Le Problème à Résoudre retenu.

Problèmes spécifiques	Problème général	Libellé du PAR
<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance dans l'élaboration du budget classique - Faible prise en compte des besoins exprimés par le Ministère au regard des objectifs stratégiques - Non implication du MESRS dans l'élaboration du CDMT global - Manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires - Absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire 	Programmation budgétaire non satisfaisante	Problème lié à la programmation budgétaire non satisfaisante

Source : Résultats de nos observations

Paragraphe 2 : Spécification du PAR et perspective théorique de réflexion ou de résolution envisagée

Il convient de donner ici un contour précis au thème du mémoire et de décliner les pistes de résolution des problèmes y relatifs.

I- Spécification du Problème à Résoudre

Précisons d'abord les fondements d'un tel exercice.

A- Fondements de la spécification du PAR retenu

Il s'agit de rappeler les critères sur lesquels nous devons nous appuyer pour une bonne spécification. Ces principes sont globalement au nombre de quatre (4) :

- on ne résout pas plusieurs fois le même problème dans un même mémoire ;
- on ne résout pas un problème ne relevant pas de son domaine de compétence ;
- on ne résout pas un problème ne présentant aucune complexité ;
- on ne résout pas un problème déjà résolu.

B- Spécification proprement dite ou élagage des problèmes spécifiques

Dans le cadre de réalisation de notre travail, la faiblesse liée à **l'insuffisance dans l'élaboration du budget classique** ne nous est pas parue pertinente puisque plusieurs études menées ont établi cette insuffisance. Ce qui a poussé les gouvernants a adopté une démarche programmatique avec le passage du budget classique vers le budget-programme.

Quant à **la non implication du MESRS dans l'élaboration du CDMT global**, il est clair que cette faiblesse dans le système de programmation budgétaire est liée à **la faible prise en compte des besoins exprimés par le Ministère au regard des objectifs stratégiques**.

En conséquence, le problème à résoudre spécifié présente les caractéristiques consignées dans le tableau n°5 de la page 32.

Tableau n°5 : Tableau de spécification du PAR

Problèmes spécifiques	Problème général	Libellé du Problème à Résoudre

<p>Faible prise en compte des besoins exprimés par le Ministère au regard des objectifs stratégiques</p> <p>Manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires</p> <p>Absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire</p>	<p>Programmation budgétaire non satisfaisante</p>	<p>Problème lié à la programmation budgétaire non satisfaisante</p>
---	---	---

Source : Observations de stage

II- Perspective de réflexion sur le PAR spécifié et formulation de la problématique

Nous formulerons la problématique après l'exposé des approches génériques.

A- Perspective de résolution des problèmes spécifiques et du problème général

Rappelons que le problème général qu'il convient de résoudre ici est relatif à la programmation budgétaire non satisfaisante. Au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, le processus budgétaire demeure dualiste : le budget classique est élaboré à côté du budget fondé sur les programmes, dans un contexte marqué par des insuffisances. Dans ces circonstances, notre réflexion sur le problème général ne peut qu'épouser une approche générique visant l'optimalité dans la programmation budgétaire au MESRS. En conséquence, la perspective générale de réflexion envisagée est celle basée sur **l'optimisation du système de programmation budgétaire au MESRS**.

Cette perspective générale de réflexion est subdivisée en perspectives spécifiques liées à chaque problème spécifique.

Conformément au problème spécifique n°1, le Cadre de Dépenses à Moyen Terme et le Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme doivent être cohérent de manière à impulser les évolutions souhaitables au niveau sectoriel. Aussi, pour juguler **la faible prise en compte des besoins exprimés par le MESRS au regard des objectifs stratégiques**, envisageons-nous une perspective fondée sur **le renforcement du lien entre CDMT global et stratégies sectorielles**, dans une logique de cohérence et d'efficacité.

Pour résoudre le problème lié à **l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire**, nous devons nous inscrire dans une logique de performance ; ce qui suppose au préalable une définition claire du cadre procédural

de programmation sectorielle. Il se dégage donc comme perspective spécifique de résolution du problème spécifique n°2, une approche générique basée sur **la recherche de la performance dans le cadre procédural sectoriel**.

S'agissant du problème spécifique n°3 relatif **au manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires**, il est incontestable que la répartition objective des enveloppes budgétaires au niveau sectoriel améliorera la gestion budgétaire et l'atteinte des objectifs définis par chaque structure du Ministère dans le Plan de développement sectoriel. Dans cette logique, notre perspective de réflexion est celle visant **l'assainissement des fondements d'allocation budgétaire sectorielle**.

B- Formulation de la problématique de l'étude

Formuler la problématique de l'étude revient à rappeler le problème à résoudre choisi et la perspective de réflexion y relative. Cette double réalité de recherche nous permet de libeller la problématique comme suit : « **Problématique de l'optimisation du système de programmation budgétaire au MESRS** ».

Tableau n°6 : Formulation de la problématique choisie

Niveaux d'analyse	Eléments de la problématique de l'étude		Libellé de la problématique choisie	
	Eléments du PAR	Perspectives théoriques retenues (PTR)		
Niveau. Général	PG : Programmation budgétaire non satisfaisante		Problème lié à la programmation budgétaire non satisfaisante	
Niveaux spécifiques	1	PS n°1 : Faible prise en compte des besoins exprimés par le Ministère au regard des objectifs stratégiques		Le renforcement du lien entre CDMT global et stratégies sectorielles
	2	PS n°2 : Absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire		La recherche de la performance dans le cadre procédural sectoriel
	3	PS n°3 : Absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire		L'assainissement des fondements d'allocation budgétaire sectorielle

Source : Observations de stage

La résolution de la problématique de l'étude peut être restituée à travers une démarche en deux grandes phases composées chacune de cinq étapes.

Phase 1 : Cadres théorique et méthodologique de l'étude

1. Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
2. Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes en résolution ;
3. Présentation du tableau de bord de l'étude (T.B.E);
4. Revue de littérature ;
5. Méthodologie adoptée ;

Phase 2 : Diagnostic et approches de solutions

1. Collecte et traitement des données ;
2. Analyse des données et établissement du diagnostic ;
3. Approches de solutions ;
4. Conditions de mise en œuvre des solutions ;
5. Présentation du tableau de synthèse de l'étude.

**CHAPITRE DEUXIEME : CADRE
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET
APPROCHES DE SOLUTIONS AUX
PROBLEMES DE PROGRAMMATION
BUDGETAIRE AU MINISTERE CHARGE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR**

Le présent chapitre organisé en deux sections présente d'une part, le cadre méthodologique de l'étude, et d'autre part la vérification des hypothèses et approches de solution.

Section 1 : Cadre méthodologique de l'étude

Il sera présenté le cadre théorique de l'étude, puis la méthodologie de l'étude.

Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude

Ce paragraphe s'intéresse en premier lieu aux objectifs et hypothèses de recherche et en second lieu à la revue de littérature relativement aux problèmes spécifiques identifiés.

I- Objectifs et hypothèses de l'étude

Il sera question de présenter les objectifs de recherche et résultats attendus, de même que les hypothèses de l'étude.

A- Objectifs de recherche et résultats attendus

1- Objectifs de recherche

Ils concernent l'objectif général et les objectifs spécifiques.

a. Objectif général

L'objectif général de l'étude est lié au problème général qu'il convient de rappeler ici : **programmation budgétaire non satisfaisante au MESRS**. Face à ce problème général, nous nous sommes fixés comme objectif général de recherche, de **déterminer les conditions d'une programmation budgétaire efficace au MESRS**. Cet objectif général se décline en des objectifs spécifiques.

b. Objectifs spécifiques

Relativement au problème lié à la faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère, l'objectif spécifique de développement est de **proposer les conditions requises pour une concordance synergique entre CDMT global au regard des stratégies sectorielles au MESRS**, après les avoir **définies** (objectif spécifique de recherche).

S'agissant du problème lié à l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire, nous visons comme objectif spécifique, de **suggérer les**

approches de solutions pour une meilleure démarche de programmation sectorielle au MESRS, après les avoir identifiées (objectif spécifique de recherche).

Enfin, en ce qui concerne le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires, il urge de **rechercher les mesures idoines à prendre pour une répartition objective des crédits à l'interne.**

2- Résultats attendus

Les résultats attendus de l'étude sont relatifs à l'objectif général et aux objectifs spécifiques (de recherche).

En terme général, à l'issue de cette étude, **les conditions d'une programmation budgétaire satisfaisante au MESRS sont déterminées et conseillées.**

De façon spécifique, au terme de l'étude :

- **les conditions requises pour une concordance synergique entre CDMT global au regard des stratégies sectorielles au MESRS sont définies et proposées (relativement au PS n°1) ;**
- **des approches de solutions pour une meilleure démarche de programmation sectorielle au MESRS sont identifiées et suggérées (relativement au PS n°2) ;**
- **les mesures adéquates à prendre pour une répartition objective des crédits à l'interne sont prises et appliquées (relativement au PS n°3).**

B- Hypothèses de recherche et tableau de bord de l'étude

1- Hypothèses de recherche

a. Démarche de recherche

En s'inscrivant dans une logique de recherche de type « diagnostic », notre hypothèse est bi-variée; au moins une cause est reliée à un problème. La formulation d'une telle hypothèse obéit à un processus qui se résume comme suit:

- Déterminer l'ensemble des causes possibles pour chaque problème spécifique ;
- Choisir la cause la plus plausible pour chaque problème spécifique à travers un raisonnement cohérent;

- Formuler l'hypothèse en reliant chaque problème spécifique à sa cause la plus indiquée.

b. Processus de formulation des hypothèses

Ce processus consiste à déterminer les causes supposées et les causes plausibles avant de formuler les hypothèses.

➤ **Causes supposées**

Les causes suivantes peuvent être à la base du problème spécifique n°1:

- la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global ;
- la non prise en compte des perspectives de croissance des recettes de l'Etat dans la programmation budgétaire sectorielle ;
- l'existence de projets sectoriels trop ambitieux.

Le problème spécifique n°2 peut avoir comme causes :

- l'inexistence d'un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire ;
- l'ignorance du rôle des acteurs de la chaîne budgétaire de leur implication dans la programmation budgétaire.

Les causes supposées du troisième problème spécifique sont :

- l'inexistence de contrat de performance liant les acteurs;
- l'absence des responsables de programmes ;
- la non application rigoureuse des textes;
- la persistance du jeu d'influence.

Signalons que la recherche d'une cause générale qui traduirait fidèlement les causes spécifiques a été infructueuse. Mais, nous avons la conviction que, si les problèmes spécifiques sont résolus, le problème général disparaîtra.

➤ **Causes plausibles**

Les hypothèses sont construites à partir des causes les plus plausibles. Il convient donc de retenir, avant toute hypothèse et pour chaque problème, la cause la plus déterminante.

Au sujet du problème spécifique n°1, s'il est vrai que l'existence de projets sectoriels trop ambitieux et la non prise en compte des perspectives de recettes de l'Etat peuvent inhiber les effets attendus d'un CDMT global et entraîner une faible prise en compte des besoins exprimés par les sectoriels, il n'en demeure pas moins vrai qu'une modération des ambitions et estimation régulière des recettes attendues, sans aucune implication des acteurs fera subsister le problème. Il s'en suit donc que la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global est retenue comme la cause la plus plausible du problème spécifique n°1.

En ce qui concerne le deuxième problème spécifique n°2, l'inexistence d'un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire nous paraît plus déterminante car un acteur qui a une idée de son rôle dans le processus budgétaire ne pourra véritablement rien faire s'il ne maîtrise pas, de façon concrète, les tâches et activités qu'il doit successivement mener pour aboutir au résultat attendu.

De même, la non application rigoureuse des textes nous paraît plus déterminante pour le problème spécifique n°3, car nous pensons que, bien que l'absence de responsables de programmes puisse empêcher la définition des critères de répartition d'enveloppe budgétaire et donc entraver l'objectivité dans la répartition, lorsque les textes en vigueur en la matière sont rigoureusement appliqués, le problème sera résolu. Dans cette condition, même l'inexistence de contrat de performance y compris l'influence de certains acteurs seront sans effet sur le processus de répartition budgétaire.

En considération des causes adoptées, les hypothèses s'énoncent comme suit:

- **Hypothèse spécifique n°1**: La faible prise en compte des besoins exprimés par les sectoriels résulte de la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global;
- **Hypothèse spécifique n°2**: L'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire s'explique par l'inexistence d'un manuel de procédures des activités de programmation budgétaire ;
- **Hypothèse spécifique n°3**: La non-application rigoureuse des textes a engendré le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires.

