



REPUBLIQUE DU BENIN

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

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M.)

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

OPTION :

Administration
des Finances (AF)

FILIERE :

Administration des Finances
et du Trésor (AFT)

**THEME : ANALYSE DE LA GESTION DES
CREDITS DELEGUES A LA PREFECTURE DE
COTONOU**

Réalisé et Présenté par :

Yollandes SEGBEDJI

Sous la direction de:

Maître de Stage

Mr Justin GNONLONFOUN

Chef Service des Affaires Financières
de la Préfecture de Cotonou

Directeur de Mémoire

P. Emmanuel Just AKPO

Enseignant Chercheur à
l'ENAM

PROMOTION : 2013-2015

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT: Dr AHO Eduard

VICE-PRESIDENT: Dr AGUEGUE Maixent

MEMBRE : Dr ADOHINZIN Victor

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE
APPROBATION OU IMPROBATION AUX OPINIONS
EMISES DANS CE MEMOIRE.
CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES
COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.**

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à mes parents **Pierre SEGBEDJI, Julienne ADJADJIHOUE** ainsi qu'à mon époux **Tanguy V. AGOSSOU** et mes enfants.

REMERCIEMENTS

A travers ces quelques lignes, nous témoignons du fond du cœur toute notre gratitude à ceux et celles qui, de loin ou de près, matériellement ou moralement, avec compétence et dévouement, ont participé à l'aboutissement de ce travail. Certes, nous ne saurions énumérer tous les concours dont nous avons bénéficiés mais, nous ne pouvons cependant pas nous empêcher de mentionner quelques-uns. C'est pourquoi, nous nous faisons l'agréable devoir de faire mention de la contribution de notre Directeur de mémoire le **Professeur P. Emmanuel Just AKPO** qui, nonobstant ses nombreuses charges professionnelles, a accepté d'encadrer ce mémoire. Qu'il en soit infiniment remercié.

Notre gratitude également à :

- notre Maître de stage, Monsieur Justin GNONLONFOUN, pour son dévouement et sa disponibilité.
- A tout le personnel de la Préfecture de Cotonou, en général, et à celui du Service des Affaires Financières (SAF) en particulier pour leur soutien permanent et leur accompagnement tout au long du processus de réalisation de ce travail ;

Nos remerciements vont aussi à l'endroit de tout le corps professoral de l'ÉNAM, pour avoir accepté de nous enrichir de leurs connaissances.

Quant aux collègues de promotion, nous leurs témoignons notre reconnaissance pour la convivialité qui a régné entre nous tout au long de notre formation.

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

CDMT : Cadre de Dépenses à Moyen Terme

CM : Chargé de Mission du Préfet

DGB : Direction Générale du Budget

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

MDGLAAT : Ministère de la Décentralisation, de Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

MEFPD : Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation

PDDI : Plans Départementaux de Développement Intersectoriels

SAF : Service des Affaires Financières

SAG : Service des Affaires Générales

SAS : Service des Affaires Sociales

SCAD : Service de la Communication, des Archives et de la Documentation

SG : Secrétaire Général

SDE : Service Déconcentré de l'Etat

SIGFiP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SP : Secrétaire Particulier

SPAT : Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire

STCCD : Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée

LISTE DES TABLEAUX

Tableaux	Intitulés	Pages
Tableau n°1	Identification des PAR possibles	18
Tableau n°2	le GPAR retenu	20
Tableau n°3	Le PAR spécifié	22
Tableau n°4	Formulation de la problématique choisie	24
Tableau n°5	Tableau de bord de l'étude	30
Tableau n°6	synthèse du diagnostic	41
Tableau n°7	synthèse de l'étude	45

LISTE DES GRAFIQUES

Graphiques	Intitulés	Pages
Graphique n°1	répartition des données d'enquête relatives au problème de retard dans la mise en place des crédits délégués	38
Graphique n°2	répartition des données relatives aux difficultés d'accès au SIGFiP	38
Graphique n°3	répartition des données d'enquête relatives au le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses.	39

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

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

Crédit: C'est 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.

Crédits délégués : Ce sont des crédits mis à la disposition des structures déconcentrées des Ministères et Institutions de l'Etat pour la réalisation des dépenses au niveau départemental, en vue de l'exécution du programme du Gouvernement.

Ordonnateur : Autorité qui a le pouvoir d'engager les dépenses et donc de générer une dette pour une personne publique. Les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de comptable. Il faut distinguer les fonctions d'ordonnateur de recettes, qui incombent uniquement aux ministres des finances, et les fonctions d'ordonnateur de dépenses objet de notre étude.

RESUME

Dans le souci de garantir une gestion efficiente des finances publiques en général et des crédits délégués en particulier, de nombreuses réformes ont été entreprises ; notamment celle relative à la nouvelle procédure d'exécution des dépenses. Cette nouvelle procédure porte entre autres sur la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, la mise en place d'un applicatif informatique dénommé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP).

Nonobstant ces réformes, des difficultés persistent dans la gestion des crédits délégués au niveau de certaines Préfectures : c'est le cas de la Préfecture de l'Atlantique et du Littoral dénommée Préfecture de Cotonou. En vue de mieux cerner l'ampleur des difficultés pour y apporter des éléments de solution susceptibles de rendre plus optimal le processus budgétaire lié aux crédits délégués à la Préfecture de Cotonou, nous avons décidé de réfléchir sur le thème « **Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou** ». De nos constats, le problème général qu'il convient de résoudre est : Gestion peu efficiente des crédits délégués. Ce problème général se manifeste essentiellement par :

- le retard dans la mise en place des crédits délégués ;
- les difficultés d'accès au SIGFiP, et
- le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses.

Nous nous sommes alors fixés des objectifs. Il s'agit en général, d'analyser le dispositif de gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou et, de façon spécifique, définir les conditions requises pour une célérité dans le processus de mise place des crédits délégués ; identifier les freins à l'accessibilité au SIGFiP, et déterminer les facteurs explicatifs du non respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses. A cet effet, des hypothèses ont été formulées et une enquête a été diligentée dans le but de vérifier les hypothèses émises.

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

De l'analyse des données d'enquête, les causes réelles des problèmes spécifiques ont été découvertes et il ressort que :

- Le retard dans la mise en place des crédits délégués s'explique par la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP ;
- Le défaut de connexion est à la base des difficultés d'accès au SIGFiP, et
- Le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses émane du défaut de suivi des dossiers.

Ce diagnostic étant établi, nous sommes à même de proposer des solutions susceptibles d'anéantir les problèmes handicapants. C'est justement ce à quoi est consacré le deuxième Paragraphe du second chapitre du présent document.

INTRODUCTION GENERALE

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

La délégation de crédits consiste à mettre à la disposition des services déconcentrés des crédits budgétaires pour l'exécution des opérations au niveau départemental. C'est donc une autorisation d'engagement, donnée à un gestionnaire déconcentré dans la limite du montant des crédits délégués alloués. Ces crédits délégués sont donc mis à la disposition des ordonnateurs secondaires qui les utilisent sous le contrôle et la responsabilité des ordonnateurs délégués (ministres) en vue de la réalisation des opérations prévues dans la loi de finances. Les objectifs assignés aux crédits délégués sont principalement : le rapprochement de la gestion des ressources des divers utilisateurs; l'assurance de la fonctionnalité des structures déconcentrées, et la facilitation de l'accessibilité physique et financière des populations aux services offerts par l'Etat. Dans le souci de garantir une gestion efficiente des finances publiques en général et des crédits délégués en particulier, de nombreuses réformes ont été entreprises ; notamment celle relative à la nouvelle procédure d'exécution des dépenses. Cette nouvelle procédure porte entre autres sur la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, la mise en place d'un applicatif informatique dénommé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP).

Nonobstant ces réformes, des difficultés persistent dans la gestion des crédits délégués au niveau de certaines Préfectures : c'est le cas de la Préfecture de l'Atlantique et du Littoral, dénommée Préfecture de Cotonou. En vue de mieux cerner l'ampleur des difficultés pour y apporter des éléments de solution susceptible de rendre plus optimal le processus budgétaire lié aux crédits délégués à la Préfecture de Cotonou, nous avons décidé de réfléchir sur le thème « **Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou** ». Cette étude s'articule autour de deux (02) chapitres fondamentaux : un chapitre premier consacré à la restitution des observations de stage suivie du choix de la problématique après une brève présentation du cadre contextuel de recherche ; et un second et dernier chapitre traitant du cadre théorique et méthodologique de l'étude à travers sa conception et sa mise en œuvre, ainsi que des approches pratiques de solutions doublées des recommandations subséquentes pour une meilleure efficacité des solutions proposées.

CHAPITRE PREMIER :

**PRESENTATION DU CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE
D'AMELIORATION DE LA GESTION DES CREDITS DELEGUES A
LA PREFECTURE DE COTONOU**

Ce chapitre présente le cadre contextuel de l'étude et les observations de stage ainsi que le ciblage de la problématique de l'étude.

Section1 : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage

Le cadre contextuel de l'étude sera présenté à travers le cadre institutionnel, le cadre physique et le cadre environnemental. Après la présentation de ces cadres il sera question d'exposer nos observations de stage afin de déterminer la problématique qui fera l'objet de notre réflexion.

Paragraphe1 : Présentation des cadres institutionnel, physique et environnemental de l'étude.

Le présent paragraphe est subdivisé en deux grandes rubriques

I- Cadre institutionnel de l'étude : la Préfecture de Cotonou

La Préfecture de Cotonou sera présentée à travers son historique et son organisation.

A- Historique

L'histoire de l'administration territoriale de notre pays a été marquée essentiellement par deux périodes : la période coloniale et la période postcoloniale.

Le décret n°226/PCM/MI du 15 décembre 1959 a permis d'instituer six régions placées sous l'autorité des représentants du gouvernement appelés "délégués régionaux". Ces régions sont dénommées : Sud-est, Sud-Ouest, Centre, Nord-Est et le Nord-Ouest.

Après l'indépendance du Dahomey, actuel Bénin, toutes les régions ont été érigées en cercles grâce au décret n°291/PCM/MI du 21 octobre 1960. Par décret n°292/PCM/MI du 21 octobre 1960, tous les cercles ont reçu la dénomination de département et les délégués régionaux ont pris le nom de Préfet. Les six départements créés sont les suivants : l'Atacora,

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

l'Atlantique, le Borgou, le Mono, l'Ouémé et le Zou. La Préfecture de Cotonou, créée dans ce cadre administrait le département de l'Atlantique qui prend en compte l'actuel département de l'Atlantique et du Littoral.

