

REPUBLIQUE DU BENIN

*-**-**-*--*-**

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESRS)

*-**-**-*--*-**

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

*-**-**-*--*-**



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

(ENAM)

*-**-**-*--*-**

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

OPTION

FILIERE

Administration des Finances

Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE 2012-2013

***PROBLEMATIQUE DE LA GESTION EFFICACE DES
CREDITS A ALLOUER AUX POSTES
DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES DU BENIN***

Réalisé et soutenu par :

Gérard D. S. AGBANGLA

Sous la Direction de :

Maître de stage

Ebénizer S. SAGBOHAN

Administrateur des Finances
et du Trésor

Directeur de mémoire

Justin DJOSSOU

Administrateur des Finances
Enseignant à l'ENAM

Décembre 2013

IDENTIFICATION DU JURY

❖ **PRESIDENT : Monsieur Pierre ADANMADO**

❖ **VICE – PRESIDENT : Monsieur Alexis HOUEHA**

❖ **MEMBRE : Monsieur AGUEGUE Maixent**

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



DEDICACES

A

- Mon regretté Père **Félix AGBANGLA**;
- Ma Mère **Noëlie TOSSOU**;
- Ma chère épouse **Islamia NOUDEWATO** et ma fille **Marie-Jennifer**;

REMERCIEMENTS

Nos sincères remerciements vont à :

- ✓ Monsieur **Justin DJOSSOU**, notre directeur de mémoire, pour la qualité de l'encadrement. Que Dieu le bénisse et le comble de grâces ;
- ✓ Monsieur **Ebénizer S. SAGBOHAN**, DRFM du MAEIAFBE, notre maître de stage, pour ses sages conseils ;
- ✓ Monsieur **Eusèbe AGBANGLA et son épouse**, pour leur soutien de toutes natures;
- ✓ Tous les membres du jury qui, en acceptant de porter leur jugement sur ce travail, en rehaussent la qualité scientifique ;
- ✓ Madame **Fernande A. HOUNGBEDJI**, pour sa disponibilité ;
- ✓ Les responsables et tout le corps administratif de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) de l'UAC ;
- ✓ Les enseignants à l'ENAM, spécialement ceux de la filière AFT cycle II, pour la qualité de l'enseignement dispensé ;
- ✓ Mes frères, sœurs, oncles, tantes, cousins et cousines, pour leurs nombreux soutiens ;
- ✓ Mes collègues de service, notamment **Marc FONTON** et **Sandorf ADOMAHOU**, pour leur sincère collaboration ;
- ✓ Les collègues d'amphithéâtre pour la franche collaboration, spécialement **Roselaine KOSSI**, **Adelphe GBEDJI** et **Olivier HOUNKPATIN** pour leur amitié ;
- ✓ Tous mes Amis, notamment **Nicolas AYEDAYO** et **Epiphane AKPADJA** pour leur contribution à la réalisation de cette œuvre ;
- ✓ Tous ceux qui ont contribué à l'aboutissement heureux de ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AFT	: Administration des Finances et du Trésor
APE	: Agent Permanent de l'Etat
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BESA	: Budget d'Equipement Socio-Administratif
BGE	: Budget Général de l'Etat
BOI	: Budget des Organisations Internationales
CC	: Chef de Chancellerie
CDMT	: Cadre de Dépense à Moyen Terme
DCF	: Délégué du Contrôleur Financier
DGB	: Direction Générale du Budget
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DRFM	: Directeur des Ressources Financières et du Matériel
DRH	: Directeur des Ressources Humaines
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
FNRB	: Fonds National des Retraités du Bénin
MAEIAFBE	: Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
ONU	: Organisation des Nations Unies
OP	: Ordre de Paiement
PIP	: Programme d'Investissement Public
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PS	: Problème Spécifique
RFPDC	: Receveur des Finances des postes diplomatiques et Consulats Généraux
SIGFiP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SPDC	: Service des Postes Diplomatiques et Consulaires
SBC	: Service du Budget et de la Comptabilité
UAC	: Université d'Abomey-Calavi
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

		<i>Pages</i>
Tableau n°1	: Evolution des crédits budgétaires octroyés par l'Etat au MAEIAFBE de 2009 à 2012.....	19
Tableau n°2	: Dates de transmission des dossiers de salaires et loyers au MEF.....	25
Tableau n°3	: Crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires de 2009 à 2012.....	26
Tableau n°4	: Crédits budgétaires affectés aux mouvements diplomatiques.....	27
Tableau n°5	: Détermination des problématiques possibles.....	31
Tableau n°6	: Tableau de bord de l'étude.....	45
Tableau n°7	: Répartition de la population mère.....	55
Tableau n°8	: Opinions des enquêtés sur les raisons de la mise à disposition tardive des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires.....	61
Tableau n°9	: Opinions des enquêtés sur les raisons des difficultés dans le suivi de la consommation des crédits.....	62
Tableau n°10	: Opinions des enquêtés sur les raisons des dépassements des prévisions budgétaires.....	63
Tableau n°11	: Tableau de synthèse de l'étude.....	71

**LISTE DES FIGURES***Page*

Graphique n°1 : Part des engagements des dépenses des postes diplomatiques et consulaires dans ceux du ministère..	34
---	-----------

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Ambassade: représentation diplomatique de l'Etat d'envoi (Etat accréditant) auprès de l'Etat de résidence (Etat accréditaire). Elle peut être dirigée par un Ambassadeur, un chargé d'affaires ad intérim ou encore un chargé d'affaires en pied. La création d'une ambassade présuppose l'établissement de relations diplomatiques entre les deux Etats.