2- Tableau de bord de l'étude (TBE)

Le tableau n°7 de la page 40 fait le point des objectifs et des hypothèses en lien direct avec les problèmes spécifiques.

Tableau n°7 : Tableau de bord de l'étude.

Niveaux d'analyse	Problématique de l'étude	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses	
Niveau général	(Problème général) Programmation budgétaire non satisfaisante	Déterminer les conditions d'une programmation budgétaire satisfaisante au MESRS	-	-	
Niveaux spécifiques	1	Faible prise en compte des besoins exprimés par le Ministère au regard des objectifs stratégiques	Définir les conditions requises pour une concordance synergique entre CDMT global et stratégies sectorielles au MESRS	La faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global	La faible prise en compte des besoins exprimés par le Ministère résulte de la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global ;
	2	L'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire	Identifier des approches pour une meilleure programmation sectorielle au MESRS	L'inexistence d'un manuel de procédures des activités de programmation budgétaire	L'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire s'explique par l'inexistence d'un manuel de procédures des activités de programmation budgétaire
	3	Le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires	Rechercher les mesures adéquates à prendre pour une répartition judicieuse des crédits à l'interne	La non-application rigoureuse des textes	La non-application rigoureuse des textes a engendré le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires.

Source : Observations de stage

Intéressons-nous à présent à ce que dit la documentation existante au sujet des problèmes spécifiques à résoudre.

II- Revue de littérature sur les activités de la programmation budgétaire

La revue de littérature est en matière de recherche, le moyen de prendre connaissance des diverses opinions sur les problèmes général et spécifiques en résolution ; les problèmes spécifiques n'étant que la manifestation du problème général identifié. Dans ce cadre, le point des connaissances sur le thème de réflexion sera exposé par rapport aux différents problèmes spécifiques en résolution.

A- Point des connaissances sur la faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère au regard des objectifs stratégiques (problème spécifique n°1)

L'une des exigences de la mutation budgétaire est l'élaboration du budget-programme. Cette approche programmatique d'élaboration du budget vise à accroître l'efficacité des dépenses publiques et l'utilisation efficiente et équitable de toutes les ressources publiques, quelle que soit leur provenance. Le budget conçu selon cette approche est un budget unifié qui intègre toutes les dépenses (fonctionnement et investissement) de l'Etat. Il s'agit, pour chaque ministère sectoriel, d'arrêter ses objectifs, de définir les stratégies et d'identifier les moyens permettant d'atteindre ses objectifs. L'aspect le plus novateur de ce système budgétaire axé sur les résultats est la notion de performance.

Ces réformes budgétaires conduisent progressivement le Bénin à se doter d'un système budgétaire performant, passant ainsi d'un système basé sur les moyens à un système basé sur les résultats.

L'expérience positive de certains ministères et les progrès réalisés ont pu servir de cadre de référence pour les autres ministères qui ont adhéré progressivement au processus du budget-programme. Ainsi, cet exercice qui s'effectuait au niveau de cinq ministères au départ s'est généralisé dans le temps à tous les ministères sectoriels.

Par rapport à ce point, nous allons citer dans la suite de nos analyses le point de vue de certains auteurs.

« Le CDMT constitue un instrument de programmation budgétaire indicative, qui vise à assurer une meilleure déclinaison des stratégies sectorielles et des programmes d'action au niveau de la loi de finances et contribuer ainsi à renforcer l'efficacité de la dépense publique. La mise en place du CDMT s'inscrit dans une démarche participative

basée sur le partage de l'information sur les différentes stratégies sectorielles des départements ministériels et constitue un cadre d'échange et de concertation de ces départements avec le Ministère en charge des Finances. Cette démarche facilite l'arbitrage gouvernemental pour la fixation des ressources allouées pour le financement des politiques sectorielles prioritaires» ; **(Fathallah OULALALOU)**.

« Le CDMT est un ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocations budgétaires par objectif qui définit le cadre à moyen terme (3 à 5 ans) dans lequel le gouvernement et les ministères sectoriels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi des ressources financières. Le CDMT est le résultat d'un ensemble d'arbitrages qui est fait entre les disponibilités financières et les priorités sectorielles de manière à assurer une gestion efficace des dépenses publiques en fonction des priorités retenues » ; **(Voir document de l'Institut IDEA International sur concept et méthodes liés au CDMT et au CDS-MT)**.

« L'objectif du CDMT est d'offrir un cadre commun aux définitions des politiques de planification et de budgétisation aux niveaux central et sectoriel. Il vise à décloisonner le processus de décision en permettant des échanges itératifs entre niveaux global et sectoriels et entre perspectives stratégiques et financières » ; **(Marc RAFFINOT et Boris SAMUEL)**.

« Le CDMT repose sur un ensemble structuré d'objectifs nationaux et sectoriels à respecter dans la répartition des ressources mobilisables, et prenant en compte des priorités identifiées sur des bases censuelles. C'est un outil de programmation budgétaire pluriannuelle qui met en cohérence les objectifs, les programmes et l'allocation des ressources sur une durée déterminée, donnant ainsi à des politiques prioritaires la garantie d'obtenir les moyens de leur action » ; **(Aliou FAYE)**.

La réussite de l'expérience des budget-programmes est conditionnée par l'exigence d'un cadre programmatique pluriannuel glissant dont les éléments essentiels sont : la stratégie, les indicateurs, le tableau de financement et le suivi évaluation. Cette nécessité a conduit à l'adoption du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

Le CDMT est une combinaison de projections macro-économique, de projections de dépenses publiques sectorielles assorties des objectifs et stratégies y afférents.

En 2002, la pratique des CDMT a été introduite dans le processus de programmation budgétaire en se donnant une vision à l'horizon de trois (03) ans de projection budgétaire. Ce cadre s'applique à tous les secteurs, PERAC ou non et constitue

une traduction chiffrée des actions clés et des priorités retenues dans le DSRP (2003-2005). Dès lors, les CDMT s'élaborent jusqu'à l'avènement de la LOLF 2013. Cette nouvelle mise à jour n'a pas encore totalement changé les habitudes ; les CDMT sont toujours d'actualité, et dans leur élaboration certaines dissensions s'observent. Un séminaire de haut niveau à l'intention des décideurs politiques et des administrateurs sur la gestion axée sur les résultats, organisé à **Tanger (Maroc) les 28 – 30 Janvier 2013** a mis en exergue cet état de choses. Le compte rendu de ce séminaire a mis en relief la faiblesse de collaboration entre les services techniques et les décideurs politiques. Cette faible collaboration apparaît comme le chaînon manquant en vue de l'enracinement d'une culture de Gestion Axée sur les Résultats, en matière de Gouvernance de l'Administration Publique. Il a été donc souhaité que tous les acteurs s'inscrivent dans une démarche participative, notamment les acteurs impliqués dans la facilitation de la mise en œuvre de ce mode de gestion, pour définir les stratégies de suivi et d'évaluation des réformes engagées en matière de gestion et les modalités d'implantation de la GAR dans les structures de l'Etat.

B- Point des connaissances sur l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire (problème spécifique n°2)

La programmation budgétaire conduisant à la budgétisation prévisionnelle obéit à des méthodes, des principes, ou encore à des techniques bien définies. Pour établir les budgets nationaux, on peut distinguer, dans la pratique, deux méthodes de projection qui ne diffèrent d'ailleurs pas d'une manière fondamentale. Il y a, d'une part, la méthode éclectique (utile surtout pour l'élaboration des budgets prévisionnels), où l'on se sert d'un grand nombre de données aussi complètes que possibles pour estimer les principaux agrégats dont la cohérence est obtenue par itération. Il y a, d'autre part, la méthode économétrique (importante pour l'établissement des budgets exploratoires), qui permet d'établir des prévisions sur la base d'un ensemble de relations quantitatives, fonctionnelles (comprenant des coefficients estimés de façon empirique) entre des variables économiques importantes ; ces relations étant rassemblées dans un modèle fermé au moyen d'équations complémentaires de définition et d'identité, de sorte que le seul fait de connaître les grandeurs exogènes permet déjà de résoudre le système et de connaître les variables endogènes. La méthode éclectique offre fondamentalement trois grands avantages. D'abord une plus grande souplesse, ce qui permet de tenir compte de la totalité

des informations, même incomplètes, ainsi que des facteurs ad hoc particuliers qui se retrouvent dans toutes les prévisions et qu'il est impossible d'inclure dans un modèle. Ensuite, le fait que la nécessité de quantifier amène parfois à sous-estimer l'importance de facteurs qui sont plus difficiles à quantifier, mais dont l'incidence réelle sur l'évolution du processus économique n'est néanmoins pas négligeable. Enfin la facilité avec laquelle on peut apprécier et quantifier les effets de l'évolution à court terme dans les données annuelles.

Les partisans de la méthode économétrique estiment qu'un avantage de cette dernière réside dans le fait que toute prévision rationnelle qui ne serait pas fondée sur des relations quantitatives et explicites ne peut être ni contrôlée ni améliorée. C'est seulement dans le cas où les relations sont quantifiées qu'il sera possible de les améliorer en les confrontant à la réalité. Ils déclarent en outre que les modèles économétriques peuvent contenir des relations plus compliquées que les modèles éclectiques, de sorte qu'ils ont des chances d'être plus réalistes et moins sommaires. Ils ajoutent que de bons modèles économétriques permettent souvent de déceler les conséquences de diverses politiques économiques (problème des variations) et de déterminer plus facilement l'incidence de facteurs quantitatifs particuliers dans les prévisions. Par exemple, en *Allemagne*, la méthode d'élaboration du budget est essentiellement éclectique; elle est fondée sur un modèle de demande qui en constitue l'élément-clef. La demande nominale globale est estimée à partir de divers éléments. Pour déterminer la consommation privée, on établit d'abord un compte d'affectation des ménages comprenant une estimation du revenu des salariés fondée sur une évaluation de l'évolution de l'emploi, de la durée du travail et du taux de salaires, une hypothèse concernant les revenus de la propriété et de l'entreprise et une évaluation des transferts. Pour passer ensuite à la consommation des ménages, on introduit une hypothèse de taux d'épargne. La consommation publique est établie à partir de données dont dispose le ministère fédéral des finances et qui concernent les perspectives d'évolution future du budget de l'État, des Lander et des Communes. Les enquêtes de conjoncture, les permis de construire, etc., éclairent la politique d'investissements tandis que le développement conjoncturel dans les pays clients permet de prévoir les exportations. Il importe de noter que l'Allemagne dispose de très nombreux renseignements statistiques à court terme, et qu'il est dès lors possible, en les utilisant comme indicateur, d'analyser assez tôt l'évolution économique future. La cohérence interne et la plausibilité des premières estimations de la demande globale sont ensuite vérifiées à l'aide de tableaux de travail détaillés. Certaines

valeurs d'abord introduites dans le schéma, sont modifiées lorsqu'elles ne concordent pas avec d'autres grandeurs partielles de l'estimation. Les résultats sont par la suite testés avec l'accroissement probable de l'offre (en volume) estimé de deux façons. La première est fondée sur les variations des facteurs de production travail et capital, la deuxième étant la résultante d'une prévision détaillée de la production dans douze branches d'activités. La comparaison de l'évolution de la demande globale et de l'offre totale donne des indications sur le développement des prix implicites et peut aussi amener, par un processus d'itération, la modification de certaines variables introduites auparavant.

En ce qui concerne *le cas italien*, la formulation des budgets économiques s'est jusqu'ici principalement appuyée sur la méthode empirique. Ceci tient au fait que les modèles économétriques jusqu'à présent annuels, mais appelés dans le futur à devenir trimestriels, ne sont pas encore tout à fait opérationnels et que les statistiques ex-post de la comptabilité nationale restent en ce moment encore trop hétérogènes et partielles pour permettre l'utilisation la plus complète de la masse d'informations rassemblées par l'ISCO. La cohérence interne des prévisions est assurée par un processus d'itération qui est facilité par la ventilation des premières estimations dans des tableaux de travail, construits dans le cadre de la comptabilité nationale. Le modèle implicite, à la base du système est, comme pour l'Allemagne, un modèle de demande. Cependant, la liaison entre les hypothèses admises pour l'évolution de la demande et les estimations sur l'offre est actuellement facilitée par la relative abondance du facteur travail qui rend le système productif italien assez souple. Les estimations des différentes grandeurs économiques sont effectuées, suivant leur caractère, tantôt en volume, tantôt en valeur. La relation finale entre les prévisions à prix courants et à prix constants est également obtenue par itération.