Bien que les principes de décentralisation aient été énoncés dans la Constitution du 11 décembre 1990, il faudra presque une décennie pour mettre en place les bases juridiques et légales de la décentralisation avec la promulgation d'un ensemble de lois sur la décentralisation qui ont créé un système à un seul niveau de gouvernance locale à travers tout le pays et donné aux communes une certaine autonomie dans la fourniture de services essentiels. En effet, après la tenue des Etats Généraux de l'Administration Territoriale en 1993 et ceux de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Etat en 1994, c'est en 1999, à la suite de plusieurs années de débats que les cinq premières lois sur la décentralisation furent votées et promulguées. Ce n'est qu'en 2003 que fut instaurée la Réforme de l'Administration Territoriale (RAT).

Le premier grand principe consacré par la mise en œuvre de la Réforme de l'Administration Territoriale étant le couplage de la décentralisation avec la déconcentration, l'administration territoriale de la République du Bénin est assurée par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'Etat. C'est dans ce cadre que douze (12) départements ont été créés dont les départements de l'Atlantique et du Littoral qui regroupent neuf communes à savoir une dans le Littoral et huit dans l'Atlantique.

Exposons à présent l'organisation administrative du cadre institutionnel.

B- L'ORGANISATION DES SERVICES DE LA PREFECTURE

L'organisation de cette institution est régie par :

- le Décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale ;
- l'arrêté n°2004-086/MISD/DC/SG/DGAT/DAE-SCA du 25 mars 2004, portant organigramme des préfectures ;
- l'arrêté n°2/059/DEP-ATL-LITT/SG/SAG du 31 mars 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement des services de la Préfecture de Cotonou.

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

La Préfecture de Cotonou est composée des services ci-après :

➤ **Le Service des Affaires Générales (SAG)**

Ce service s'occupe des questions relatives :

- à l'Administration générale ;
- aux affaires domaniales ;
- à l'enregistrement des Associations et Organisations Non Gouvernementales ;
- à la gestion de la carrière et à la formation du personnel ;
- la protection civile ;
- la promotion sociale ;
- la tenue du répertoire des organisations confessionnelles.

➤ **Le Service des Affaires Financières (SAF)**

Il est chargé des questions relatives :

- à la prévision des crédits budgétaires, tant pour la Préfecture que pour les services déconcentrés ;
- à la mise en consommation des crédits budgétaires ; et
- à la tenue des comptes.

➤ **Le Service de La Planification et de l'Aménagement du Territoire (SPAT)**

Le SPAT s'occupe des questions concernant :

- la statistique et à l'économie ;
- l'élaboration et l'exécution du plan de développement départemental ;
- la coordination des propositions de plans communaux d'aménagement du territoire du département, ainsi qu'au suivi de leur mise en œuvre ;
- la coordination des projets de développement local ;
- l'élaboration et à la mise en œuvre des projets départementaux et des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC).

➤ **Le Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée**

Réalisé par Yollandes SEGBEDJI

(STCCD)

Ce service a en charge les questions relatives :

- à l'exercice des compétences des communes ;
- au contrôle de légalité des actes des autorités locales ;
- à l'assistance-conseil aux communes ;
- aux contentieux ;
- aux relations avec les Organisations Non Gouvernementales (ONG) et les autres acteurs de la coopération décentralisée.

➤ **Le Service des Transmissions (ST)**

Il est chargé :

- des communications radiophoniques, téléphoniques, électroniques et autres ;
- de la maintenance des installations, et
- de la formation du personnel de transmission.

➤ **Le Service des Chiffres (SCH)**

Le SCH est chargé de:

- la protection de toutes les communications confidentielles et secrètes ;
- la coordination et du contrôle des activités des bureaux des chiffres ;
- la maintenance des équipements de chiffrement ;
- la sensibilisation des autorités administratives en matière de communication.

➤ **Le Service de la Communication, des Archives et de la Documentation**

(SCAD)

Le SCAD est chargé de l'information, de la communication et de l'archivage.

➤ **Le Service de la Carte Nationale d'Identité (SCNI)**

Il s'occupe l'établissement et de la délivrance de la Carte Nationale d'Identité aux populations béninoises.

➤ **Le Service des Relations avec les Usagers (SRU)**

Il est chargé de :

- promouvoir les rapports de bonne collaboration entre les différents services de la Préfecture de Cotonou ;
- accueillir, renseigner et orienter les usagers / clients et les citoyens ;
- mettre à la disposition des usagers / clients et des citoyens des documents et formulaires utiles à leurs requêtes ;
- contribuer à l'amélioration du processus de prestation des services fournis par l'administration publique ;
- contribuer à l'organisation, au besoin de campagnes de prestation de services mobiles ;
- tenir une statistique permanente des usagers / clients et des services fournis ;
- émettre des avis ou faire des recommandations sur toutes questions relevant de sa compétence, dans le cadre de l'amélioration continue de la qualité des prestations fournies aux usagers / clients, aux citoyens et autres contribuables.

➤ **Secrétariat Administratif (SA)**

Le SA est chargé de l'enregistrement et de l'expédition du courrier administratif.

➤ **Le Secrétariat Particulier (SP)**

Il s'occupe de l'enregistrement et de l'expédition du courrier administratif confidentiel de tous les services de la préfecture et de l'exécution de toutes les tâches à lui confiées par le Préfet.

L'organigramme de la Préfecture de Cotonou est présenté à **l'annexe n°1**

II- Cadre physique et environnemental de l'étude

Dans cette partie, sera présenté le cadre au sein duquel nous avons effectué notre stage ainsi que son environnement décomposé en microenvironnement et macro environnement.

A- Cadre physique de l'étude et son microenvironnement

Le cadre physique de notre étude n'est rien d'autre que la structure d'accueil de notre stage. Il s'agit du **Service des Affaires Financières (SAF) de la Préfecture de Cotonou**.

Il est chargé des questions concernant :

- la prévision des crédits budgétaires, tant pour la Préfecture que pour les services déconcentrés de l'Etat;
- la mise en consommation des crédits budgétaires, et
- la tenue des comptes.

Le SAF comprend sept(7) divisions dans son organisation. Nous distinguons :

- la division de la prévision et de la tenue des comptes (DPTC) ;
- la division de l'exécution des dépenses du matériel (DEDM) ;
- la division de la gestion et de l'entretien du patrimoine (DGEP) ;
- la division des finances locales (DFL) ;
- la division du traitement des salaires (DTS) ;
- la division du traitement des avantages du personnel (DTAP) ;
- la division de la gestion de la plateforme (DGP).

Le microenvironnement est l'ensemble des acteurs qui, d'une manière directe ou indirecte, influent sur la réalisation des activités du cadre physique concerné.

Dans le cadre de notre étude, les acteurs qui interviennent et qui influencent la gestion des crédits délégués se composent essentiellement des structures déconcentrées, des structures associées ou consultés dans la chaîne de gestion. Il s'agit de :

- des Directions Départementales dans leur diversité, pour ce qui concerne les relations de mise à disposition de crédits délégués et de conférences budgétaires autour du Préfet de département ;
- de la Recette des Finances de l'Atlantique-littoral ;
- des collectivités territoriales décentralisées, dans leurs relations de tutelle, de transfert de fonds et surtout d'approbation des budgets locaux ;

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

- des autres services de la Préfecture, dans une logique de collaboration et parfois de complémentarité ;
- des fournisseurs ou prestataires de services, pour ce qui concerne les livraisons de biens, la réception de biens et services, le paiement des prestations fournies. Au nombre de ceux-ci nous avons les Etablissements PHOEBE, SABIMAS GROUP SARL, LE MERIDIEN SERVICE SARL, GEROBA Sécurité Service, ZENITH-SERVICES, etc...

Le microenvironnement étant ainsi présenté, abordons à présent le macro environnement du SAF de la Préfecture de Cotonou.

B- Le macro environnement

Le macro environnement regroupe l'ensemble des facteurs, aussi bien interne qu'externe, qui influence la réalisation des activités se déroulant au sein du cadre physique en question. Il s'agit donc de mettre en exergue ici les différents facteurs qui encadrent ou qui impactent l'exécution des tâches requises pour une gestion efficiente des crédits délégués. Au nombre de ces facteurs, nous mettrons un accent particulier sur l'environnement juridique, l'environnement économique et financier, l'environnement institutionnel et politique.

En ce qui concerne l'environnement juridique, il faut noter que plusieurs textes législatifs et réglementaires régissent l'organisation, le fonctionnement et la gestion des services publics déconcentrés. Au niveau interne nous pouvons citer :

- le décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat ;
- le Décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale ;
- l'arrêté n°2004-086/MISD/DC/SG/DGAT/DAE-SCA du 25 mars 2004, portant organigramme des préfectures ;

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

- l'arrêté n°2/059/DEP-ATL-LITT/SG/SAG du 31 mars 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement des services de la préfecture de Cotonou ;
- le décret n° 2007-629 du 31 Décembre 2007 portant modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes, et
- l'arrêté interministériel n° 2010/ 008/ MDGLAAT/ MEF/ DC/ SG/ DGAE/ DDT/ STAJ portant définition et modalités de rémunération de l'assistance-conseil payante aux communes.

Au plan communautaire, nous devons souligner la directive n°01/2009/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées au sein de l'UEMOA qui apparaît comme le substratum ou le fondement des relations entre la Préfecture et les communes.

Quant à l'environnement économique et financier, il est à signaler que la budgétisation des crédits délégués à allouer aux différentes structures déconcentrées se fonde sur la lettre de cadrage unique établie en vertu du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel (DPBEP) qui définit et évalue le niveau global des recettes attendues de l'Etat, décomposées par grandes catégories d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses. Dans son élaboration, ce DPBEP tient compte des grands agrégats ainsi que de la conjoncture économique sur une période de trois ans ; c'est dire donc que l'environnement économique et financier influe sur le contenu de la loi de finances de l'année, et par voie de conséquence, sur les crédits délégués gérés par le Service des Affaires Financières.

S'agissant de l'environnement institutionnel et politique, il faut noter que la Préfecture est une institution administrative ayant à sa tête un Préfet directement nommé par le pouvoir politique en place. Dans ces circonstances, le Préfet, homme politique, peut parfois être amené à prendre des décisions à coloration politique, qui influencent l'exécution normale des tâches qui s'y déroulent. De même, la Préfecture est en relation de tutelle avec les collectivités territoriales décentralisées qui constituent également des institutions administratives locales dirigées par des hommes politiques élus au suffrage universel direct. Il est donc clair que, lorsqu'un élu local n'est pas du même bord politique que le chef du département, cela pourrait

générer des tensions avec des répercussions sur l'exécution des tâches requises pour une gestion (budgétaire) rencontrant le bon sens.

Que révèlent nos observations de stage ?

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités du Service des Affaires Financières (SAF)

Cette partie ressort les observations de stages faites sur les activités du SAF notamment celles des divisions DEDM, DFL, DGEP et DPTC.

I- Observations de stage relatives aux activités de la Division de l'Exécution des Dépenses du Matériel (DEDM), et de la Division des Finances Locales (DFL)

Les observations de stage présentées ici portent sur les activités que réalisent la DEDM et la DFL.