Quant à la *Belgique*, le budget économique est aussi élaboré sur une base essentiellement éclectique, mais, contrairement à l'Allemagne et à l'Italie, la progression du produit brut en volume y est évaluée principalement à l'aide d'une estimation faite dans l'optique production et non pas dans l'optique demande. La prévision de la production tient compte des perspectives d'exportations par secteur d'un trend global, d'un coefficient d'élasticité et des perspectives d'écoulement par secteur. Ensuite, le PNB en valeur est estimé sur la base de l'évolution des revenus, déterminés en partie par une première estimation de la production; l'évolution du taux des salaires et de l'emploi y joue un rôle clé. Une première comparaison entre les résultats des deux méthodes permet de se forger

une idée sur l'évolution des prix implicites et de rapprocher les deux optiques par un processus d'itération. C'est alors seulement que se place la confrontation avec la prévision détaillée de la demande qui revêt, ainsi, moins d'importance que dans les systèmes allemand et italien. La construction quelque peu différente du système semble s'expliquer en partie par le rôle assez important que joue en tant que source d'information le Conseil central de l'économie, pour les prévisions de production détaillées par secteur, et le Conseil national du travail, pour l'estimation de l'évolution des salaires et de l'emploi. De là l'importance accordée à l'optique de la production et dans une moindre mesure à celle des revenus.

C- Point des connaissances sur le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires (problème spécifique n°3)

Toutes nos recherches en vue d'une revue de littérature sur le problème spécifique n°3 sont restées peu fructueuses : très peu d'ouvrages en parlent. Il faut toutefois noter que le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires entretenu par la non-disponibilité de critères de répartition de l'enveloppe budgétaire sectorielle au sein des ministères constitue un problème crucial qu'il convient de résoudre. C'est ce qu'a compris **Daouda KAMANO**, un expert de l'ONU à travers son article : « Comment découper un ministère en programme ». Il reconnaît en effet que la répartition des crédits se fait, en tenant compte des différents programmes ayant cours au sein du ministère ; d'où la nécessité de rattachement des activités aux programmes. Ce même auteur a également mis en relief les techniques visant la conception d'un programme au sens budgétaire, par le biais de son article intitulé : « Le découpage d'une politique publique sous forme de programmes ».

Par ailleurs, des pratiques connues fondent la répartition des crédits sur le taux de consommation des crédits antérieurs par l'organisme intéressé, les objectifs des programmes arrêtés par l'organisme concerné, la performance des gestionnaires de crédits et la conjoncture économique nationale. Signalons que certaines pratiques plus ou moins courantes fondent malheureusement la répartition des crédits sur le jeu d'influence de certains acteurs.

Paragraphe 2 : Approches méthodologiques de l'étude

La méthodologie adoptée ici a une double dimension : une dimension basée sur les enquêtes (dimension empirique) et une dimension liée aux modèles et seuils de décision (dimension théorique).

I-Approches empiriques

Il sera question ici des objectifs de l'enquête, de la population ciblée et des outils pratiques nécessaires dans le processus d'une enquête.

A- Finalités et cadre de l'enquête

Dans toute recherche scientifique, l'objectif principal est la vérification des hypothèses préalablement émises, pour apporter des solutions originales aux problèmes identifiés. De façon spécifique, nous nous sommes fixés comme objectifs de l'enquête :

- ✓ de nous assurer que la faible prise en compte des besoins exprimés par les sectoriels résulte de la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global ;
- ✓ de constater si l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire s'explique par l'inexistence d'un manuel de procédures des activités de programmation budgétaire;
- ✓ de certifier ou non que la non-application rigoureuse des textes a engendré le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires.

Notre enquête s'intéresse à une population formée par l'ensemble des acteurs qui, d'une manière ou d'une autre, influencent la gestion budgétaire au MESRS. Cette population englobe les cadres de la DPP ; du Cabinet/MESRS ; de la DRFM ; de la Direction Générale du Budget (DGB). La taille de la population mère est 200. Un échantillon de taille n=48 (nombre de questionnaires effectivement récupéré) est pris. Et, nous avons adopté une technique de collecte d'information qui exige le recours à la réflexion, au raisonnement, à l'expérience, à la connaissance du milieu enquêté, pour choisir les unités à interroger. Il s'agit donc d'un sondage non probabiliste dont les éléments de l'échantillon sont sélectionnés par la méthode des quotas, avec comme variable de contrôle, la structure d'appartenance. La sélection se présente ainsi qu'il suit : 20 individus à la DPP; 10 individus au Cabinet/MESRS ; 10 à la DRFM ; et 08 individus à

la DGB. Le tableau n°8 de la page 48 présente la taille de la population mère et de l'échantillon.

Tableau n°8 : Tableau de présentation de la taille de la population mère et de l'échantillon

	Population mère (P)	Echantillon (E)	Observations
DPP – Cabinet - DRFM	120	40	E/P= 0,24 soit E/P= 24% L'échantillon est représentatif car sa taille varie entre 20% et 25% de la population mère
DGB	80	08	
Totaux	200	48	

Source : Réalisé par nous-même

B- Les outils de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données.

Les données à collecter, compte tenu de nos hypothèses, sont de nature qualitative. Les informations fiables liés aux problèmes spécifiques identifiés sont mobilisées à travers le questionnaire présenté en annexe n°6 et parfois la méthode accélérée de recherche participative (MARF).

Le dépouillement des informations recueillies est effectué de façon manuelle à travers le tri à plat.

S'agissant de la présentation des données mobilisées, les outils disponibles sont des tableaux statistiques et des graphiques (diagrammes, histogrammes, courbes). Nos variables statistiques étant essentiellement qualitatives, les représentations correspondantes sont: des diagrammes circulaires, diagrammes semi-circulaires, à bandes et diagrammes en tuyau d'orgue. Pour des raisons de commodité, nous utiliserons les graphiques dans le texte principal et les tableaux vont figurer en annexe.

II- Approches théoriques

L'approche théorique permet l'analyse des données, au regard des théories disponibles.

A- Choix de théorie appropriée

Relativement à nos problèmes spécifiques, la revue de littérature n'a révélé aucune théorie au sujet de la vérification des hypothèses. En conséquence, nous nous sommes contentés des seuils de décision.

B- Choix du seuil de décision

Un seuil de décision est fixé relativement à chaque hypothèse d'étude.

La première hypothèse, elle comporte trois items spécifiés. La cause réelle est celle qui obtient un poids supérieur ou égal à 33%. Si aucune cause ne satisfait à cette condition, alors la cause ayant le poids le plus élevé est réelle.

Quant à la deuxième hypothèse, est retenue comme cause réelle, la cause ayant un poids supérieur à 50%. Si aucune cause ne répond à ce principe, la cause ayant le poids le plus élevé, sera retenue comme cause réelle.

S'agissant de la troisième hypothèse, elle comporte quatre (04) items spécifiés. L'item retenu est celui ayant un poids supérieur au poids moyen des causes (soit 25%). A défaut, tout item ayant un poids non nul est adopté comme cause réelle.

En définitive, la cause retenue pour confirmer la deuxième hypothèse est celle ayant recueillie à l'issue de l'enquête, la majorité d'avis des enquêtés.

Section 2 : Vérification des hypothèses et approches de solutions

Paragraphe 1 : Collecte des données et établissement du diagnostic

Le premier paragraphe est consacré à la mobilisation des données d'enquête et les contraintes y relatives, tandis que le second est réservé à l'analyse des données recueillies.

I- Mobilisation des données d'enquête, difficultés rencontrées et limites des données

Il s'agira de dire succinctement le contexte d'organisation des enquêtes et les difficultés y relatives.

A- Préparation et réalisation de l'enquête

L'enquête a connu une phase préparatoire qui a précédé celle de la réalisation.

1- Préparation de l'enquête

En vue de rendre plus compréhensive la formulation des questions pour les enquêtés, le questionnaire a fait l'objet d'un test avant d'être corrigé grâce aux observations faites par les personnes ressources consultées.

Afin de garantir une meilleure compréhension des questions, le questionnaire a été conçu exclusivement, en tenant compte des problèmes spécifiques identifiés, au cours de cette étude. Cela nous permet de recueillir plus aisément l'essentiel des avis des enquêtés sur notre thème.

2- Réalisation de l'enquête

Il est à signaler que l'enquête s'est déroulée sur une période de trois semaines. L'enquête nous a conduit dans diverses structures, soit pour recueillir des informations documentaires, soit pour distribuer le questionnaire, ou pour solliciter un entretien. Soulignons que ces recherches ne se sont pas déroulées sans difficultés.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

Les limites des données sont mises en exergue, après l'exposé des difficultés rencontrées.

1- Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées, lors de la réalisation de notre enquête, sont multiformes et de divers ordres :

- la difficulté majeure est liée à l'indisponibilité des agents rencontrés. A cause des nombreuses missions en vue de l'opérationnalisation des innovations de la nouvelle LOLF, ils n'ont pu nous accorder le temps nécessaire pour approfondir les grandes idées ;
- une autre difficulté est relative à la réticence de certains à nous fournir les informations dont nous avons besoin pour réaliser l'étude ;
- la non-disponibilité de certaines statistiques.

Ces difficultés expliquent la limite des données recueillies.

2- Limites des données

Ces limites concernent essentiellement l'insuffisance des informations collectées et leur qualité. Elles sont spécifiquement liées aux marges d'erreur pouvant provenir non seulement de ces difficultés, mais aussi de notre jeune expérience en matière de conduite d'une enquête.

Néanmoins, nous avons essayé de respecter les règles, normes et principes académiques établis en la matière. Donc ces difficultés et limites ne sont pas de nature à disqualifier le caractère scientifique et technique des résultats que nous avons présentés.

II- **Présentation et analyse des données**

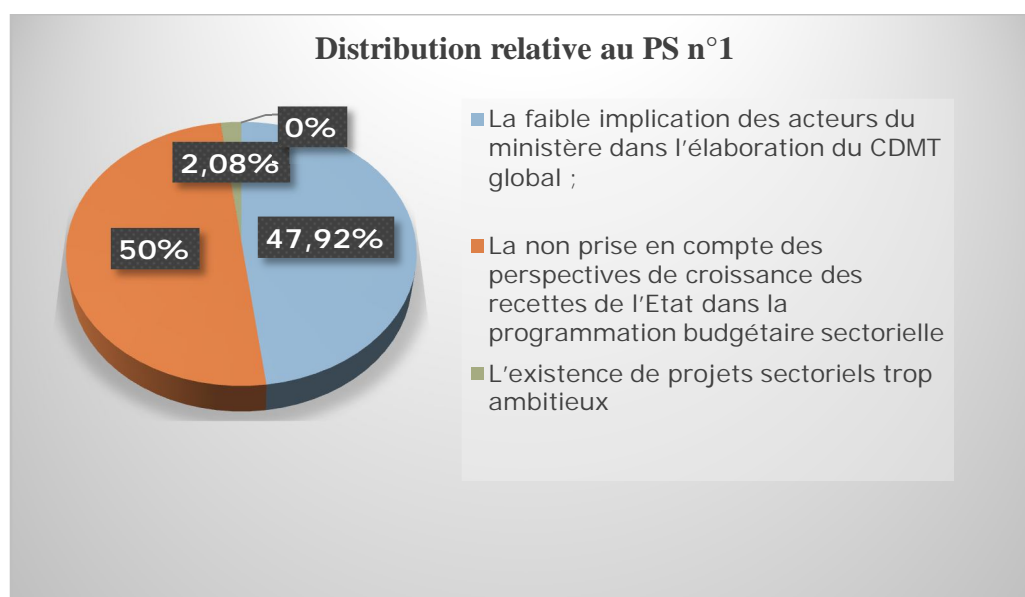
Après avoir exposé les données recueillies, le diagnostic sera établi.

A- **Données relatives aux problèmes spécifiques**

Il convient maintenant d'exposer les données collectées sur la base du questionnaire.