A- Constats liés aux activités de la DEDM

Pour assurer les dépenses de fonctionnement et même d'investissement de la Préfecture et des services déconcentrés associés, l'Etat central met annuellement à leur disposition des crédits délégués. Au regard des textes en vigueur, ces crédits doivent être en principe transférés au plus tard le 31 janvier de l'année budgétaire, pour permettre à ces structures d'exécuter sans grandes difficultés, les activités prévues pour démarrer au début de l'année. Mais dans la réalité, **un retard s'observe dans la mise en place des dits crédits** ; ce qui influe négativement sur l'exécution à bonne date des missions qui leur sont confiées.

Rappelons que la procédure de délégation de crédits consiste à mettre des crédits à la disposition des structures déconcentrées des ministères et institutions de l'Etat pour l'exécution des dépenses au niveau départemental, en vue du financement des activités programmées dans les départements et/ou dans les communes. Cette délégation de crédits au niveau central n'entraîne donc pas la consommation des dits crédits sur les lignes budgétaires concernées ; elle procède plutôt de la réservation de crédits dans l'applicatif informatique. En effet, dès la mise en exécution du Budget Général de l'Etat (BGE), l'ordonnateur délégué enclenche le processus de délégation de crédits sur demande ou non du gestionnaire

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

départemental de crédits, en édictant les fiches de délégation accompagnées de leurs détails en quatre exemplaires à l'ordonnateur secondaire pour ventilation.

Les crédits délégués ainsi transférés aux structures déconcentrées sont consommés suivant **une procédure explicitement définie**, à travers **la mise en place d'un applicatif** dénommé Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP). Les dépenses effectuées suivant la procédure normale d'exécution franchissent globalement quatre étapes : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Après l'engagement juridique, lorsque le choix effectué ne souffre d'aucune irrégularité, l'agent de saisie procède à l'intégration dans le SIGFiP des informations consignées dans la demande d'engagement ou de réservation de crédits et sur la facture pro-forma retenue : c'est l'engagement comptable aboutissant à l'édition des fiches d'engagement signées par le Préfet et transmises au Délégué du Contrôleur Financier (DCF) pour visa. Il est à mentionner en outre que, même en l'absence de coupure électrique ou de panne informatique, l'on est souvent confronté aux **difficultés d'accès au SIGFiP**. Celles-ci sont liées à la régulation des dépenses qui induit la fermeture du SIGFiP par le Ministre en charge des finances dans le but d'ajuster le rythme de recouvrement des recettes à celui de l'exécution des dépenses.

Par ailleurs, **le délai de cinq (5) jours dont dispose le Préfet pour traiter et transmettre au DCF tout le dossier de proposition de dépense soumis à son appréciation est loin d'être respecté dans la pratique** ; certains dossiers peuvent séjourner pendant deux semaines dans le bureau du Préfet.

A l'étape de liquidation, juste après la constatation du service fait, il est prévu que le gestionnaire de crédits dispose d'un délai d'un (1) jour pour certifier les pièces justificatives et les transmettre à l'ordonnateur secondaire ; ce qui n'est pas souvent respecté dans la pratique. Ce **non-respect des délais légaux** s'observe un peu partout, tout au long de la procédure. Nous remarquons également que **le DCF ne vise plus les mandats de paiement ordonnancés avant le paiement effectif** desdits mandats.

B- Constats liés aux activités de la Division des Finances Locales (DFL)

Comme son nom l'indique, cette division du service des affaires financières de la Préfecture de Cotonou s'occupe des questions financières en relation avec les collectivités territoriales décentralisées. Elle s'occupe en particulier du contrôle de légalité des budgets locaux en vue de leur approbation par le Préfet. Cette division comprend en son sein une régie d'avance qui se charge du paiement de certaines dépenses internes telles que les primes de mission, les indemnités et autres. Nous notons à ce niveau que le Régisseur d'avance ne gère pas les frais de carburant bien que cela relève de ses légitimes attributions ; cet état de chose que nous qualifions d'**usurpation d'attribution** crée des frustrations dans le rang des agents.

Par ailleurs, il existe un comité chargé du contrôle de la légalité dont le secrétariat est assuré par la division des collectivités locales. Avant la convocation de ce comité, une copie des différents actes à étudier doit être envoyée à l'avance à chaque membre afin que chacun s'imprègne du contenu de l'acte à étudier. Dans la pratique, il s'est révélé que les actes ne sont pas envoyés à l'avance aux membres du comité et c'est seulement lorsque le comité se réunit que des actes sont lus un à un afin de recueillir l'appréciation de chacun des membres. Cette situation fait observer de longues discussions au cours des séances de contrôle de légalité si bien que compte tenu du volume des actes reçus, tous n'arrivent pas à être étudiés au cours d'une séance et sont reportés à d'autres séances.

De même, après l'étude des différents actes transmis pour approbation, le relevé des différents actes étudiés et les propositions d'approbation ou de refus d'approbation faites par le comité ne sont pas généralement transmis à temps. Il arrive parfois que le relevé fasse près d'un mois avant d'être transmis à l'autorité de tutelle. Or, d'après les prescriptions légales, le délai d'approbation de certains actes se situe entre 15 jours et un mois. Dans ces conditions, les délais d'approbation des actes s'inscrivant dans les délais de 15 jours et d'un mois ne sont pas respectés. Il se dégage donc **le non-respect des délais d'approbation de certains actes des autorités communales.**

En ce qui concerne les actes communaux ayant fait l'objet de refus d'approbation ou de constat de nullité, ils ne sont plus suivis par l'autorité de tutelle pour vérifier leur mise

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

en conformité par rapport aux principes légaux. En effet, après la décision du Préfet une fois que l'acte a été étudié par le comité chargé du contrôle de la légalité, les actes ayant fait l'objet de refus d'approbation ou de constat de nullité sont retournés aux autorités communales pour leur mise en conformité à la légalité. Mais aucun mécanisme n'est mis en place pour vérifier effectivement si les actes ont été repris dans la légalité. On peut donc valablement conclure un **non suivi des actes ayant fait l'objet de refus d'approbation ou de constat de nullité**.

Signalons en outre que dans le but d'assurer sa mission d'assistance-conseil aux communes, un programme annuel d'assistance-conseil a été élaboré par la Préfecture de Cotonou mais force est de constater que ce programme n'est vraiment pas mis en œuvre. En effet, les différentes tâches confiées à chacun des acteurs de l'assistance-conseil ne sont pas effectivement exercées. Par exemple le programme annuel d'assistance-conseil aux communes prévoit des formations par la Préfecture à l'endroit des élus locaux mais compte tenu des moyens limités de la Préfecture, celle-ci n'arrive pas souvent à organiser ces formations à l'endroit des acteurs locaux. Il y a donc une **faible mise en œuvre du programme annuel d'assistance-conseil aux communes**.

II- Observations de stage relatives aux activités de la Division de la Prévision et de la Tenue des Comptes (DPTC) et de la Division de la Gestion et de l'Entretien du Patrimoine (DGEP)

A- Constats liés aux activités de la DGEP

Lorsque l'on arrive par hasard, au service des affaires financières de la Préfecture, ce qui frappe à l'œil, c'est **l'exiguïté et l'encombrement des bureaux**. En effet, la plupart des bureaux, sont occupés par de nombreux agents et sont encombrés de documents administratifs. Même si les locaux présentent une certaine superficie considérable, ils deviennent exigus du fait de l'effectif du personnel qui s'y trouve. Cette situation montre que les Agents évoluent dans un environnement professionnel peu motivant ; ce qui constitue un handicap à leur rendement.

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

A la Préfecture de Cotonou la plupart des agents sont proches de la retraite à l'exception des rares stagiaires soit de l'ANPE, soit du Service de Volontariat. La majorité du personnel est composée en général des agents de la catégorie C et D. Nous soulignons donc **l'existence d'un personnel vieillissant et peu qualifié**. Cette situation constitue un obstacle au fonctionnement optimal de la Préfecture.

B- Constats liés aux activités de la Division de la Prévision et de la Tenue des Comptes (DPTC)

La division de la prévision et de la tenue des comptes du SAF est responsable de la prévision budgétaire des dépenses à effectuer sur crédits délégués ainsi que de l'enregistrement comptable des opérations d'exécution ou de consommation des crédits délégués. Elle est également responsable des mises à jour nécessaires pour la traçabilité des opérations réalisées. Il a été constaté que cette division **manque de personnel** ; ce qui retarde l'exécution de certaines tâches notamment l'enregistrement comptable des opérations réalisées.

Il faut par ailleurs saluer **la mise en réseau de l'ensemble des services de la Préfecture et leur connexion à l'Internet**, même si visiblement cela déconne parfois. Les agents pourraient échanger directement par téléphone ou intranet sans se déplacer. Ils gagneront ainsi du temps dans le traitement des dossiers.

Section 2 : Choix de la problématique de l'étude

Après avoir identifié le groupe de Problèmes à Résoudre (PAR), ressorti la problématique et le thème de l'étude, il s'agira pour nous de spécifier le PAR et d'exposer la perspective théorique de résolution envisagée.

Paragraphe 1 : Choix du groupe de problèmes à résoudre

Dans ce paragraphe, nous ferons le choix du thème de l'étude après identification et spécification du groupe de problèmes à résoudre.

I- Identification et spécification du groupe de problèmes à résoudre**A- Inventaire des éléments de l'état des lieux**

Dans cette rubrique, les forces et opportunités sont regroupées en atouts et, les faiblesses et menaces sont classées dans les problèmes.

➤ Inventaire des atouts

D'après l'état des lieux précédemment réalisé, il se dégage comme atouts :

- l'absence d'arriérés de paiement ;
- l'existence d'une procédure d'exécution des dépenses ;
- la mise en place de l'applicatif SIGFiP ;
- la mise en réseau de l'ensemble des services de la Préfecture.

➤ Inventaire des faiblesses ou menaces

Les problèmes relevés sont :

- le retard dans la mise en place des crédits délégués ;
- la baisse progressive des ressources financières accordées à la Préfecture ;
- la consommation décroissante des crédits délégués transférés ;
- les pannes répétées des matériels informatiques ;
- la fréquente rupture du réseau internet ;
- les difficultés d'accès au SIGFiP ;
- le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses ;
- l'absence de visa du DCF sur les MP ordonnancés ;
- l'usurpation d'attribution ;
- l'exiguïté et encombrement des bureaux ;
- le manque de personnel ;

- l'existence d'un personnel vieillissant.

B- Regroupement des problèmes spécifiques en Groupes de Problèmes à Résoudre (GPAR)

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. Le résultat se présente dans le tableau n°1 de la page 18.