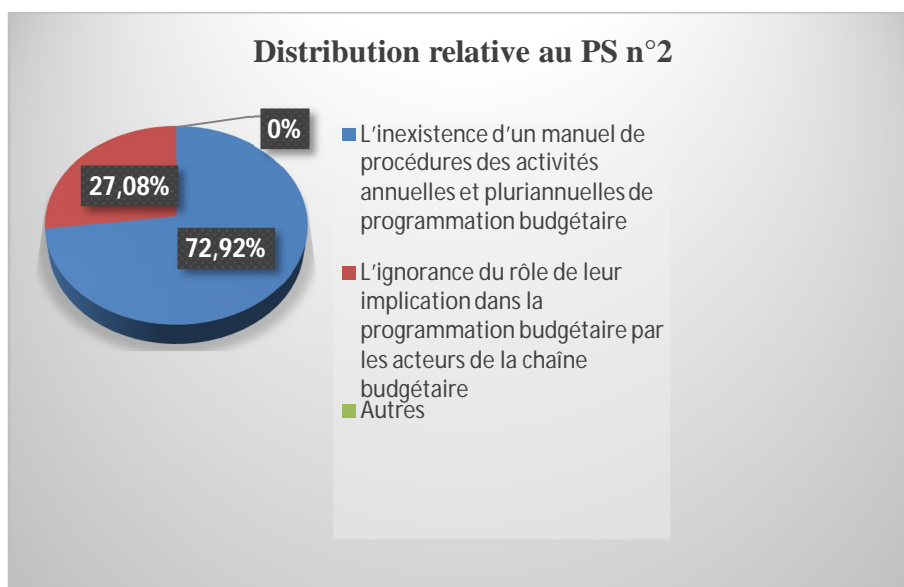
Qu'est-ce qui, selon vous, entraîne la faible prise en compte des besoins exprimés par les sectoriels ? Cette question posée aux enquêtés, au cours de nos recherches, nous a permis de recueillir les données nécessaires pour la vérification de l'hypothèse spécifique n°1. Le traitement des données mobilisées a permis l'obtention du graphique n°1 de la page 51.

Graphique n°1 : Répartition des données d'enquête relatives à la faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère.



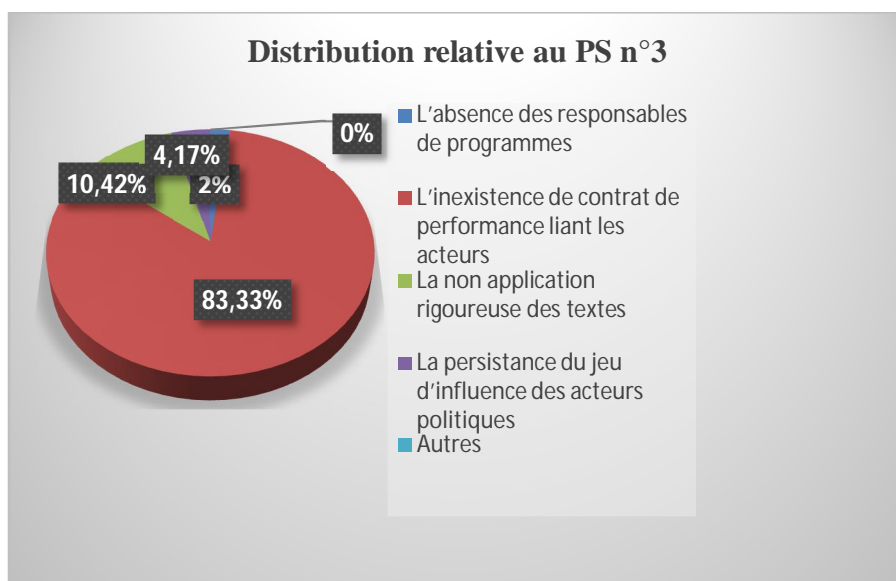
S'agissant du PS n°2, la question « qu'est-ce qui peut être à la base l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire? » nous a permis de faire la répartition des données présentées à travers le graphisme n°2 de la page 52.

Graphique n°2 : Données relatives à l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire.



Nous nous sommes servis de la question n°3 du questionnaire, pour l'examen des causes du problème spécifique n°3. « Qu'est-ce qui justifie, selon vous, le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires ? »; telle est la question dont les réponses sont organisées à travers le graphique n°3 de la page 53.

Graphique n°3 : Données d'enquête relatives au manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires.



B- Etablissement du diagnostic

Nous avons procédé ici à l'évaluation du degré de vérification des hypothèses puis à l'établissement du diagnostic.

1- Degré de vérification des hypothèses

Les résultats d'enquête relatifs à la vérification de la première hypothèse spécifique se présentent comme suit : 2,08% pour l'item n°3 ; 50% pour l'item n°2 ; et 47,92% pour l'item n°1. En application du seuil de décision fixé, les causes spécifiques n°1 et 2 se dégagent comme causes réelles. Ainsi, **l'hypothèse spécifique n°1 est confirmée** parce que la cause supposée est réelle. Mais le problème a une seconde cause, celle de la non prise en compte des perspectives de croissance des recettes de l'Etat dans la programmation budgétaire sectorielle. En conséquence, nous pouvons retenir : **La faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère au regard des objectifs stratégiques résulte non seulement de la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global mais surtout de la non prise en compte des perspectives de croissance des recettes de l'Etat dans la programmation budgétaire sectorielle.**

Au sujet du problème spécifique n°2, tel que révélé par le graphique n°2, nous avons enregistré 72,92% pour la cause n°1 ; 27,08 et 0% pour l'item « Autres ». En considérant

le seuil de décision, «L'inexistence d'un manuel de procédures des activités de programmation budgétaire» est la cause réelle du deuxième problème spécifique, parce qu'ayant le poids le plus élevé. En conséquence, **l'hypothèse spécifique n°2 est confirmée**. Nous pouvons alors affirmer : **l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire s'explique par l'inexistence d'un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire**.

La troisième hypothèse de notre étude est formulée : « La non application rigoureuse des textes a engendré le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires ». D'après le graphique n°3, 4,17% des enquêtés estiment que la persistance du jeu d'influence des acteurs politiques est la cause du problème identifié ; 2,08% pensent que c'est plutôt l'absence de responsables de programmes; 10,42% confirment que le problème résulte de la non application rigoureuse des textes et 83,33% soutiennent que l'inexistence de contrat de performance liant les acteurs est la cause majeure du problème à résoudre. Aucune tranche de la population enquêtée n'a évoqué des causes disparates rangées dans la modalité «Autres». Au regard du seuil de décision fixé, une cause qui obtient un poids de 25% au moins est considérée comme réelle. Vu que l'item «L'inexistence de contrat de performance liant les acteurs » a totalisé 83,33%, il est donc responsable du problème spécifique n°3. Nous en déduisons que **l'hypothèse n°3 est infirmée**. En conséquence, nous pouvons retenir : **L'inexistence de contrat de performance liant les acteurs budgétaire a engendré le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires**.

2- Synthèse du diagnostic

Il s'agit de faire ici le résumé des enseignements utiles tirés de la vérification des hypothèses.

Pour des raisons de commodité, les informations à retenir sont consignées dans le tableau n° 9 de la page 55.

Tableau n°9: Tableau de synthèse du diagnostic

N° d'ordre	Problème de l'étude	Causes réelles	Diagnostic proprement dit
1	Faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère au regard des objectifs stratégiques	La non prise en compte des perspectives de croissance des recettes de l'Etat dans la programmation budgétaire sectorielle et la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global	La faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère au regard des objectifs stratégiques résulte non seulement de la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global mais surtout de la non prise en compte des perspectives de croissance des recettes de l'Etat dans la programmation budgétaire sectorielle
2	L'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire	L'inexistence d'un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire	L'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire s'explique par l'inexistence d'un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire
3	Le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires	L'inexistence de contrat de performance liant les acteurs	L'inexistence de contrat de performance liant les acteurs a engendré le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires

Source : Résultats de nos analyses

Paragraphe 2 : Réflexions suggestives

Les véritables problèmes qui minent le système de la budgétisation par programmes au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique sont identifiés. Les sources de ces différents obstacles sont décelées. Il nous appartient donc d'agir pour corriger les insuffisances ou éliminer les menaces et renforcer les atouts. Nous allons, à cet effet, proposer des solutions susceptibles de rendre plus dynamique le système en étude. Ces solutions vont nécessiter des actions préalables et une certaine coordination et coopération pour leur efficacité. C'est pourquoi, des recommandations seront faites à l'endroit de tous les acteurs intéressés.

I- Propositions de solutions

Les solutions sont organisées suivant les problèmes spécifiques.

A- Approches de solutions sur la faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère au regard des objectifs stratégiques (problème spécifique n°1)

D'après le diagnostic, la faible prise en compte des besoins exprimés par les sectoriels résulte non seulement de la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global mais surtout de la non prise en compte des perspectives de croissance des recettes de l'Etat dans la programmation budgétaire sectorielle. Pour une sincère adéquation du cadre de dépenses à moyen terme avec les stratégies sectorielles et une prise en compte optimale des besoins sectoriels au MESRS, en vue d'une efficacité dans la gestion publique, le MESRS doit mener deux (02) actions déterminantes :

- ✓ anéantir les obstacles à une franche collaboration entre les différents acteurs, dans le processus d'élaboration des CDMT global, et
- ✓ instaurer une compatibilité entre besoins sectoriels exprimés et perspectives de croissance des recettes de l'Etat.

Le CDMT global est la résultante, une synthèse souvent mécanique des contenus des Cadres de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme (CDSMT). Dans de nombreux pays en Afrique, la lutte contre la pauvreté est accompagnée par un ensemble d'innovations et de réformes en matière de gestion budgétaire tel que le Cadre de Dépenses à Moyen Terme. En zone UEMOA, la mise en œuvre des directives du cadre harmonisé des finances publiques constitue un axe majeur de politique d'intégration économique visant une mutualisation des enseignements tirés en matière de gestion budgétaire et contribuant à

l'application des critères de convergence. L'utilisation assez développée du CDMT en Afrique s'accompagne d'un ensemble d'interrogations sur leur impact. Aujourd'hui, il est dressé un portrait critique du CDMT.

Particulièrement en ce qui concerne le processus budgétaire, au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, le CDMT global n'assure tangiblement ni une amélioration de la discipline budgétaire ni un redéploiement vers les secteurs prioritaires identifiés par le MESRS. Pour pallier à cet état de choses, il importe que le CDMT global soit le reflet cohérent des stratégies sectorielles soigneusement élaborées. A cet effet, la Direction Générale du Budget doit, à toutes les étapes de la procédure d'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme global, faire participer activement les acteurs sectoriels de manière à ne plus perdre de vue les objectifs attendus des secteurs et à prendre en compte leurs stratégies prédéfinies. Une incompatibilité des orientations globales avec les orientations sectorielles est susceptible de mettre à mal la performance convoitée, dans la mesure où le CDMT s'inscrit dans une logique de Gestion Axée sur les Résultats (GAR), qui s'appuie sur une autonomie de décision des gestionnaires. Selon celle-ci, les dotations budgétaires sont allouées en fonction d'objectifs, dont l'atteinte est mesurée par des indicateurs de performance. La mise en place du CDMT global doit ainsi cesser d'être l'apanage du seul ministre chargé des finances, sans toutefois faire abstraction de son pouvoir de régulation budgétaire.

En outre, les techniciens du ministère doivent, dans le processus d'articulation des besoins sectoriels, chercher à rimer besoins à satisfaire et recettes mobilisables. En effet, le niveau global des recettes mobilisables est décliné dans le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) et repris dans la lettre de cadrage unique. Cette lettre comporte la répartition par secteur ou ministère des recettes mobilisables en termes de niveau maximal de dépenses à ne pas dépasser. Ainsi, le respect de la lettre de cadrage unique est une façon d'exprimer les besoins sectoriels en fonction des perspectives de croissance des recettes de l'Etat. C'est pourquoi, nous invitons les acteurs chargés de l'élaboration du budget au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, au respect strict des prescriptions du DPBEP à travers la lettre de cadrage unique. En cas d'existence de besoins nouveaux dont l'évaluation et la prise en compte entraînent un dépassement de la limite fixée par la lettre de cadrage unique, nous suggérons que des arbitrages préalables aient lieu avant leur intégration au budget. De cette

façon, tous les besoins sectoriels exprimés et budgétisés seront entièrement pris en considération.

B- Approches de solutions sur l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire (problème spécifique n°2)

L'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire s'explique par l'inexistence d'un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire. En conséquence, la résolution du problème en question passera par une préalable définition des activités et tâches successives requises dans un manuel dit de procédures. Il faudra donc rédiger un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire. Ce manuel de procédure doit assorti d'obligations relatives à chaque catégorie d'acteur intervenant dans le système de programmation budgétaire. L'obligation contractuelle de chaque agent ou acteur du processus de budgétisation correspondra donc à une séquence de la procédure décrite dans le manuel. Dès que chaque acteur de la chaîne budgétaire se serait imprégné de ses obligations contractuelles, son ignorance du rôle de leur implication dans la programmation budgétaire se dissipera.