Tableau n° 1: identification des PAR possibles

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

N°	Centres d'intérêt	Groupes de problèmes à résoudre (GPAR)		Libellés des PAR
		Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Gestion des ressources humaines, matérielles et financières	<ul style="list-style-type: none"> -baisse progressive des ressources financières accordées à la Préfecture ; -usurpation d'attribution ; -exiguïté et encombrement des bureaux ; -manque de personnel ; -existence d'un personnel vieillissant. 	Insuffisances des ressources humaines et financières	Problème d'insuffisances des ressources humaines et financières
2	Gestion des crédits délégués à la préfecture de Cotonou	<ul style="list-style-type: none"> -retard dans la mise en place des crédits délégués ; -consommation décroissante des crédits délégués transférés ; -difficultés d'accès au SIGFiP ; -non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses ; -absence de visa du DCF sur les MP ordonnancés. 	Gestion peu efficace des crédits délégués	Problème de la gestion peu efficace des crédits délégués à la préfecture de Cotonou
3	Mise en œuvre de la tutelle administrative	<ul style="list-style-type: none"> -non-respect des délais d'approbation de certains actes des autorités communales ; - non suivi des actes ayant fait l'objet de refus d'approbation ou de constat de nullité ; - faible mise en œuvre du programme annuel d'assistance-conseil aux communes. 	Difficultés liées à l'exercice de la tutelle administrative	Problème lié à la mise en œuvre de la tutelle administrative

Source : résultats de nos analyses

Réalisé par Yollandes SEGBEDJI

II- Spécification des Groupes de Problèmes à Résoudre (GPAR)

A) Spécification des GPAR

Les trois (03) GPAR dégagés présentent d'intérêt pour le fonctionnement normal et régulier de la Préfecture et méritent réflexion ; mais seule une sera retenue et subira de diagnostic.

Le groupe de problèmes n°1 lié à l'insuffisance **des ressources financières et humaines qualifiées** semble ne pas relever de notre domaine spécifique de compétence. Ce sont les structures de gestion des ressources qui ont plutôt pour tâche de veiller au recrutement et à la formation du personnel et à la qualité des ressources affectées. De ce point de vue, il conviendrait mieux à un spécialiste des ressources humaines de se focaliser sur cette problématique afin d'y apporter des réponses concrètes. Sur ce, le PAR relatif aux ressources est rejeté. Il en est de même du PAR lié à **la mise en œuvre de la tutelle administrative** car l'exercice de la tutelle administrative requiert des compétences techniques spécifiques. De plus ce PAR a fait récemment l'objet d'une étude réalisée par **Edith DETONGNON**¹ sous le thème « **La mise en œuvre de la tutelle administrative dans les départements de l'atlantique et du littoral** ».

S'agissant du **groupe de problème lié à la gestion peu efficiente des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou**, elle mérite qu'on s'y attarde car une bonne gestion budgétaire au niveau déconcentré produit inéluctablement des effets à externalités positives sur les populations à la base. La résolution d'une telle problématique ne peut donc que profiter l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus. Au regard de ces considérations, nous décidons de porter notre recherche sur le GPAR n°2 consigné dans le tableau N° 2 de la page 20.

B) Rappel du PAR retenu

Le groupe de PAR de l'étude se présente ainsi qu'il suit :

¹ Ancien énarque, mémoire du cycle II/ AGT soutenu en 2012

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

Tableau n°2: le GPAR retenu.

Problèmes spécifiques	Problème général	Libellé du PAR
<ul style="list-style-type: none"> - retard dans la mise en place des crédits délégués ; - difficultés d'accès au SIGFiP ; - non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses ; - absence de visa du DCF sur les MP ordonnancés ; 	Gestion peu efficiente des crédits délégués	Problème lié à la gestion peu efficiente des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

Source : issu de nos observations

Paragraphe 2 : Enonciation du thème de l'étude, spécification du PAR et perspective théorique de réflexion ou de résolution envisagée

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

I- Enonciation du thème et spécification du PAR

A) Enonciation du thème

Au vu du groupe de problèmes à résoudre choisi, nous estimons que, pour que le système de gestion budgétaire au niveau départemental produise le résultat que l'on est en droit d'attendre de lui, tous les acteurs doivent s'inscrire dans une logique d'amélioration permanente. A cet effet, notre sujet d'étude pourra être libellé : « **Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou** ». Cette façon de libeller le thème de

notre étude nous permettra de diagnostiquer tous les problèmes susceptibles d'handicaper l'efficacité dans la gestion des crédits délégués à la structure déconcentrée en question.

B) Spécification du PAR ou élagage des problèmes spécifiques

En vertu des différents critères précédemment énoncés, il apparaît que **l'absence du visa du DCF sur les mandats de paiement ordonnancés** constitue un problème dont la résolution ne présente aucune complexité. En effet il suffit tout simplement de responsabiliser le DCF aux fins de viser tout MP émis par l'ordonnateur secondaire du budget général de l'Etat. Quant au problème de la **consommation décroissante des crédits délégués transférés**, nous estimons que ses effets seront anéantis lorsque le problème lié aux difficultés d'accès au SIGFiP sera résolu, en raison du lien étroit que présentent ces deux problèmes ; il s'agit là d'un problème englobé.

De ce qui précède, il saute à l'œil que les problèmes liés à **l'absence du visa du DCF sur les mandats de paiement ordonnancés** et à **la consommation décroissante des crédits délégués transférés** ne méritent plus d'être étudiés. En conséquence, le PAR spécifié se dégage dans le tableau N°3 de la page 22.

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

Tableau n°3: Le PAR spécifié.

Problèmes spécifiques	Problème général	Libellé du PAR
N°1- retard dans la mise en place des crédits délégués ; N°2- difficultés d'accès au SIGFiP ; N°3- non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses ;	Gestion peu efficiente des crédits délégués	Problème lié à la gestion peu efficiente des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

Source : résultats de nos analyses

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

A) Perspective théorique de résolution des problèmes spécifiques et du problème général

Une fois le thème de l'étude choisi et clairement formulé, il importe de préciser, d'une part, la perspective théorique pouvant permettre d'identifier les angles de réflexion sur les problèmes spécifiques et par voie de conséquence sur le problème général, et d'autre part, la problématique de l'étude dans sa double dimension problème et perspective théorique.

Rappelons d'abord que le problème général qu'il convient de résoudre ici est relatif à la **gestion peu efficiente des crédits délégués**. Le caractère efficient de la gestion renvoie à ce qui est meilleur, ce qui est plus favorable, et donc plus profitable à l'ensemble des acteurs voire au-delà, pour impacter positivement les populations cibles. Compris sous

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

cet angle, notre vision globale de réflexion ne peut qu'épouser une approche générique visant l'efficacité dans la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou. En conséquence, la perspective théorique générale envisagée est celle basée sur **l'amélioration des activités concourant à la gestion budgétaire d'une circonscription administrative.**

Cette perspective théorique générale est subdivisée en perspectives théoriques spécifiques liées à chaque problème spécifique.

Ainsi, relativement au problème spécifique n°1, la mise en place des crédits délégués constitue l'acte primordial, indispensable et préalable à toute exécution d'actions programmées ; c'est ce que nous appelons un acte de premier plan. Il doit être réalisé et ne doit souffrir d'aucune insuffisance ou retard. C'est pourquoi pour juguler le problème de retard dans la mise en place des crédits délégués, nous envisageons une perspective théorique fondée sur **l'amélioration des techniques de mise en place de crédits budgétaires**, dans une logique de célérité et d'efficacité.

Quant au problème lié aux **difficultés d'accès au SIGFiP**, il faut noter que la consommation des crédits alloués se fait à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques. Pour résorber ces difficultés, nous devons nous inscrire dans une logique de performance ; ce qui suppose au préalable une aisance dans l'accessibilité au SIGFiP. Il se dégage donc comme perspective théorique spécifique de résolution du problème spécifique n°2, une approche générique basée sur **la recherche de la performance dans l'usage de l'outil de la gestion budgétaire des crédits délégués**. S'agissant enfin du problème spécifique n°3 relatif au non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses, il est incontestable que le respect des lignes directrices prédéfinies au sein d'une institution ou d'une organisation est source d'efficacité. Dans cette logique, notre vision globale de réflexion ou tout simplement notre perspective théorique spécifique envisagée est celle visant **l'efficacité dans la procédure d'exécution des dépenses.**

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

B) Formulation de la problématique de l'étude.

Formuler la problématique de l'étude revient à rappeler le PAR choisi et la perspective théorique y relative. Cette double réalité de recherche nous permet de libeller la problématique comme suit : « **problématique de gestion peu efficiente des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou** ». Le tableau suivant rend compte de façon plus explicite de cette formulation.

Tableau n°4 : Formulation de la problématique choisie

Niveaux		Eléments de la problématique de l'étude		Libellé de la problématique choisie
		Eléments du PAR	Perspectives théoriques retenues (PTR)	
Niveau général		PG : Gestion peu efficiente des crédits délégués	l'amélioration des activités concourant à la gestion budgétaire d'une circonscription administrative.	problématique de gestion efficiente des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou
Niveaux spécifiques	1	PSn°1 : retard dans la mise en place des crédits délégués ;	l'amélioration des techniques de mise en place de crédits budgétaires	
	2	PS n°2 : difficultés d'accès au Système Intégré de Gestion des Finances Publiques ;	la recherche de la performance dans l'usage de l'outil de la gestion budgétaire des crédits délégués	
	3	PS n°3 : non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses	l'efficacité dans la procédure d'exécution des dépenses	

Source : repère de base de l'étude

CHAPITRE DEUXIEME :
APPROCHES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE
L'ETUDE ET REFLEXIONS SUGGESTIVES

Le présent chapitre est subdivisé en deux grandes sections. La première est consacrée aux approches théoriques et méthodologiques de l'étude tandis que la seconde aborde la vérification des hypothèses ainsi que les approches de solutions.

Section 1 : Cadres théorique et méthodologique de l'étude

Après l'exposé du cadre théorique, suivra la méthodologie de recherche.

Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude

Cette rubrique s'intéresse aux objectifs, aux hypothèses de recherche ainsi qu'à la revue de littérature relativement aux problèmes spécifiques identifiés.

I-Objectifs et hypothèses de l'étude

Il serait intéressant de rappeler d'abord les problèmes répertoriés tout en présentant les objectifs visés, avant de passer à la formulation des hypothèses.

A- Objectifs et résultats de l'étude

➤ Objectifs général et spécifiques

Notre étude vise un objectif général et des objectifs spécifiques.

✓ Objectif général

Cette étude vise à **analyser le dispositif de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou**. Cet objectif général se décline en des objectifs spécifiques.

✓ Objectifs spécifiques

L'objectif spécifique de recherche relatif au retard dans la mise en place des crédits délégués, est de **définir les conditions requises pour une célérité dans le processus de mise place des crédits délégués**.