C- Approches de solutions sur le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires (problème spécifique n°3)

L'inexistence de contrat de performance liant les acteurs a engendré le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires. Pour une répartition objective des enveloppes budgétaires au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, il urge d'instaurer un contrat obligatoire de performance liant les acteurs de la chaîne programmatique à la haute hiérarchie. Le contrat dont il s'agit est un contrat d'objectifs, des objectifs à atteindre dans le processus de budgétisation ; c'est ce qu'on appelle sous d'autres cieux le cahier des charges ou encore la lettre de mission. En effet, il s'agira d'une application ferme des prescriptions légales et réglementaires, d'autant plus que les directives de l'UEMOA dont le Bénin est membre ont déjà prévu un tel contrat dans le cadre de la gestion financière publique. Rappelons que l'existence du budget classique à côté du budget-programme persiste au MESRS. Les programmes existent et sont bien définies, mais la classification administrative du budget ne rend pas du tout aisé le rattachement des Directions et services aux programmes définis. La non désignation des responsables de programme vient en rajouter au problème. Pour sortir de cette situation qui

remet en cause l'atteinte des objectifs, il faut une application effectivement de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances. Cela permettra d'élaborer les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD), pour mettre en exergue les programmes avec les enveloppes y relatives. Dans ces conditions, les crédits sont répartis dès la formulation de chaque programme, et les activités réparties entre les différents services en fonction de leur domaine d'intervention.

II- Plaidoyer pour l'opérationnalisation des solutions proposées

L'essentiel de notre travail est mis en exergue, suite aux conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

A- Recommandations

L'amélioration des conditions d'un système de programmation budgétaire satisfaisante au MESRS suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions proposées. Les solutions suggérées dans cette étude nécessitent la contribution de tous les acteurs intéressés pour rendre concrètes et effectives leurs manifestations curatives.

C'est dans cette logique que nous proposons de faire quelques recommandations à l'endroit du Gouvernement, des acteurs internes et externes de la programmation budgétaire au MESRS.

1- Recommandations à l'endroit du Gouvernement

La mise en œuvre des solutions apportées aux problèmes de programmation budgétaire passe par :

- ✓ L'intensification de la formation des acteurs pour une effective appropriation des dispositions juridiques et techniques de la nouvelle loi organique ;
- ✓ La mise en place d'une architecture administrative actuelle pour l'harmoniser avec la fonction managériale préconisée par la nouvelle LOLF ;
- ✓ Le renforcement le système d'information au niveau de la chaîne budgétaire ;
- ✓ La mise en œuvre de la sédentarisation des acteurs avertis du nouveau système de gestion budgétaire ;
- ✓ Le recyclage périodique de tous les agents en vue de l'appropriation des nouvelles méthodes de travail ;

- ✓ La réalisation du renforcement des capacités à travers une meilleure organisation des DRFM, des DPP, voire de toute l'Administration Publique et l'organisation rationnelle de la collaboration avec ces structures partenaire ;
- ✓ l'application de l'adage « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut » pendant les mutations;
- ✓ la décision collective du Conseil des ministres d'intégrer le calendrier budgétaire au chronogramme individuel des membres du Gouvernement afin qu'ils se rendent disponibles pendant la période budgétaire ;
- ✓ L'organisation d'ateliers de sensibilisation, sur les relations de travail qui doivent exister entre les agents, en vue d'un meilleur rendement des Administrations Publiques, en matière de préparation et d'exécution de leurs budgets.

2- Recommandations à l'endroit des acteurs de la chaîne de programmation budgétaire du MESRS

Dans le but d'asseoir un système adéquat de programmation budgétaire au MESRS, il urge de :

- ✓ arrimer les programmes aux pôles prioritaires de développement du gouvernement ;
- ✓ renforcer la collaboration entre les directions centrales, la délégation du Contrôleur Financier, l'Inspection Générale du Ministère et les gestionnaires de crédits pour une gestion rationnelle et fluide des informations ;
- ✓ concevoir et mettre en œuvre une politique de renforcement des capacités des structures du Ministère en ressources humaines qualifiées, en matériels adéquats et modernes de travail. A cet effet, des dispositions suivantes doivent être prises à savoir :
 - l'organisation des formations périodiques sur des modules relatifs à la gestion budgétaire axée sur les résultats, le Suivi-évaluation budgétaire, au calcul et à l'interprétation des indicateurs de performance;
 - le recrutement du personnel qualifié par poste, en tenant compte du profil et des qualifications ;
 - le dédoublement, si possible, des agents dans leurs tâches ;
 - la promotion interne du personnel qui est une source de motivation ;

- l'allocation d'intéressement financier aux agents et cadres en fonction du meilleur rendement fourni pour leur satisfaction personnelle.
- ✓ anticiper sur les activités budgétaires par l'élaboration du manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaires.
- ✓ impliquer activement tous les acteurs dans l'élaboration des différents outils de prévisions et d'opérationnalisation budgétaires ;
- ✓ faire participer tous les acteurs de la chaîne budgétaire lors de l'élaboration du budget en vue d'une répartition objective des enveloppes budgétaires ;
- ✓ faire accélérer la validation des outils de gestion en vue d'éviter des perturbations dans le fonctionnement des structures du ministère ;
- ✓ renforcer le système information de la DPP en créant un système informatisé spécifique à la programmation budgétaire.
- ✓ pour limiter le retard accusé par les Départements dépensiers à transmettre leurs propositions budgétaires au Ministère des Finances, il est suggéré que :
 - les gestionnaires du personnel veillent à une meilleure gestion des ressources humaines, en vue d'une planification rationnelle pour des embauches et des affectations ;
 - les Ministres et Présidents des Institutions veillent à ce que les cadres qui vont être nommés DRFM soient des cadres de la catégorie A1 qui ont de l'expérience et qui maîtrisent l'orthodoxie financière ;
 - les cadres postulant au poste de DRFM soient des cadres provenant du Ministère des Finances ou qui aient fait leurs expériences dans les services financiers d'un Ministère sectoriel ;
 - les cadres postulant au poste de DPP soient des cadres provenant du Ministère du Plan ou qui aient fait leurs expériences dans les services de programmation et de prospective d'un Ministère sectoriel.

3- Recommandations à l'endroit des acteurs externes

Les autorités responsables de la programmation budgétaire ont un rôle primordial à jouer dans la mise en œuvre des mesures visant à l'amélioration des modalités pratiques de programmation budgétaire. Il s'agira pour elles d'agir dans le sens de :

- ✓ la création des conditions propices de travail aux collaborateurs impliqués dans le processus de préparation du budget en général, et en particulier ceux de la DPB, en

mettant à leur disposition des moyens de transport pouvant leur permettre de se déplacer pour faire la collecte des informations ;

- ✓ la maîtrise de nouvelles techniques de gestion du temps, afin de mieux faire participer les ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT en évitant le gaspillage de temps ;
- ✓ la révision du calendrier budgétaire afin d'élaborer plus tôt les CDSMT et le CDMT pour que les ministères dépensiers disposent de délai nécessaire pour élaborer leur budget-programme;
- ✓ la publication du calendrier et des principes budgétaires sur les sites web du Ministère des Finances et du Gouvernement ;
- ✓ l'amélioration de la formulation des politiques sectorielles, en veillant à ce que les activités des structures cadrent avec les objectifs assignés aux ministères et du suivi de leur exécution.

B- Synthèse de l'étude

Pour des raisons de commodité, nous avons préféré mettre en exergue les résultats de nos travaux de recherche, dans un tableau synthétique. Le tableau n°10 de la page 63 prend en compte le problème général et les problèmes spécifiques, les objectifs poursuivis, les causes réelles des problèmes soulevés par notre étude et les grandes lignes des approches de solutions.

Tableau n°10 : Synthèse de l'étude

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic	Approches de solutions
Niveau général		(problème général) Programmation budgétaire non satisfaisante au MESRS	Déterminer les conditions d'une programmation budgétaire satisfaisante au MESRS	-	-	-
Niveaux spécifiques	1	Faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère au regard des objectifs stratégiques	Définir les conditions requises pour une concordance synergique entre CDMT global et stratégies sectorielles au MESRS	La non prise en compte des perspectives de croissance des recettes de l'Etat dans la programmation budgétaire sectorielle et la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global	La faible prise en compte des besoins exprimés par les sectoriels résulte non seulement de la faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global mais surtout de la non prise en compte des perspectives de croissance des recettes de l'Etat dans la programmation budgétaire sectorielle	-anéantir les obstacles à une franche collaboration entre les différents acteurs dans le processus d'élaboration des CDMT ; -la Direction Générale du Budget doit, à toutes les étapes de la procédure d'élaboration du cadre de dépenses à moyen terme global, faire participer activement les acteurs sectoriels de manière à ne plus perdre de vue les objectifs attendus des secteurs, tout en prenant en compte leurs stratégies prédéfinies.
	2	L'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire	Identifier des approches pour une meilleure programmation sectorielle au MESRS	L'inexistence d'un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire	L'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire s'explique par l'inexistence d'un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire	-une préalable définition des activités et tâches successives requises dans un manuel dit de procédures ; - Ce manuel de procédure doit assorti d'obligations relatives à chaque catégorie d'acteur intervenant dans le système de programmation budgétaire. L'obligation contractuelle de chaque agent ou acteur du processus de budgétisation correspondra donc à une séquence de la procédure décrite dans le manuel.
	3	Le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires	Déterminer les mesures adéquates à prendre pour une répartition objective des crédits à l'interne	L'inexistence de contrat de performance liant les acteurs	L'inexistence de contrat de performance liant les acteurs a engendré le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires	-mettre fin au dualisme classico-moderne ; -il faut l'application effective de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ; - l'instauration d'un contrat obligatoire de performance liant les acteurs de la chaîne programmatique à la haute hiérarchie. Dès que chaque acteur de la chaîne budgétaire se serait imprégné de ses obligations contractuelles, son ignorance du rôle de leur implication dans la programmation budgétaire se dissiperait du coup

Source : Observations de stage



CONCLUSION

La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et mise en œuvre en 2002 est une approche globale et intégrée qui concerne l'ensemble du processus budgétaire. La démarche adoptée pour cette réforme est une démarche progressive, participative et volontariste, tenant compte des capacités des gestionnaires. Les différents axes de la réforme budgétaire se complètent, s'intègrent et visent les objectifs d'autonomie des gestionnaires, de respect des conditions d'exécution du budget et d'amélioration de la programmation budgétaire pour la gestion performante du MESRS.

Au début de la réforme, on ne parlait pas de programmation budgétaire pluriannuelle et de contrôle modulé. Ces notions ont été intégrées au fur et à mesure de l'appropriation de la nouvelle réforme budgétaire et du besoin né en cours de déploiement de cette réforme. Cette réforme sur la programmation s'est étendue dans tous les ministères et constitue un élément majeur de contrôle budgétaire interne à chaque ministère. Ainsi, la réflexion sur la programmation budgétaire insiste sur le CDMT, un outil pour l'élaboration du budget-programme qui permet de faire évoluer le système budgétaire. Le CDMT, en tant que tel, prend en compte les besoins exprimés par tous les ministères sectoriels avec l'implication de ceux-ci.

Cependant, au MESRS, la faible prise en compte des besoins exprimés due à la non implication des acteurs, constitue l'une des insuffisances du système de programmation budgétaire qui a fait l'objet d'analyse dans le présent travail. De même, l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire qui résulte de l'inexistence d'un manuel de procédures des activités de programmation annuelles et pluri annuelles et la répartition non objective des enveloppes budgétaires aux structures ne créent pas des conditions favorables à la programmation budgétaire au sein du Ministère.

Dans la perspective de résoudre ces difficultés, nous avons proposé des approches de solutions et formulé des recommandations. Il s'agit de : (i) intensifier la formation des acteurs pour une effective appropriation des dispositions juridiques et techniques de la nouvelle Loi Organique ; (ii) adresser des plaidoyers en direction des Ministres du Développement et des Finances pour la prise en compte effective du CDSMT du MESRS dans l'élaboration du CDMT global ; (iii) impliquer activement tous les acteurs dans l'élaboration des différents outils de prévisions et d'opérationnalisation budgétaires ; (iv) faire participer tous les acteurs de la chaîne budgétaire lors de l'élaboration du budget en

vue d'une répartition judicieuse des enveloppes budgétaires en fonction des objectifs fixés aux contrats de performance.

L'application des solutions et la prise en compte des recommandations permettront d'élaborer dans de meilleures conditions, le budget du MESRS et de rendre plus performants les résultats d'exécution budgétaire du Ministère.

Références Bibliographies

I- Ouvrages

- ADJOVI G. S. Epiphane (mai 2010), « **Les politiques publiques et les allocations de ressources budgétaires** », édition CAPOD ;
- BARRY, H. P. et J. DIAMOND (1999) : « **Guide pour la gestion des dépenses publiques** », FMI ;
- GAUDEMET, P. M. et J. MOLINIER (1996) : « **Finances Publiques/Budget et Trésor** », Tome 17^{ème} Edition MONTCHRESTIEN ;
- GROSZYK W. (2002), « **La gestion axée sur les résultats aux Etats-Unis** », Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire, vol. 1, n°4, p.139 ;
- KTISTENSEN J. K., GROSZYK W. S., et BÜHLER B. (2002), « **L'élaboration et la gestion des budgets centrés sur les résultats** », Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire, vol. 1, n°4, page 7;
- MERCIER, E. et G. SCHMIDT (2004) : « **Gestion des ressources humaines** », Node & Pearson.
- MUZELLEC, R. (2004) : « **Finances Publiques** », 13^{ème} Edition, SIREY ;
- PAYSANT, A. (1997) : « **Finances Publiques** », 4^{ème} Edition Armand COLIN ;
- SAÏDJ, L. (2003) : « **Finances Publiques** », 4^{ème} Edition, DALLOZ ;
- TOULOUSE, JB., JF. DELUSSE, Y. ROLLAND et X. PILLOT (1987) : « **Finances Publiques et Politiques Publiques** » Edition ECONOMICA ;

II- Rapport, Publication et Mémoires

A- Rapports

- ALI Achour, BRIGNONEN Sandrine et ZOUNON Michel (septembre 2007) «**Evaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)**», Rapport projet FED;
- « **Concepts et méthodes liés au CDMT et au CDS-MT** », atelier technique de formation sur les approches et outils de budgétisation des OMD et des SRP, Institut IDEA International.

- Rapport sur « séminaire sur la gestion des ressources humaines en Afrique ; Défis pour le troisième millénaire » Tanger – Maroc octobre 2000 ;
- UGR (juillet 2013), « Présentation de loi organique relative aux lois de finances, harmonisées à la directive n°6 portant loi de finances au sein de l'UEMOA ».

B- Publications

- AGBLONON, P. (2006) : « La gestion optimale du temps » ;
- AIGNON, F. et J. SOSSA (2007) : « Processus d'élaboration du TOFE et Changement de nomenclature » Support de séminaire.
- FAYE, A. (2002) : « Elaboration du budget et recours au Cadre de Dépenses à Moyen Terme au Sénégal » ;
- KAHOU, I. (2007) : « Inter relations entre les comptes macro-économiques » Support de séminaire ;
- MEDE Nicaise (2013) « La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Bénin », Afrilex n°4;
- OGOUSSAN Martin (2015) « Programmation budgétaire : entre analyse et choix alternatif » ;
- OULALALOU, F. (2007) : « Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme en cours d'adaptation » [http://www.all Africa.com.](http://www.all Africa.com;);
- RAFFINOT M. et B. Samuel (2006) « Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? » STATECO N°100.
- RAHIMI, R. (2005) : « Le Budget programme » ;
- RAZAFINDRAVONONA Jean, AfCoP, Nairobi (23 – 25 mai 2001) « Comment passer de la gestion des finances publiques axées sur les moyens à la gestion budgétaire axée sur la performance? : cas de Madagascar ».
- ZODJIHOUE Joël Darius Eloge (25 – 28 mai 2009) « La gestion axée sur la performance et les résultats appliquée à la gestion des finances publiques : préparation et mise en place du budget axé sur la performance et les résultats », ENA, Rabat (Maroc).

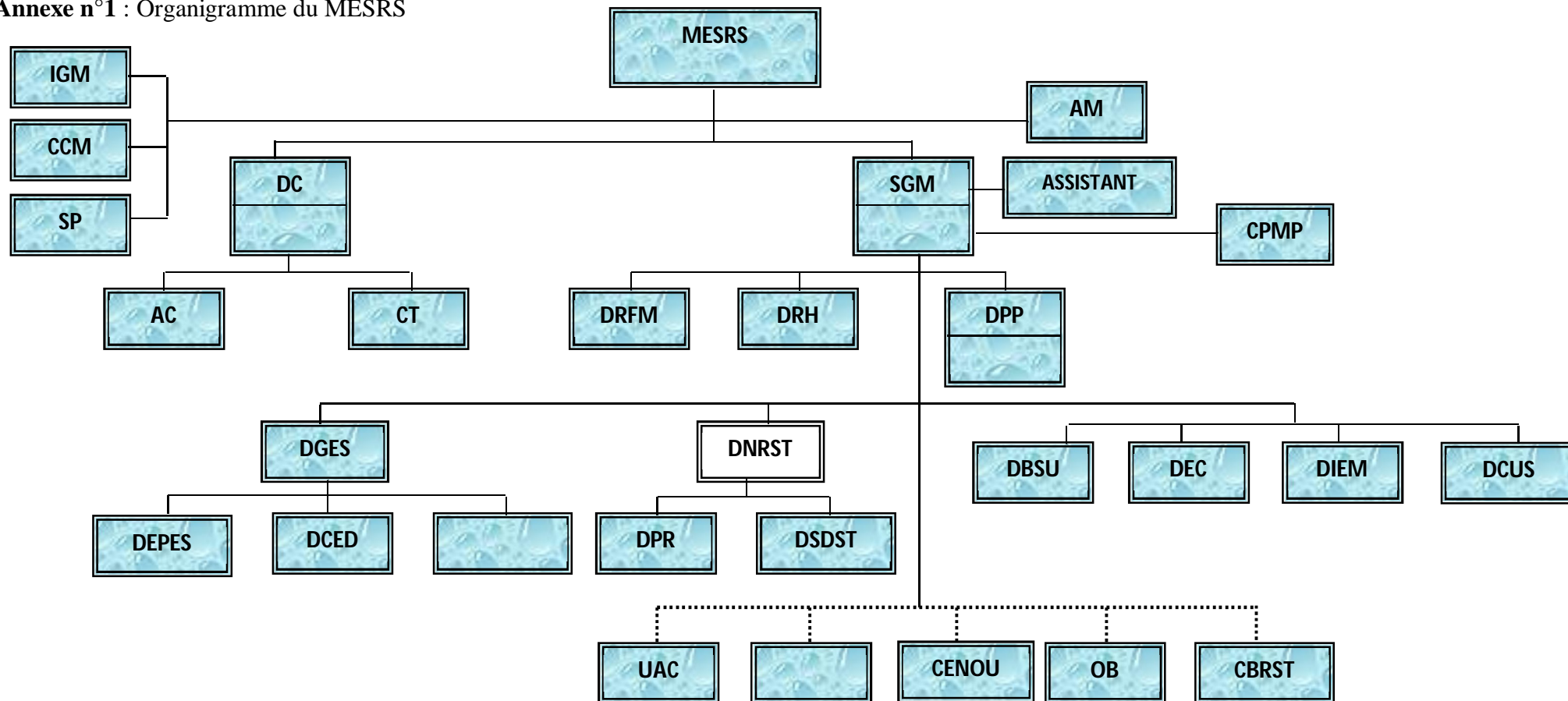
C- Mémoires

- M. Christiane KUADJO épouse KOUDENOUKPO (août 2007) « **Contribution a la mise en place des conditions optimales de la préparation du projet de budget général de l'Etat au Bénin** », ENAM, cycle II, AFT.
- Maurice H. S. A. AMOUSSOU-GUENOU (juillet 2007) « **Contribution pour une mise en place d'un système performant de suivi et évaluation du budget programme au Bénin** », ENAM, cycle II, AFT ;

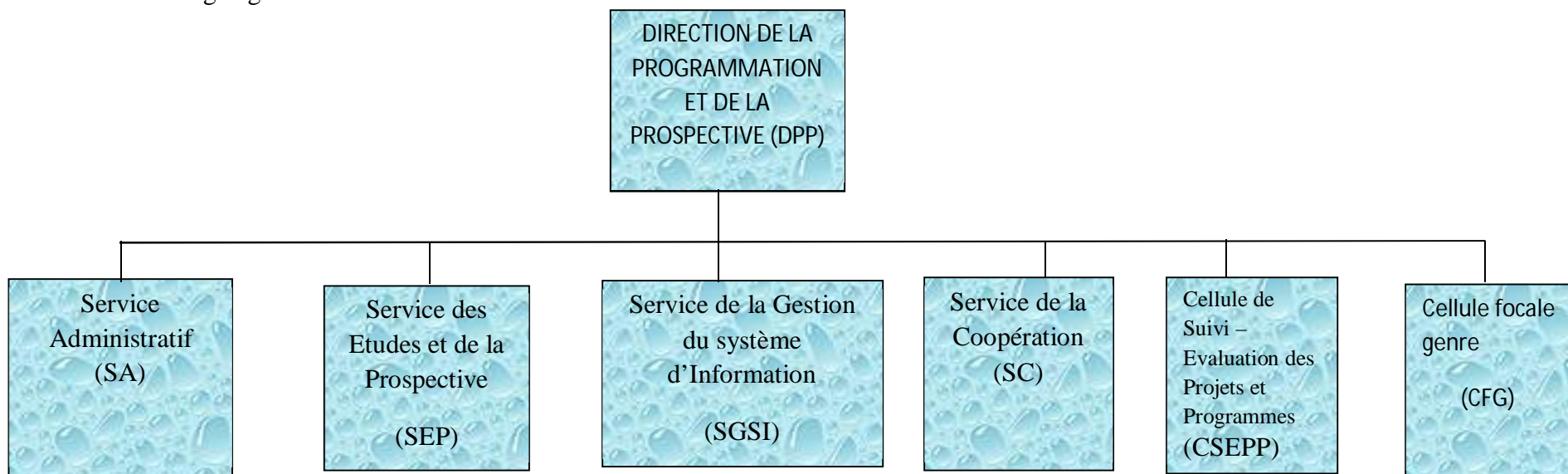


ANNEXES

Annexe n°1 : Organigramme du MESRS



Annexe n°2 : Organigramme DPP



Annexe n° 3 :

L'environnement juridique et réglementaire

- ✚ Loi N° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- ✚ Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances;
- ✚ Décret n° 2012-191 du 03 juillet 2012 fixant la structure type des ministères ;
- ✚ Décret 2012-540 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS) ;
- ✚ Décret 2014-564 du 1^{er} octobre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD) ;
- ✚ Décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du Cadre de Réforme de gestion Budgétaire Axée sur les Résultats ;
- ✚ Décret n° 2011-554 du 24 août 2011 portant approbation du Calendrier de déroulement des travaux Budgétaire;
- ✚ Décret 2014-794 du 31 décembre 2014 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- ✚ Directive n°06/2009/CU/UEMOA du 26 juin 2009 portant Lois de Finances au sein de l'UEMOA ;
- ✚ Arrêté n° 687/MESRS/DC/SGM/CTJ/DPP/SA du 06 décembre 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Programmation et de la Perspective (DPP) ;
- ✚ Arrêté n° 077/MESRS/DC/SGM/DRFM/DPP/SA du 21 février 2014 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Comité Technique chargé de la Réforme Budgétaire du Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ;
- ✚ Arrêté n°121/MESRS/DC/SGM/DRFM/DPP/SA du 13 mars 2014 portant nomination des membres de la Cellule de suivi-évaluation des Projets et Programmes de la

Réforme Budgétaire du Budget-programme du Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ;

- ✚ Arrêté n° 122/MESRS/DC/SGM/DRFM/DPP/SA du 13 mars 2014 portant nomination des Chefs de File des Programmes et des Points Focaux de suivi-évaluation du Budget-programme du Ministère de l'enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

Annexe n°4 : L'élaboration du budget classique

L'élaboration du Budget Général de l'Etat

L'élaboration du budget au niveau national se présente comme suit :

- ❖ la préparation de la lettre de cadrage, laquelle indique les niveaux maxima autorisés pour la progression des dépenses publiques par rapport à la gestion budgétaire en cours ;
- ❖ le ministre en charge des finances, par une lettre circulaire fixe le plafond des dépenses pour l'année suivante et le notifie aux ministères dépensiers ;
- ❖ les ministères dépensiers, à leur tour, font leurs propositions budgétaires par nature de dépenses en reconduisant, leur budget annuel de l'exercice précédent en complétant et les mesures nouvelles. Une prévision tendancielle est faite avant que les mesures additionnelles ne s'ajoutent suite aux doléances formulées lors de la Conférence Budgétaire ;
- ❖ les propositions des ministères dépensiers sont étudiées par le ministre en charge des finances ;
- ❖ l'arbitrage et la tenue des conférences budgétaires dans le but de raisonner les ministères dépensiers à réduire de façon consensuelle les dépenses envisagées et accorder une priorité aux activités importantes de leur secteur ;
- ❖ les derniers arbitrages sont rendus puis transmission du projet de budget à l'Assemblée Nationale est faite ;
- ❖ la transmission à l'Exécutif pour promulgation.