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

S'agissant du problème relatif aux difficultés d'accès au Système Intégré de Gestion des Finances Publiques, nous visons comme objectif spécifique de recherche, **d'identifier les freins à l'accessibilité au SIGFiP.**

Enfin, en ce qui concerne le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses, il importe d'**identifier les facteurs explicatifs du non respect de ces délais légaux** (objectif spécifique de recherche)

Des résultats sont attendus par rapport aux objectifs visés

➤ **Résultats attendus**

Les résultats attendus de l'étude sont relatifs à l'objectif général et par ricochet aux objectifs spécifiques.

En terme général, à l'issue de cette étude, **le dispositif de gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou est analysé.**

De façon spécifique, au terme de l'étude :

- **les conditions requises pour une célérité dans le processus de mise place des crédits délégués sont définies (relativement au PS n°1) ;**
- **les freins à l'accessibilité au SIGFiP sont identifiés (relativement au PS n°2) ;**
- **les facteurs explicatifs du non respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses sont identifiés (relativement au PS n°3).**

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

➤ **Hypothèses de recherche**

En s'inscrivant dans une logique de recherche de type « diagnostic, déterminons les causes possibles.

✓ Causes supposées

Un problème a une ou plusieurs causes. Ainsi, pour le problème spécifique n°1, les causes suivantes sont retenues : la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP et la non disponibilité des ressources financières.

Le problème spécifique n°2 peut avoir comme causes : Le défaut de connexion et Le blocage sporadique du SIGFiP par le Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD).

Les causes supposées du troisième problème spécifique sont le défaut de suivi des dossiers ; le caractère trop court des délais légaux et la lenteur administrative.

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 disparaîtrait.

✓ Formulation des hypothèses

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 la non disponibilité des ressources financières peut inhiber le système de mise en place des crédits délégués et entraîner de véritable retard, il n'en demeure pas moins vrai qu'une disponibilité abondante des ressources financières qui ne s'accompagne pas d'une intégration des données nécessaires à la mise en place des crédits, dans le SIGFiP, ne fera que subsister le problème. Il s'en suit donc que la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP est retenue comme la cause la plus plausible du problème spécifique n°1.

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

De même, le défaut de connexion nous paraît plus déterminant pour le problème spécifique n°2, car, nous pensons que, bien que le blocage sporadique du SIGFiP par le MEFPD puisse compliquer l'accès au SIGFiP, en l'absence de ce blocage, le problème ne sera pas véritablement résolu s'il y a toujours un déficit chronique de connexion. Il est donc adopté comme cause la plus plausible, le défaut de connexion. En ce qui concerne le troisième problème spécifique (PS3), la lenteur administrative paraît une cause très générique et transversale ; elle est donc moins déterminante. De même, le caractère trop court des délais légaux nous paraît négligeable devant une volonté affichée et manifeste de ne pas suivre les dossiers dans la procédure. Il ressort donc que le défaut de suivi des dossiers constitue la cause la plus plausible du PS3. En considération des causes adoptées, les hypothèses s'énoncent comme suit:

- **Hypothèse spécifique n°1** : Le retard dans la mise en place des crédits délégués s'explique par la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP ;
- **Hypothèse spécifique n°2** : Le défaut de connexion est à la base des difficultés d'accès au SIGFiP ;
- **Hypothèse spécifique n°3** : Le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses émane du défaut de suivi des dossiers.

En l'absence d'une cause générale, l'hypothèse générale n'est pas formulée.

➤ **Tableau de bord de l'étude (TBE)**

Le tableau N°5 de la page 30 fait le point des objectifs et des hypothèses en lien direct avec les problèmes spécifiques.

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

Tableau n°5 : Tableau de bord de l'étude.

Niveau d'analyse		Problématique de l'étude	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		(problème général) Gestion peu efficiente des crédits délégués	Analyser le dispositif de gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou	-	-
N I V E A U X S P E C I F I Q U E S	1	Retard dans la mise en place des crédits délégués ;	Définir les conditions requises pour une célérité dans le processus de mise place des crédits délégués	Saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP	Le retard dans la mise en place des crédits délégués s'explique par la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP
	2	Difficultés d'accès au SIGFiP	Identifier les freins à l'accessibilité au SIGFiP	Défaut de connexion	Le défaut de connexion est à la base des difficultés d'accès au SIGFiP
	3	Non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses	Identifier les facteurs explicatifs du non respect des délais légaux	Défaut de suivi des dossiers	Le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses émane du défaut de suivi des dossiers

Source : résultats de nos observations

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

II- Revue de littérature sur les fondements de la prévision budgétaire

La revue de littérature permet, dans le cadre de toute recherche, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur le sujet ou le domaine abordé. Il nous revient ainsi de faire le point des connaissances livresques sur les problèmes en résolution. Ceci nous permettra de donner une orientation à notre travail par rapport à cette littérature.

Après l'exploration de quelques mémoires et ouvrages, nous aborderons les résultats issus de certaines rencontres de grande envergure.

A) Point des connaissances antérieures sur le problème spécifique n°1 et n°2

Rappelons d'abord que le problème spécifique n°1 s'intitule : retard dans la mise en place des crédits délégués. Le retard est un problème crucial à effet pervers. Il est à lui seul susceptible de mettre à mal l'exécution des politiques de développement. C'est ce qu'a reconnu **SOSSI Alain (2012)** lorsqu'il travaillait sur la consommation des crédits délégués. Il soulignait en effet que la complexité des procédures et les difficultés dans le décaissement des fonds compromettent les activités prévues et engendrent la contre-performance. De même, Pour **Maurice DUVERGER (1970), édition PUF**, les crédits budgétaires de l'Etat doivent faire l'objet de délégation aux ordonnateurs, autant que faire se peut, dans les plus brefs délais possibles car la réalisation des objectifs fixés aux structures départementales bénéficiaires en dépend.

S'agissant des difficultés d'accès au SIGFiP (problème spécifique n°2), ce problème ne date pas d'aujourd'hui. Pour **ADEOSI Jaurès (2012)**, le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques est un réseau interconnecté et centralisé permettant le suivi en temps réel des opérations d'engagement, d'ordonnancement et de paiement des dépenses. Il permet d'assurer une gestion automatisée de l'exécution des dépenses et de relier tous les acteurs de la chaîne des dépenses publiques en vue d'une meilleure circulation de l'information et d'un suivi rigoureux de l'exécution budgétaire. Il estime que la non performance du Système

Intégré de Gestion des Finances conduit à la lenteur dans l'édition d'un projet de fiche d'engagement. Il ajoute en outre que le Système Intégré de Gestion des Finances ne fonctionne pas à plein temps dans tous les ministères sectoriels. Cette position a été confortée par son collègue SOSSI² qui soutient que la plate-forme est souvent envahie par les acteurs de la chaîne de dépenses, doublée d'interruption fréquente du fonctionnement du système lors de l'engagement des dépenses, le mandatement ; tout ce qui limite l'accès à l'outil. Par ailleurs, dans son analyse, **Angelo da SILVA (2005)** suggère comme action « l'approvisionnement du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques dès la fin du 1er mois de l'année après le vote du budget, afin de donner plus d'opportunité aux gestionnaires de crédits pour la consommation des crédits budgétaires.

B- Point des connaissances antérieures sur le problème spécifique n°3

Le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses constitue le troisième et dernier problème spécifique de notre étude. Ce problème avait été pointé du doigt par **D'ALMEIDA Alphonse, (promotion 2005-2008)** qui faisait observer que «La lenteur observée dans les différentes phases d'exécution des dépenses publiques, le retard accusé dans les différentes procédures administratives et législatives de mobilisation des ressources extérieures et le faible taux d'exécution des dépenses en capital sont les facteurs favorisant la faible consommation des crédits budgétaires ». Deux ans plus tard, **AHLOUME Eric, (2010)** a abordé ce même problème. Il estime que le suivi est une fonction continue visant essentiellement à assurer à la direction et aux principales parties une intervention permanente assortie d'indicateurs de progrès dans la réalisation des résultats, est déterminant dans la procédure d'exécution des dépenses publiques. Pour lui le suivi permet de fournir en permanence aux responsables concernés des informations sur l'exécution d'un projet, et de repérer les atouts et les faiblesses potentiels du projet. Le suivi est en définitive un outil indispensable de gestion des projets et portefeuilles. Les informations de gestion permettent non seulement d'appuyer l'exécution des projets et des programmes mais également de mieux concevoir de nouvelles initiatives dans les délais requis.

² Op cit.

Déclinons à présent la méthodologie de recherche suivie.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

La méthodologie que nous adopterons 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, histoire d'apporter des solutions originales aux problèmes identifiés. Ceci dit, de façon spécifique, nous nous sommes fixé comme objectif de l'enquête :

- nous assurer que le retard dans la mise en place des crédits délégués s'explique par la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP ;
- vérifier si le défaut de connexion est à la base des difficultés d'accès au SIGFiP ;
- certifier ou non que le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses émane du défaut de suivi des dossiers;

Notre enquête pratique s'intéresse à une population formée par l'ensemble des acteurs qui, d'une manière ou d'une autre, influencent la gestion budgétaire à la Préfecture de Cotonou. Cette population englobe les cadres du Service des Affaires Financière (SAF) ; du Secrétariat Administratif (SA) de la préfecture ; de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ; de la Direction Générale du Budget (DGB) ; de la Recette des Finances (RF) de l'Atlantique-littoral ; de la Délégation du Contrôle Financier et du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT) . Nous comprenons par-là que la taille de la

population mère est difficilement repérable. En conséquence, un échantillon de taille $n=49$ (nombre de questionnaires effectivement récupéré) est pris. Et, nous avons adopté une technique de collecte d'informations 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 : 12 individus au SAF; 03 au SA ; 05 à la RF ; 08 à la DGTCP ; 06 à la DGB ; 06 à la DCF, et 09 au niveau du MDGLAAT.

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 sont donc mobilisées en utilisant un guide d'entretien, un questionnaire³ et parfois la méthode accélérée de recherche participative (MARP).

Le dépouillement des informations recueillies aurait pu être assisté par ordinateur (en utilisant des logiciels STATA, EWIES, ACCESS, SPSS). Mais en considération de la taille de notre échantillon, nous avons préféré un dépouillement manuel à travers le tri à plat. Les résultats sont ainsi passés dans l'ordinateur sous le logiciel EXCEL pour leur présentation.

S'agissant de la présentation des données mobilisées, les outils disponibles sont des tableaux 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 en annexe.

3 Voir en annexe l'exemplaire du questionnaire utilisé.

II- Approches théoriques employées

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. En d'autres termes, le défaut d'une théorie appropriée en la matière nous contraint à la fixation des seuils de décision.