L'élaboration du budget au niveau sectoriel

La préparation budgétaire dans la logique du budget classique au niveau sectoriel et particulièrement au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique se présente comme suit:

- ❖ la collecte et l'analyse des propositions budgétaires des structures du Ministère ;
- ❖ la répartition des dotations de l'année N+1 sur la base du budget de l'année N et des demandes de mesures nouvelles ;
- ❖ l'arbitrage des demandes de mesures nouvelles par un comité sectoriel du Ministère;
- ❖ l'élaboration d'un projet de budget classique du Ministère;
- ❖ la transmission de ce projet de budget classique au Ministère en charge des Finances pour centralisation et arbitrage ;

- ❖ la répartition de l'enveloppe budgétaire allouée à tous les Ministères sectoriels ;
- ❖ la notification par le Ministre en charge des Finances, des crédits ouverts au profit du ministère pour le compte de l'année.

Après cette notification du budget du Ministère au titre de l'année N+1 par le Ministère en charge des finances, une rencontre se fait avec les acteurs intervenant dans la chaîne de dépenses publiques pour le lancement de l'exécution du budget. L'exécution du budget est un processus qui se déroule suivant la procédure d'exécution des dépenses publiques.

Annexe n° 5 : L'élaboration du budget-programme

L'élaboration du budget-programme est une étape essentielle du processus de planification et de budgétisation de l'action publique au Bénin. En tant que tel, il permet d'établir une orientation des dépenses publiques à partir des échelons supérieurs (Priorités du Gouvernement, Documents de Stratégie Nationale, Loi d'Orientation Budgétaire, Cadre de dépenses à moyens termes). Le budget-programme fait référence non seulement aux grandes orientations stratégiques au plan national mais également aux éléments sectoriels que sont : les documents de politique et stratégies sectorielles, le budget-programme en cours d'exécution, le guide d'élaboration des budget-programmes, la banque des fiches de projet du ministère concerné de même que d'autres rapports d'étude tels que l'audit organisationnel et institutionnel du ministère.

Comme le budget classique, l'élaboration du budget dans l'approche programmatique se déroule aussi bien au niveau national que sectoriel.

L'élaboration du Budget Général de l'Etat au niveau national

Deux grandes étapes sont à la base du processus d'élaboration du budget programmes au niveau national. Il s'agit des étapes administrative et parlementaire.

- **L'étape administrative**

Dans la programmation de cette phase, l'opération se déroule de Février à mi-octobre avec huit étapes distinctes, à savoir :

- **L'élaboration et l'adoption de la note d'orientation économique**

Elle se déroule de février à juin et est marquée par l'adoption du cadrage macroéconomique et la définition des orientations économiques.

- **Les réunions techniques**

Elles se déroulent généralement de mars à avril et ont pour objectifs, le renforcement de la mise en cohérence des allocations de ressources avec les objectifs sectoriels, à travers le développement d'une fonction d'analyse stratégique. Elles déclenchent le processus de mise en place du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). Il existe ainsi **une étroite**

collaboration entre les différents acteurs intervenant dans le processus de programmation du budget.

➤ **L'élaboration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)**

Elle se définit comme un processus de planification financière et de préparation du budget visant à allouer des ressources aux priorités stratégiques, en assurant une discipline par secteur. Le CDMT constitue l'innovation majeure de la réforme budgétaire « PERAC ». En d'autres termes, le CDMT est une évaluation monétaire des besoins de toute l'Administration publique, réparti en enveloppes budgétaires sectorielles et en termes de dépenses par les Ministères et Institutions de l'Etat. Cette évaluation s'effectue en fonction du degré de priorité accordé à chacun de ces Ministères et Institutions de l'Etat par rapport aux objectifs à atteindre. Son élaboration assure l'efficacité des dépenses et la transparence dans la gestion des finances publiques.

Au Bénin, le CDMT situe la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle de trois ans. L'analyse comparative entre les besoins réels et les besoins définitifs montre qu'il y a un écart important entre les besoins réels des secteurs et les ressources qui leur sont allouées. Les acteurs sectoriels de la chaîne budgétaire sont souvent en position de faiblesse lors des négociations budgétaires. L'absence d'études techniques d'évaluation des besoins permettant de justifier les demandes budgétaires rend les ministères vulnérables aux arbitrages. De ce fait, les besoins exprimés par les ministères sectoriels au regard des objectifs stratégiques de développement, ne sont pas totalement pris en compte par le Ministère en charge des Finances.

➤ **La notification de la lettre de cadrage**

La lettre de cadrage accompagnée du Cadre de Dépenses à Moyen Terme global marque officiellement le lancement de la formulation du budget. Elle rappelle aux ministères dépeniers les grandes lignes des orientations économiques du Gouvernement et précise les dispositions à observer dans l'élaboration du budget. Il est également notifié les proportions dans lesquelles doivent évoluer les différentes natures de dépenses pour l'année budgétaire à venir. Dans la pratique, en général, dans le processus d'élaboration du CDMT, la plupart des Ministères sectoriels ne respectent pas le délai de formulation de leurs propositions budgétaires pour transmission au Ministère en charge de l'Economie et des Finances. Ce retard accusé dans l'acheminement des propositions budgétaires par le Ministère vers le

Ministère chargé de l'Economie et des Finances allonge les délais de préparation et de finalisation du budget dans des conditions satisfaisantes. En outre, des insuffisances demeurent-elles en raison de la préparation tardive des cadrages macroéconomiques et budgétaires globaux et du manque de prévisibilité des appuis des Partenaires techniques et financiers.

➤ **L'élaboration de la première esquisse du budget sectoriel**

Elle se fait avec l'appui des services compétents du Ministère en charge de l'Economie et des Finances en se fondant sur les données provisoires conformément aux enveloppes indicatives.

➤ **Le pré-arbitrage**

Le pré-arbitrage permet de recenser les problèmes posés par les ministères sectoriels et qui sont restés sans solution. Mais, il est constaté qu'au cours de cette phase, les structures chargées du pré-arbitrage ne se préoccupent pas à proprement parler des divers arbitrages intra-sectoriels ayant conduit à la fixation du coût des activités sectorielles et sa ventilation par nature de dépenses. De même, les structures du Ministère en charge de l'Economie et des Finances semblent s'attarder sur « une sommation des dépenses » au détriment d'« une sommation des programmes ». Tout ceci ne garantit pas l'atteinte des objectifs de politique nationale et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme. Car, les programmes sectoriels ne sont que des désagrégations de la planification des actions stratégiques nationales. On note donc une absence de coordination des stratégies sectorielles qui doivent conduire à élaborer un budget qui traduit véritablement les priorités de développement du pays, puisque le Ministère en charge de l'Economie et des Finances joue un rôle tutélaire dans la mise en place du Cadre de Dépenses à Moyen Terme.

➤ **L'Arbitrage budgétaire**

A la réception des propositions budgétaires des ministères et institutions, les services de la DPB dépouillent les propositions de dépenses afin de vérifier leur conformité avec les CDMT, le SCRP et le PSD. A la fin de l'étude, un compte rendu des synthèses obtenues est fait au DGB avec un accent particulier sur les crédits additionnels. A l'aide de ces comptes rendus, la DGB organise en collaboration avec la DGPD, le Contrôle Financier et la CAA une série de réunions avec les DRFM et DPP pour procéder à des arbitrages préalables sur les mesures nouvelles qui n'ont pas pu être logées dans l'enveloppe indicative afin de contenir les

attentes des ministères dans la limite des contraintes budgétaires, et donc au respect strict du cadrage.

➤ **La conférence budgétaire**

La Conférence budgétaire est une phase du processus au cours duquel le Ministre sectoriel en personne planche devant son homologue des Finances, et sollicite des mesures additionnelles du fait de la non prise en compte de tous les besoins prioritaires dans ce cadrage. Dans ce cadre, le Ministère en charge de l'Economie et des Finances cherche des solutions aux problèmes qui n'ont pu être tranchés par la Direction Générale du Budget. La Conférence budgétaire regroupe les ministres et présidents d'institutions et aboutit à la fixation des crédits accordés à chaque Ministère et Institution.

➤ **L'adoption par le Conseil des Ministres et la transmission de l'Avant-projet de Loi de Finances à l'Assemblée Nationale**

Au cours de l'examen du dossier budgétaire en Conseil des Ministres, le Président de la République étudie avec son équipe gouvernementale, la pertinence et la priorité des activités par rapport aux objectifs et à la politique du Gouvernement. Aux termes de la séance, les derniers arbitrages sont rendus et l'avant - projet du Budget est soumis au Conseil des ministres pour recueillir ses observations. Les observations du Conseil des Ministres aboutissent à l'élaboration du Projet de Loi de Finances qui est réintroduit en Conseil des Ministres pour son adoption et sa transmission pour étude et vote.

• **L'étape parlementaire**

Elle se déroule de mi-octobre à décembre. Après le dépôt du Projet du budget à l'Assemblée Nationale, la phase parlementaire se poursuit du mois d'octobre au mois de décembre et aboutit au vote de la Loi de Finances, après des débats en commissions et en plénière. Les députés prononcent leur d'amendement sur les documents transmis. Au cours de cette phase, chaque Ministre ou Président d'institution est invité à présenter et défendre son budget. Le Parlement se prononce par un vote unique, sur la partie de la Loi de Finances comportant les autorisations de perception de recettes et de plafond des dépenses.

L'élaboration du budget-programme au niveau sectoriel

Lors de l'élaboration du budget de l'Etat, des enveloppes financières sont allouées et communiquées par le Ministre en charge des Finances à chaque ministère sectoriel. Le rôle de celui-ci est de procéder à une répartition des enveloppes financières entre les différents programmes retenus, en se basant sur les objectifs fixés pour chaque programme. Chaque ministère sectoriel est maître des arbitrages au sein de son secteur. Cet exercice conduit à l'élaboration d'un budget-programme qui intègre toutes les natures de dépenses publiques (fonctionnement et investissement) quelles que soient les ressources qui les financent.

La répartition des enveloppes budgétaires se fait suivant la méthode des enveloppes budgétaires qui est une technique de prévision budgétaire. La méthode de prévision des dépenses par les enveloppes budgétaires laisse l'initiative, aux gestionnaires de crédits des Ministères, d'assurer la répartition de leurs crédits à partir de l'enveloppe financière qui leur est fixée. Au Bénin, cette pratique existe et a cours depuis 1993. Elle s'applique notamment aux chapitres de dépenses concernant les « achats de biens et service » et les « Acquisitions et Grosses Répartitions de Mobilier et Matériel ».

Cette méthode des enveloppes budgétaires évite les manières arbitraires d'allocation de ressources aux Ministères chargé des Finances, lors de l'élaboration du BGE. La répartition des crédits suivant la méthode des enveloppes budgétaires poursuit deux (2) buts essentiels : l'efficacité des dépenses et l'économie des moyens. Elle constitue, en fait, un moyen de contrôle des dépenses publiques par le gestionnaire des crédits, lors de la confection du budget d'un Ministre.

L'élaboration du budget-programme au MESRS est une activité qui se déroule suivant des calendriers bien définis et arrimés par les acteurs principaux à travers les six phases présentées comme suit :

➤ Elaboration du Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT)

Le Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) est un instrument de programmation triennal et glissant permettant d'assurer la compatibilité de l'impact budgétaire futur des politiques publiques et stratégies sectorielles avec les possibilités financières de l'Etat et les contraintes macroéconomiques. Il permet de renforcer l'efficacité

de l'allocation intersectorielle des ressources et d'améliorer la performance des services publics.

L'élaboration du Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme est coordonnée par la Direction de la Programmation et de Prospective en collaboration avec la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) à partir du mois de Mars. La démarche consiste à utiliser les données d'exécution financière des trois dernières années de même que les besoins de l'année en cours plus un pour faire des propositions sur les trois années à venir, en se basant sur les défis et les orientations stratégiques du sous-secteur. Le CDSMT transmis est pris en compte dans le CDMT.

Le processus d'élaboration du CDSMT peut être décrit sous quatre étapes distinctes, à savoir :

○ **L'analyse du secteur**

La préparation du CDSMT commence par une analyse du secteur et des attributions ou missions du ministère qui doit procéder à :

- l'analyse du contexte ;
- l'analyse des missions du ministère et des principaux objectifs associés ;
- l'analyse des principaux documents stratégiques encadrant l'action du ministère.

L'analyse du secteur peut intégrer une analyse des Atouts - Faiblesses – Opportunités – Menaces (AFOM) pour aider à caractériser les défis auxquels le secteur est confronté et pour aider à la définition d'une stratégie de développement.

○ **Le choix de la structure de programme**

La structure du budget-programmes doit être simple ; c'est dire qu'un budget-programme qui renferme 3 à 5 programmes répond à ce critère, car, plus le nombre de programmes est élevé, moins simple et moins aisé est son évaluation.

Au MESRS, nous avons fait le constat que la deuxième partie du budget programmes intitulée présentation détaillée des programmes est constituée de trois programmes.

Enfin, la structure doit comporter des programmes, ayant des ordres de grandeurs comparables ; c'est dire que chaque programme comporte à peu près le même nombre de sous programmes, pour que les efforts à fournir dans la mise en exécution du budget-programme

soient rationnellement répartis. La remarque au MESRS, est que sur l'ensemble des trois programmes, nous avons deux sous programmes par programme.

○ **La mobilisation des données ou informations nécessaires**

Elle se fait à travers les différentes structures ou Directions intéressées par le programme envisagé.

○ **La finalisation du CDSMT**

Cette étape de finalisation du CDSMT tient compte des résultats obtenus au terme des débats budgétaires entre le Ministère en charge de l'Economie et des Finances, le Ministère en charge du Développement et des techniciens de la DPP et de la DRFM.

Lors de la saisine des structures du ministère afin de recueillir leurs propositions d'actions pour élaborer le budget-programme, certaines structures ne répondent pas toujours ou bien répondent avec un retard considérable. Une fois le CDSMT élaboré, il s'en suit l'élaboration du budget-programme avec la définition des articulations qui se résument comme suit :

➤ **Définition du précis stratégique**

Elle consiste à :

- établir le diagnostic global de la situation du secteur ;
- formuler des objectifs par thématique ;
- discuter des objectifs des programmes par rapport aux objectifs du ministère et à tester leur cohérence avec les stratégies nationales.

➤ **Elaboration du cadre logique**

Le cadre logique rend compte de l'objectif global, des objectifs spécifiques, des résultats attendus et des actions ou activités à mettre en œuvre. A chacun de ces éléments, il est rattaché :

- les indicateurs de performance : ils permettent de vérifier les progrès réalisés ;
- les sources et moyens de vérification ;
- les hypothèses ou conditions critiques.

➤ **Elaboration du Tableau d'Evaluation Financière**

Elle consiste en la budgétisation des différents programmes par nature de dépenses et tient compte du CDMT. C'est une phase très importante dans la mesure où elle permet d'apprécier la sincérité du budget, à partir des écarts observés entre les prévisions et les réalisations.

➤ **De l'élaboration des tableaux spécifiques à la validation du budget-programme**

Les tableaux spécifiques dressés sont : le tableau des indicateurs ; le tableau du mode de calcul ; le tableau de financement et le tableau de passage du Budget classique au Budget - programme.

Après élaboration de tous ces tableaux, on finalise le document de budget - programmes et ce dernier est soumis à la validation du comité technique de pilotage.

Annexe n°6 : Tableaux issus des enquêtes de vérification

PS n°1

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
La faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global ;	23	47,92%
La non prise en compte des perspectives de croissance des recettes de l'Etat dans la programmation budgétaire sectorielle	24	50%
L'existence de projets sectoriels trop ambitieux	1	2,08%
Autres	0	0%

PS n°2

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
L'inexistence de contrat de performance liant les acteurs	23	47,92%
L'inexistence d'un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire	2	4,17%
L'ignorance du rôle de leur implication dans la programmation budgétaire par les acteurs de la chaîne budgétaire	22	45,83%
Autres	1	2,08%

PS n°3

Modalités	Nombre d'observations	Fréquences relatives
L'absence des responsables de programmes	2	4,17%
Le non rattachement des structures du MESRS aux programmes	1	2,08%
La non application rigoureuse des textes	40	83,33%
La persistance du jeu d'influence des acteurs politiques	5	10,42%
Autres	0	0%
Total	48	100%

Annexe n°7 : Innovations de la LOLF

Les innovations de la LOLF sont diverses et vont de l'adoption de nouveaux principes juridiques à l'accroissement du pouvoir des organes de contrôles en passant par l'introduction de nouveaux outils qui clarifient l'action du gouvernement. Il s'agit :

- 1- Du renforcement du principe de sincérité budgétaire. La LOLF en son article 8 alinéa 2 stipule que: « les prévisions de ressources et de charges de l'Etat sont sincères. elles sont effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi » ;
- 2- La pluri annualité ;
- 3- A la phase de programmation budgétaire, la LOLF impose l'élaboration de documents de cadrage pluriannuels pour justifier des choix budgétaires de la loi de finances de l'année. Ces documents présentent l'évolution à moyen terme (trois ans) des dotations de la loi de finances et leurs impacts sur l'équilibre général des finances publiques. Ils sont visés aux articles 56 et 57 de la LOLF et sont désignés respectivement comme :
 - Le Document de Programmation Budgétaire et Economique pluriannuel (DPBEP) au niveau global. Il est le document initial de la procédure budgétaire annuelle sur la base duquel sont construites les hypothèses d'enveloppes sectorielles des ministères.
 - Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) à un périmètre sectoriel. Tous les « ministères, budgets annexes et comptes spéciaux » présentent chacun un DPPD qui regroupe les programmes qui leur sont associés. Ces documents constituent d'une part, les supports de présentation pour les crédits des programmes du secteur : année du projet de loi de finances et années suivantes et, d'autres parts, les résultats cibles poursuivis par les objectifs et les indicateurs.

Dans la phase d'opérationnalisation de cette nouvelle constitution financière, onze ministères dont le MESRS sont ciblés pour la phase pilote. Les différents documents sont en cours d'élaborations et certains constats sont déjà faits non seulement à la phase de préparation mais également à la phase d'élaboration des documents proprement dits.

La réforme des finances publiques, telle que voulue par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, induit une transparence et une performance dans la gouvernance financière publique. Ce leitmotiv de la LOLF 2013 demeure encore théorique dans des acteurs ; c'est dire donc des efforts restent à fournir pour la concrétisation du rêve commun.

Annexe n°8 : Questionnaire de l'enquête

Madame/Monsieur bonjour.

Dans le cadre de la préparation et de la rédaction d'un mémoire sanctionnant notre fin de formation au cycle 2 de l'ENAM, une étude se mène sur l'**analyse du système de programmation budgétaire au Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur, dans le cadre des réformes budgétaires au Bénin**, en vue de l'amélioration du processus de programmation budgétaire sectoriel. Nous vous prions donc de bien vouloir donner des éléments de réponses aux questions suivantes :

- 1) Qu'est-ce qui, selon vous, engendre la faible prise en compte des besoins exprimés par les sectoriels ?

Réponse 1

- 1- La faible implication des acteurs du ministère dans l'élaboration du CDMT global
- 2- La non prise en compte des perspectives de croissance des recettes de l'Etat dans la programmation budgétaire sectorielle
- 3- L'existence de projets sectoriels trop ambitieux
- 4- Autres (à préciser).....

- 2) Qu'est-ce qui peut être à la base l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire?

Réponse 2

- 1- L'inexistence d'un manuel de procédures des activités annuelles et pluriannuelles de programmation budgétaire
- 2- L'ignorance du rôle de leur implication dans la programmation budgétaire par les acteurs de la chaîne budgétaire
- 3- Autres (à préciser).....

- 3) Qu'est-ce qui justifie, selon vous, le manque d'objectivité dans la répartition des enveloppes budgétaires?

Réponse 3

- a) L'absence des responsables de programmes
- b) L'inexistence de contrat de performance liant les acteurs
- c) La non application rigoureuse des textes
- d) La persistance du jeu d'influence des acteurs politiques
- e) Autres (à préciser).....

Infiniment merci de votre franche participation.

TABLE DES MATIERES

JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE	0
<i>LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS</i>	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
<i>LISTE DES GRAPHIQUES</i>	vii
<i>GLOSSAIRE</i>	viii
<i>RÉSUMÉ</i>	x
<i>SOMMAIRE</i>	xi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE AU MINISTERE CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE	4
Section 1 : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage.....	5
Paragraphe 1 : Cadre contextuel de l'étude	5
I- Cadre institutionnel de l'étude.....	5
A- Historique, missions et activités du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	5
B- Structure organisationnelle du MESRS	7
II- Cadre physique et environnemental de l'étude	8
A- Cadre physique de l'étude : La Direction de la Programmation et de la Prospective	8
B- Cadre environnemental de l'étude.....	9
Paragraphe 2 : Observations de stage sur le système de programmation budgétaire au Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	11
I- État des lieux sur les activités des organes chargés de la programmation budgétaire au MESRS	11
A- Constats liés aux activités des organes internes	12
B- Constats liés aux activités des organes externes.....	16
II- État des lieux sur les mécanismes de programmation budgétaire au MESRS	17
A- Constats liés à la présentation du système budgétaire traditionnel ou classique	17
B- Constats liés à la présentation du système budgétaire par programme.....	18

Section 2 : Choix de la problématique de l'étude.....	26
Paragraphe 1 : Ciblage du groupe de problèmes à résoudre.....	26
I- Identification et spécification du groupe de problème à résoudre.....	26
A- Inventaire des éléments de l'état des lieux	26
B- Regroupement des problèmes spécifiques en Problèmes à Résoudre et spécification de l'étude.....	28
II- Choix du PAR et du thème de l'étude.....	30
A- Choix du PAR.....	30
B- Choix du thème de l'étude	30
Paragraphe 2 : Spécification du PAR et perspective théorique de réflexion ou de résolution envisagée	31
I- Spécification du Problème à Résoudre	31
A- Fondements de la spécification du PAR retenu.....	31
B- Spécification proprement dite ou élagage des problèmes spécifiques	31
II- Perspective de réflexion sur le PAR spécifié et formulation de la problématique.....	32
A- Perspective de résolution des problèmes spécifiques et du problème général	32
B- Formulation de la problématique de l'étude	33
CHAPITRE DEUXIEME : CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE AU MINISTERE CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.....	35
Section 1 : Cadre méthodologique de l'étude	36
Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude	36
I- Objectifs et hypothèses de l'étude.....	36
A- Objectifs de recherche et résultats attendus.....	36
B- Hypothèses de recherche et tableau de bord de l'étude	37
II- Revue de littérature sur les activités de la programmation budgétaire	41
A- Point des connaissances sur la faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère au regard des objectifs stratégiques (problème spécifique n°1).....	41
B- Point des connaissances sur l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire (problème spécifique n°2).....	43
Paragraphe 2 : Approches méthodologiques de l'étude.....	47
I- Approches empiriques.....	47
A- Finalités et cadre de l'enquête	47

B-	Les outils de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données.	48
II-	Approches théoriques.....	48
A-	Choix de théorie appropriée.....	49
B-	Choix du seuil de décision	49
Section 2 : Vérification des hypothèses et approches de solutions		49
Paragraphe 1 : Collecte des données et établissement du diagnostic.....		49
I-	Mobilisation des données d'enquête, difficultés rencontrées et limites des données.....	49
A-	Préparation et réalisation de l'enquête	50
B-	Difficultés rencontrées et limites des données.....	50
II-	Présentation et analyse des données.....	51
A-	Données relatives aux problèmes spécifiques	51
B-	Etablissement du diagnostic.....	53
Paragraphe 2 : Réflexions suggestives.....		56
I-	Propositions de solutions	56
A-	Approches de solutions sur la faible prise en compte des besoins exprimés par le ministère au regard des objectifs stratégiques (problème spécifique n°1).....	56
B-	Approches de solutions sur l'absence de planning d'activités dans la démarche de programmation budgétaire (problème spécifique n°2).....	58
II-	Plaidoyer pour l'opérationnalisation des solutions proposées.....	59
A-	Recommandations	59
B-	Synthèse de l'étude.....	62
CONCLUSION.....		64
Références Bibliographies		67
ANNEXES.....		70