B°) Choix du seuil de décision

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

La troisième hypothèse comporte trois (03) items spécifiés. L'item retenu est celui ayant un poids supérieur au poids moyen des causes (soit 33%). A défaut, l'item ayant le poids le plus élevé est adopté.

Quant à la première hypothèse, elle comporte deux items spécifiés. La cause réelle est celle qui obtient un poids supérieur ou égal à 50%. Si aucune cause ne satisfait à cette condition, alors la cause ayant le poids le plus élevé est réelle.

S'agissant de 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.

Section 2 : Vérification des hypothèses et approches de solutions

Dans cette section il s'agira de vérifier les hypothèses émises à travers la réalisation d'enquêtes et de présenter les résultats qui en découlent. Des suggestions seront aussi émises.

Paragraphe 1 : Collecte des données et établissement du diagnostic

Ce paragraphe est consacré à la mobilisation et l'analyse des données.

I- Mobilisation des données, 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 des enquêtes

Les enquêtes que nous avons conduites ont connu une phase préparatoire qui a précédé celle de la réalisation.

➤ **Préparation des enquêtes**

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.

➤ **Réalisation des enquêtes**

Il est à signaler que ces enquêtes se sont déroulées sur une période de deux mois et demi, plus précisément du 04 mai 2015 au 17 juillet 2015. Les enquêtes nous ont conduit dans diverses structures, soit pour recueillir des informations documentaires, soit pour distribuer des questionnaires, ou pour solliciter un entretien. Aussi faut-il souligner que ces enquêtes 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.

➤ **Difficultés rencontrées**

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation de nos enquêtes sont multiformes et de divers ordres :

- la non-disponibilité de certains agents à répondre à nos préoccupations parce qu'ils sont préoccupés par la réalisation de leurs tâches;
- la réticence de certains acteurs à la livraison des informations demandées ;
- la non-disponibilité de certaines statistiques ;
- les difficultés financières.

Ces difficultés expliquent la limite des données recueillies.

➤ **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, du temps à nous imparti, mais aussi de notre jeune expérience en matière de conduite d'une enquête.

Néanmoins, nous nous sommes efforcés de respecter, autant que possible, 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 présenterons.

II-Présentation et analyse des données

A- Données relatives aux problèmes spécifiques

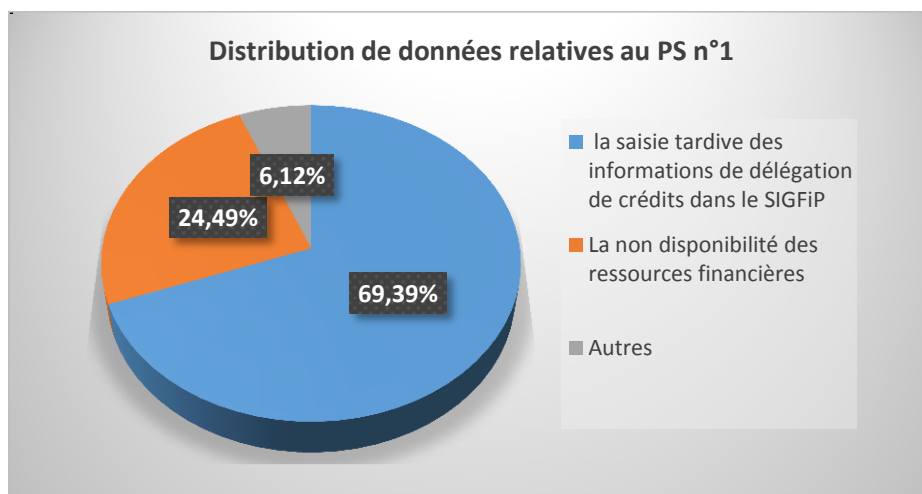
Il convient maintenant d'exposer les données collectées sur la base du questionnaire.

Qu'est-ce qui, selon vous, engendre le retard dans la mise en place des crédits délégués? Cette question posée aux enquêtés au cours de nos recherches nous a permis de recueillir les

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

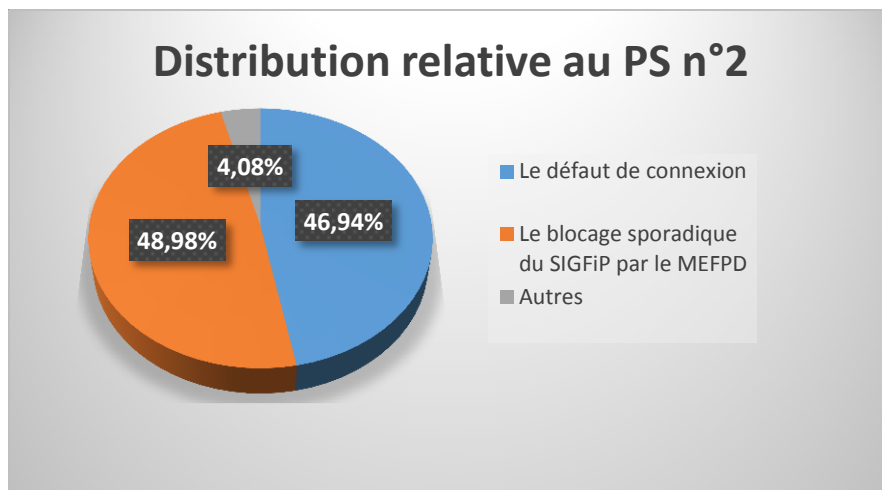
données nécessaires pour la vérification de l'hypothèse spécifique n°1. Le traitement des données mobilisées a permis l'obtention du graphique suivant.

Graphique n°1 : répartition des données d'enquête relatives au problème de retard dans la mise en place des crédits délégués.



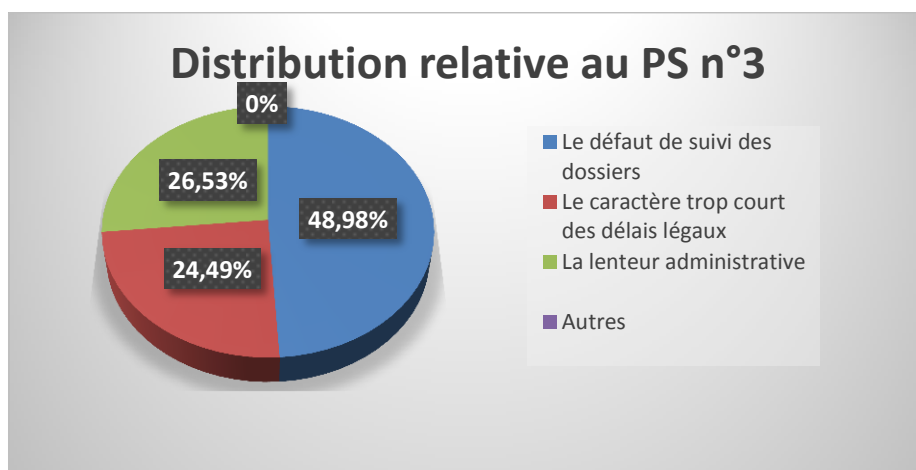
S'agissant du problème que constituent les difficultés d'accès au SIGFiP, la question « qu'est-ce qui peut être à la base des difficultés d'accès au SIGFiP? » nous a permis de faire la répartition des données suivantes.

Graphique n°2 : répartition des données relatives aux difficultés d'accès au SIGFiP.



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 non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses? » ; telle est la question dont les réponses sont organisées à travers le graphique qui suit.

Graphique n°3 : répartition des données d'enquête relatives au le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses.



B) Etablissement du diagnostic

Dans cette rubrique, nous avons procédé à l'évaluation du degré de vérification des hypothèses puis à la synthèse du diagnostic.

➤ Degré de vérification des hypothèses

Les résultats d'enquêtes relatifs à la vérification de la première hypothèse spécifique se présentent comme suit : 6,12% pour l'item n°3 ; 24,49% pour l'item n°2 ; et 69,39% pour l'item n°1. En application du seuil de décision fixé, la cause spécifique n°1 se dégage comme cause réelle. Il est donc clair que **l'hypothèse spécifique n°1 est confirmée** ; c'est-à-dire que **le retard dans la mise en place des crédits délégués s'explique par la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP.**

Au sujet du problème spécifique n°2, tel que révélé par le graphique n°2, aucune des causes identifiées n'a atteint et dépassé la barre des 50% requis pour être décisive. Nous avons enregistré 46,94% pour la cause n°1 ; 48,98% pour la cause n°2 et 04,08% pour l'item « Autres ». En considérant le seuil de décision, «le blocage sporadique du SIGFiP par le MEFPD » est la cause réelle du deuxième problème spécifique, parce qu'ayant le poids le plus élevé. En conséquence, **l'hypothèse spécifique n°2 est infirmée**. Mais il serait assez aberrant de faire abstraction d'une cause ayant un poids aussi considérable (46,94%) que celle libellée «le défaut de connexion ». C'est dire que cette cause va être également prise en compte pour l'éradication absolue du problème. Les causes réelles étant connues nous pouvons retenir : **les difficultés d'accès au SIGFiP relèvent non seulement du défaut de connexion mais surtout du blocage sporadique du SIGFiP par le MEFPD.**

La troisième hypothèse de notre étude est formulée : «Le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses émane du défaut de suivi des dossiers ». D'après le graphique n°3, 48,98% des enquêtés estiment que le défaut de suivi des dossiers est la cause du problème identifié ; 24,49% pensent que c'est plutôt le caractère trop court des délais légaux, et 26,53% soutiennent que la lenteur administrative est la cause majeure du problème à résoudre. Ceux qui ont évoqué des causes disparates rangées dans la modalité «Autres» s'élèvent à 0% de la population enquêtée ; il n'y a donc pas de causes supplémentaires identifiées. Au regard du seuil de décision fixé, une cause qui obtient un

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

poinds de 33% au moins est considérée comme réelle. Vu que «le défaut de suivi des dossiers» a totalisé 48,98%, elle est donc responsable du problème spécifique n°3. Nous en déduisons que **l'hypothèse** selon laquelle le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses émane du défaut de suivi des dossiers **est confirmée**. En d'autres termes, nous retenons : **Le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses émane du défaut de suivi des dossiers.**

➤ Synthèse du diagnostic

Il est question ici de faire le résumé des connaissances acquises après la vérification des hypothèses.

Pour des raisons de commodité, les informations à retenir sont consignées dans le tableau ci-après.

Tableau n°6: synthèse du diagnostic

N° d'ordre	Problèmes spécifiques	Causes réelles	Diagnostic proprement dit
1	Retard dans la mise en place des crédits délégués ;	La saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP	Le retard dans la mise en place des crédits délégués s'explique par la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP
2	Difficultés d'accès au SIGFiP	Défaut de connexion et blocage sporadique du SIGFiP par le MEFPD	Les difficultés d'accès au SIGFiP relèvent non seulement du défaut de connexion mais surtout du blocage sporadique du SIGFiP par le MEFPD
3	Non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses	Défaut de suivi des dossiers	Le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses émane du défaut de suivi des dossiers

Source : Résultats de nos analyses

Paragraphe2 : Réflexions suggestives

Les véritables problèmes qui minent le système de gestion des crédits délégués à la préfecture de Cotonou sont identifiés. Les sources de ces différents obstacles sont décelées. Il nous appartient donc d'agir ; agir pour anéantir ou détruire les causes et renforcer les atouts. Nous allons, à cet effet, proposer des solutions susceptibles de rendre efficiente le système de gestion des crédits délégués. Ces solutions vont nécessiter certaines 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 aux problèmes spécifiques n°1 et n°2

D'après le diagnostic, nous savons que le problème de retard dans la mise en place des crédits délégués est, en grande partie, dû à la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP. Pour résoudre ce problème, c'est-à-dire pour une mise en place effective et en temps opportun des crédits budgétaires délégués, nous devons agir sur cette principale cause ; une action qui doit consister à anéantir les facteurs impliquant le non renseignement à temps de l'applicatif de gestion budgétaire.

En effet la saisie des données financières dans le SIGFiP constitue le premier acte qui procède de la mise à disposition des crédits budgétaires. Les crédits rendus ainsi indisponibles (disponibles pour l'organisme destinataire) vont être mis à la consommation. Il est tout à fait évident qu'un retard, aussi léger qu'il puisse paraître affectera le cours normal des activités prévues ; or nous sommes à l'ère de la recherche de performance. De façon concrète, pour éviter de tel désagrément à l'avenir, le tir mérite d'être corrigé dès maintenant. Il faudrait alors doter la structure de la Direction Générale du Budget en charge des opérations de mise à disposition de crédits délégués, de moyens humains et surtout techniques de bonne facture en vue de l'enregistrement sans faille des données budgétaires. Il faut en outre former les acteurs de chaîne de mise à disposition, et en général tous les acteurs intervenant dans le processus d'élaboration du budget afin d'impulser une certaine célérité dans l'ensemble des tâches

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

conduisant à la mise en place des crédits délégués destinés à la Préfecture de Cotonou. Toujours dans le souci d'éviter des retards préjudiciables, certains responsables avertis de la question budgétaire au niveau de la Préfecture de Cotonou peuvent être associés ou directement impliqués dans le processus de mise en place. Tous les acteurs se doivent donc de respecter les prescriptions légales en la matière.

Quant aux difficultés d'accès au SIGFiP, il est désormais clair que cela résulte non seulement du défaut de connexion mais surtout du blocage sporadique du SIGFiP par le MEFPD. Inutile de rappeler ici qu'un difficile accès à l'outil de gestion budgétaire ou à la limite son blocage, soit-il sporadique, compromet l'exécution des dépenses et par surcroît remet en cause la performance convoitée, d'autant plus que les fournisseurs et prestataires ne seront pas payés dans le délai. Nos suggestions à ce propos visent la libération du SIGFiP. En effet dès la mise en place des crédits délégués, le Ministre en charge des finances doit être en mesure de laisser libre cours aux ordonnateurs secondaires en vue de la consommation des dits crédits à hauteur des dotations initiales. Les autorités en charge du réseau internet devront également assurer la permanence des connexions.

B- Approches de solutions aux problèmes spécifiques n°3

En ce qui concerne le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses, signalons que le respect de délai désigne un facteur de l'efficacité d'une gestion. Relativement à la gestion des crédits délégués, tous les acteurs de la chaîne de dépense sont responsables en ce qui les concerne pour le respect des délais. Pour remédier à ce problème spécifique de non-respect des délais légaux, il faut à priori organiser des séances de sensibilisation à l'endroit des responsables du processus d'exécution des dépenses de crédits délégués pour leur expliquer l'impact d'un retard dans le processus, sur l'économie nationale et partant sur le développement économique et social du pays. Les intervenants doivent en outre faire diligence pour traiter à temps les dossiers entrant dans le cadre de la gestion des crédits délégués. Le suivi des dossiers étant d'une importance capitale dans un processus d'exécution des dépenses publiques, il devra être mis en place un comité de suivi des dossiers afin d'évaluer régulièrement le niveau de consommation des crédits dans les délais prescrits.

Le Service des Affaires Financières (ou tout simplement la Préfecture de Cotonou) doit enfin faire ressortir dans son plan de travail des indicateurs pouvant permettre de suivre le niveau de traitement des dossiers relatifs aux crédits délégués engagés.

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

Les solutions suggérées dans cette étude nécessitent la contribution de tous les acteurs intéressés pour rendre concrètes et effectives leurs manifestations curatives. La Préfecture, par le soutien de l'Etat doit se donner les moyens de mise en œuvre des solutions proposées. A cet effet, des séances de recyclage à l'endroit des acteurs en charge de la gestion des crédits délégués doivent être organisées, ainsi que des séances de concertation périodique pour débattre des difficultés de gestion. Le Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation est par ailleurs invité à garder le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques ouvert du 1er janvier au 30 novembre de chaque année au moins. De même un système de connexion à haut débit pour rendre stable le réseau de connexion sur toute l'étendue du territoire nationale doit être envisagé.

B) Synthèse de l'étude

Pour des raisons de commodité, nous avons préféré mettre en lumière le fruit de notre travail de recherche à travers le tableau N°7 de la page 45. Ce tableau prendra en compte le problème général et les problèmes spécifiques, les objectifs poursuivis, les causes réelles des problèmes vivants et les grandes lignes des approches de solutions.

Tableau n°7 : synthèse de l'étude⁴

⁴ Les pistes de solutions mentionnées dans ce tableau synthétique sont très partielles (pour rester dans le cadre défini par l'ENAM). Pour mieux cerner les différents aspects de ces dernières, il est préférable de se référer au texte lui-même.

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic	Approches de solutions
Niveau général	(problème général) Gestion peu efficiente des crédits délégués	Analyser le dispositif de gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou et déterminer les conditions de son amélioration	-	-	-
1	Retard dans la mise en place des crédits délégués	Définir les conditions requises pour une célérité dans le processus de mise place des crédits délégués	Saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP	Le retard dans la mise en place des crédits délégués s'explique par la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP	<ul style="list-style-type: none"> - doter la structure de la Direction Générale du Budget en charge des opérations de mise à disposition de crédits délégués, de moyens humains et surtout techniques de bonne facture en vue de l'enregistrement sans faille des donnée budgétaires ; - former les acteurs de chaîne de mise à disposition, et en général tous les acteurs intervenant dans le processus d'élaboration du budget afin d'impulser une certaine célérité dans l'ensemble des tâches conduisant à la mise en place des crédits délégués destinés à la Préfecture de Cotonou

Réalisé par Yollandes SEGBEDJI

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

2	Difficultés d'accès au SIGFiP	Identifier les freins à l'accessibilité au SIGFiP	Défaut de connexion et blocage sporadique du SIGFiP par le MEFPD	Les difficultés d'accès au SIGFiP relèvent non seulement du défaut de connexion mais surtout du blocage sporadique du SIGFiP par le MEFPD	- assurer et garantir la permanence des connexions ; - le Ministre en charge des finances doit être en mesure de laisser libre cours aux ordonnateurs secondaires en vue de la consommation des dits crédits à hauteur des dotations initiales	
3	Non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses	Déterminer les facteurs explicatifs du non respect des délais légaux	Défaut de suivi des dossiers	Le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses émane du défaut de suivi des dossiers	- organiser des séances de sensibilisation à l'endroit des responsables du processus d'exécution des dépenses de crédits délégués pour leur expliquer l'impact d'un retard dans le processus, sur l'économie nationale et partant sur le développement économique et social du pays ; - mettre en place un comité de suivi des dossiers afin d'évaluer régulièrement le niveau de consommation des crédits dans les délais prescrits. Le Service des Affaires Financières doit enfin faire ressortir dans son plan de travail des indicateurs pouvant permettre de suivre le niveau de traitement des dossiers relatifs aux crédits délégués engagés	

Source : résultats de notre étude.

Réalisé par Yollandes SEGBEDJI

CONCLUSION GENERALE

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

Le développement d'une nation suppose l'exécution efficiente du Budget Général de l'Etat, et par extension, des crédits délégués. Cette gestion budgétaire rencontre dans la pratique certaines difficultés. Le présent document a essayé de mettre en exergue quelques-unes de ces faiblesses, accompagnées de réflexions suggestives sous le thème «**Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou**».

D'après les résultats de nos investigations, trois problèmes spécifiques ont été globalement identifiés. Il s'agit : du retard dans la mise en place des crédits délégués ; des difficultés d'accès au SIGFiP, et du non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses.

En nous inscrivant dans la logique d'une résolution de ces problèmes, les causes réelles de ces problèmes ont été identifiées et nous avons pu proposer des approches de solutions susceptibles d'améliorer le processus budgétaire relatif aux crédits délégués. Toutefois, dans ce mémoire, nous n'avons certainement pas étudié tous les problèmes. Nous sommes conscients que d'autres existent encore. C'est pourquoi, nous souhaitons vivement que d'autres études viennent compléter ce travail voire l'améliorer au besoin.

BIBLIOGRAPHIE

1- Textes législatifs et règlementaires

- Décret N°2000-601 du 29 Novembre 2000 portant nouvelles procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- Instruction additive N°0005/DGTCP/PROJET ASTER/CRCP du 3 Janvier 2005 relative à la gestion des crédits délégués en fin d'année ;
- Lettre N°045/MEF/DC/SGM/DGTCP/RGF/SP du 15 février 2005 portant mise en œuvre de « Déconcentration du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques » ;
- Décret n°2002-376 du 22 août 2002 portant organisation et fonctionnement de l'administration départementale ;
- Arrêté n°2004-086/MISD/DC/SG/DGAT/DAE-SCA du 25 mars 2004, portant organigramme des préfectures ;
- Arrêté n°2/0194/DEP-ATL-LITT/SG/SAG-C du 25 août 2011 portant, organisation et attributions des services de la préfecture de Cotonou ;
- Décret n° 2007-629 du 31 Décembre 2007 portant modalités de mise en œuvre de l'assistance-conseil aux communes, et
- Arrêté interministériel n° 2010/ 008/ MDGLAAT/ MEF/ DC/ SG/ DGAE/ DDT/ STAJ portant définition et modalités de rémunération de l'assistance-conseil payante aux communes.
- Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales décentralisées au sein de l'UEMOA.

2- Mémoires et ouvrages.

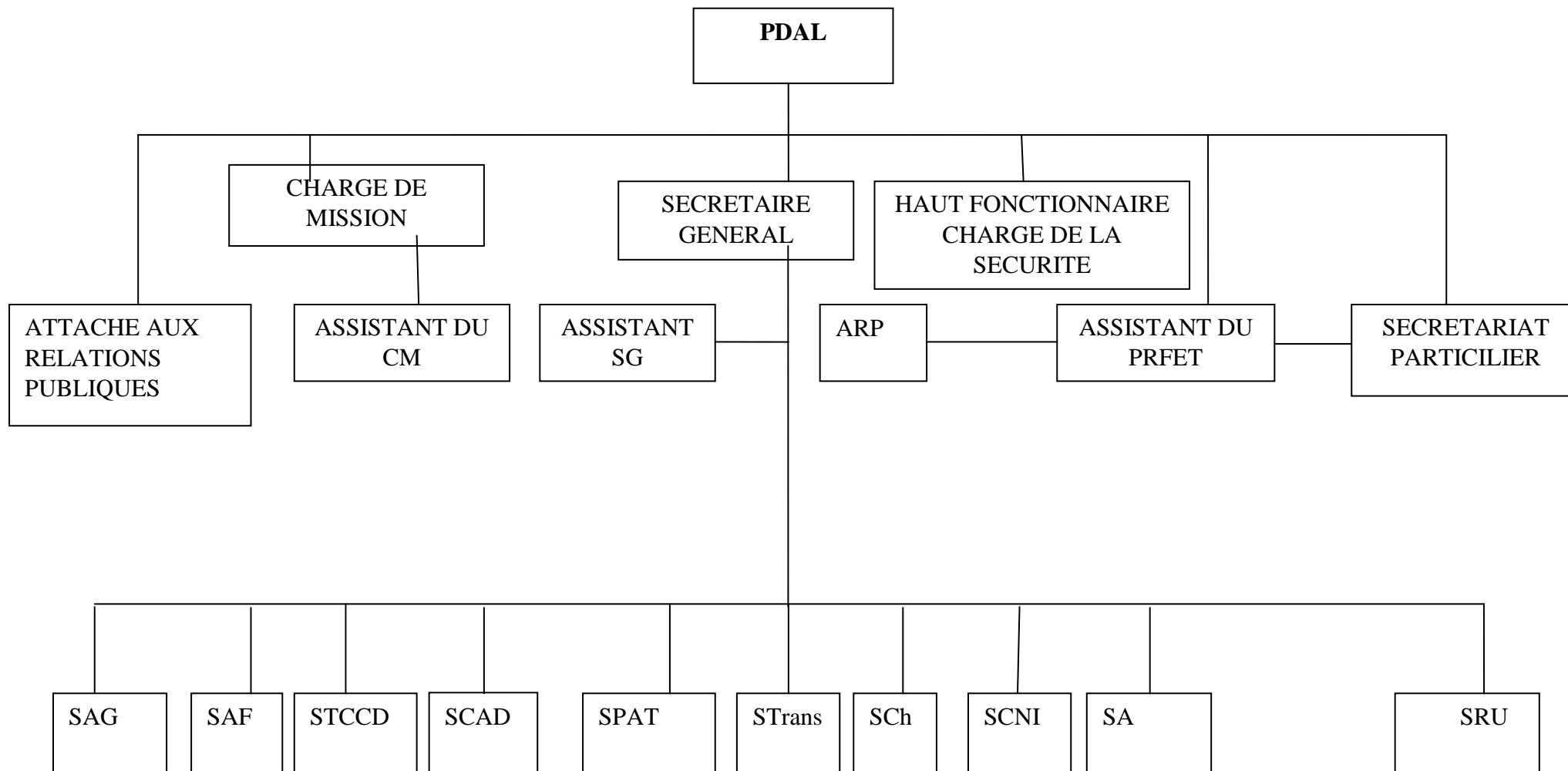
- ADEOSSI Hénoc Jaurès, « *Approches pour le respect par les acteurs des délais impartis par la procédure d'exécution des dépenses publiques* », Mémoire de fin de formation, cycle I,AFT, ENAM,2011 ;

Analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou

- AGBASSAGAN Jaurès, « *Contribution du contrôle financier à une meilleure exécution des crédits délégués : cas des départements de l'ouémé et du plateau* » ; Mémoire de fin de formation, cycle I, AFT, ENAM, 2009 -2010 ;
- AHLLOUME Eric, « *Contribution à l'amélioration du système de suivi-évaluation du Budget –Programme au Bénin : cas de MPDEPP – CAG* », Mémoire de fin de formation, cycle I, AFT, ENAM, 2010 ;
- D'ALMEIDA Alphonse, « *Contribution à l'amélioration de la consommation des crédits budgétaires au Bénin* », Mémoire de fin de formation, cycle II, Finances et trésor, ENA/TOGO, promotion 2005-2008 ; 59p.
- SOSSI Alain, « *Contribution à l'amélioration du délai d'exécution des crédits délégués : cas de la ZS-DAA* », Mémoire de fin de formation, cycle I, AFT, ENAM, 2012 ;
- DUVERGER Maurice (1984) : « *Finances publiques* » Paris Thémis. Presse Universitaire de France, 8è édition.

ANNEXES

L'ORGANIGRAMME DE LA PREFECTURE DE COTONOU



Réalisé par Yollandes SEGBEDJI

Légende de l'organigramme

PDAL : Préfet des Départements de l'Atlantique et du Littoral

CM : Chargé de Mission

SG : Secrétaire Général

SAF : Service des Affaires Financières

SAG : Service des Affaires Générales

SPAT : Service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire

SCAD : Service de la Communication, des Archives et de la Documentation

STCCD : Service de la Tutelle, du Contentieux et de la Coopération Décentralisée

SAS : Service des Affaires Sociales

SP : Secrétaire Particulier

STrans : Services des Transmissions

SCh : Service Chiffres

SCNI : Service de la Carte Nationale d'Identité

SRU : Service des Relations avec les Usagers

SA : Secrétariat Administratif

Annexe n°2 : Questionnaire de l'enquête

Madame/Monsieur bonjour.

Dans le cadre de la préparation et de la rédaction d'un mémoire professionnel sanctionnant notre fin de formation au cycle II de l'ENAM, une étude se mène sur **l'analyse de la gestion des crédits délégués à la Préfecture de Cotonou**, en vue de l'amélioration de son dispositif de gestion. Nous vous prions donc de bien vouloir donner des éléments de réponses aux questions suivantes :

- 1) Qu'est-ce qui, selon vous, engendre le retard dans la mise en place des crédits délégués ?

Réponse1

- a) la saisie tardive des informations de délégation de crédits dans le SIGFiP
- b) La non disponibilité des ressources financières
- c) Autres (à préciser).....

- 2) Qu'est-ce qui peut être à la base des difficultés d'accès au SIGFiP?

Réponse2

- a) Le défaut de connexion
- b) Le blocage sporadique du SIGFiP par le MEFPD
- c) Autres (à préciser).....

3) Qu'est-ce qui justifie, selon vous, le non-respect des délais légaux dans la procédure d'exécution des dépenses ?

Réponse3

- a) Le défaut de suivi des dossiers
- b) Le caractère trop court des délais légaux
- c) La lenteur administrative
- d) Autres (à préciser).....

Infiniment merci de votre franche participation.

TABLE DES MATIÈRES

IDENTIFICATION DU JURY	i
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES GRAFIQUES	vii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	viii
RESUME.....	ix
SOMMAIRE	xi
INTRODUCTION GNERLE	1
<i>CHAPITRE PREMIER</i> :	3
Section1 : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage	4
Paragraphe 1 : Présentation des cadres institutionnel, physique et environnemental de l'étude.	4
I- Cadre institutionnel de l'étude : la Préfecture de Cotonou	4
A- Historique	4
B- L'ORGANISATION DES SERVICES DE LA PREFECTURE	5
II- Cadre physique et environnemental de l'étude	8
A- Cadre physique de l'étude et son microenvironnement	9
B- Le macro environnement	10
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités du Service des Affaires Financières (SAF)	12
I- Observations de stage relatives aux activités de la Division de l'Exécution des Dépenses du Matériel (DEDM), et de la Division des Finances Locales (DFL)	12
A- Constats liés aux activités de la DEDM	12
B- Constats liés aux activités de la Division des Finances Locales (DFL)	14
II- Observations de stage sur les activités de la Division de la Prévision et de la Tenue des Comptes (DPTC) et de la Division de la Gestion et de l'Entretien du Patrimoine (DGEP)	15
A- Constats liés aux activités de la DGEP	15

B- Constats liés aux activités de la Division de la Prévision et de la Tenue des Comptes (DPTC)	16
Section 2 : Choix de la problématique de l'étude	16
Paragraphe 1 : Choix du groupe de problèmes à résoudre	17
I- Identification et spécification du groupe de problèmes à résoudre	17
A- Inventaire des éléments de l'état des lieux	17
II- Spécification des Groupes de Problèmes à Résoudre (GPAR)	20
B) Rappel du PAR retenu	20
Paragraphe 2 : Enonciation du thème de l'étude, spécification du PAR et perspective théorique de réflexion ou de résolution envisagée	21
I- Enonciation du thème et spécification du PAR	21
B) Spécification du PAR ou élagage des problèmes spécifiques	22
II- Perspective théorique de réflexion sur le PAR spécifié et formulation de la problématique	23
A) Perspective théorique de résolution des problèmes spécifiques et du problème général	23
B) Formulation de la problématique de l'étude	25
CHAPITRE DEUXIEME :	26
Section 1 : Cadres théorique et méthodologique de l'étude	27
Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude	27
I-Objectifs et hypothèses de l'étude	27
A- Objectifs et résultats de l'étude	27
B) Hypothèses de recherche et tableau de bord de l'étude	28
II- Revue de littérature sur les fondements de la prévision budgétaire	32
A) Point des connaissances antérieures sur le problème spécifique n°1 et n°2	32
B- Point des connaissances antérieures sur le problème spécifique n°3	33
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	34
I- Approches empiriques	34
A°) Finalités et cadre de l'enquête	34
B°) Les outils de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données.	35
II- Approches théoriques employées	36
A) Choix de théorie appropriée	36
B°) Choix du seuil de décision	36

Section 2 : Vérification des hypothèses et approches de solutions	36
Paragraphe 1 : Collecte des données et établissement du diagnostic	36
I- Mobilisation des données, difficultés rencontrées et limites des données	37
A- Préparation et réalisation des enquêtes	37
B- Difficultés rencontrées et limites des données	37
II-Présentation et analyse des données	38
A- Données relatives aux problèmes spécifiques	38
B) Etablissement du diagnostic	41
Paragraphe2 : Réflexions suggestives	43
I- Propositions de solutions	43
A- Approches de solutions aux problèmes spécifiques n°1 et n°2	43
B- Approches de solutions aux problèmes spécifiques n°3	44
II- Plaidoyer pour l'opérationnalisation des solutions proposées	45
A- Recommandations	45
B) Synthèse de l'étude	45
CONCLUSION GENERALE	47
<i>Table des matières</i>	56