Ambassadeur : représentant d'un État auprès d'un autre, ou auprès d'une Organisation internationale. C'est le rang le plus élevé au sein de la hiérarchie diplomatique.

Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) : ensemble cohérent d'objectifs, de programmes, d'activités et d'allocations budgétaires sur le moyen terme (3-5ans), par lequel tous les ministères sectoriels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi des ressources financières.

Comptabilité administrative : retrace les ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur et fait ressortir, par titre, section, chapitre, article, le montant des crédits inscrits au Budget.

Consulat Général : poste consulaire de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence, dont le fondement repose sur l'établissement de relations consulaires. En principe, il est dirigé par un Consul Général et s'occupe de la protection des intérêts du pays d'origine, de sa promotion économique et culturelle et de la protection des intérêts de ses ressortissants.

Consul Général : chef du service d'un État chargé des relations avec les ressortissants de l'État accréditant au sein de l'État accréditaire et son rôle est avant tout la protection de sa communauté et de ceux de son Etat.

Crédits : autorisation que le Parlement accorde, en vertu d'une loi, au pouvoir exécutif pour l'exécution des dépenses publiques jusqu'à concurrence d'un montant limite à ne pas dépasser et à des fins précises.

Crédits délégués : crédits mis à la disposition des structures déconcentrées des ministères et institutions de l'Etat pour l'exécution des dépenses aux niveaux départemental et communal.

Crédits limitatifs : dépenses qui s'engagent dans le cadre de l'action administrative et dont les montants sont fixés impérativement par l'autorité législative, c'est-à-dire la loi. Les crédits d'investissement public sont ceux limitatifs par essence.

Crédits provisionnels : ils s'appliquent à des dépenses dont le montant exact ne peut être connu avec précision. Ces crédits peuvent être dépassés à la consommation et ils sont adaptés pour les virements de crédits et les transferts de crédits. Ils permettent l'exécution des dépenses de fonctionnement de l'Etat.

Département : encore désigné par l'expression «la centrale», c'est la structure administrative du Ministère des Affaires Etrangères établie sur le territoire de l'Etat et qui assure le fonctionnement des services internes et coordonne celui des postes diplomatiques et consulaires.

Postes diplomatique et consulaire : services extérieurs dont dispose ou peut disposer un Etat sur le territoire d'un autre. Ils peuvent être une Ambassade, un Consulat général, un consulat, un consulat honoraire ou une Représentation permanente auprès d'une Organisation Internationale.

Représentation diplomatique : mission diplomatique de l'Etat d'envoi (Etat accréditant) auprès de l'Etat de résidence (Etat accréditaire). Elle peut être une ambassade ou une représentation permanente.

RESUME

La présente étude s'inscrit dans le cadre des recherches marquant la fin de notre formation au cycle II de l'ENAM, en Administration des Finances et du Trésor et porte sur le thème : «**Problématique de la gestion efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin** ».

L'objectif général poursuivi, à travers cette étude, est de proposer les conditions d'une gestion efficace des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin. Il se déploie en trois objectifs spécifiques se rapportant chacun à un problème spécifique.

La réalisation de ces objectifs d'étude a nécessité la formulation des hypothèses, à savoir :

- ✓ la complexité des procédures de délégation explique la mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ les difficultés rencontrées dans le suivi de la consommation des crédits sont dues au défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits mis à disposition des postes diplomatiques ;
- ✓ La non sincérité des prévisions budgétaires est à la base du dépassement observé dans l'exécution des crédits ;

Une démarche méthodologique a été adoptée pour l'analyse judicieuse des problèmes spécifiques identifiés. Ensuite, des investigations ont été menées pour la vérification des hypothèses ci-dessus formulées afin de proposer des approches de solutions aux problèmes soulevés par notre étude.

Celles-ci concernent :

- ✓ la mise en place et l'utilisation correcte des outils de traitement des documents ;
- ✓ le renforcement et la formation du personnel du Service chargé de la gestion des crédits ;

- ✓ la mise en place d'une commission permanente chargée du traitement des différents dossiers de virement ;
- ✓ l'évaluation et l'amélioration du dispositif actuel de communication des informations sur la consommation des crédits ;
- ✓ la prévision des mouvements diplomatiques ainsi que leur incidence financière, lors de l'élaboration du budget ;
- ✓ le renforcement de la politique de construction et/ou d'acquisition de chancellerie et de résidence au profit des postes diplomatiques et consulaires en privilégiant, si possible, la location-achat.

Enfin, des recommandations sont formulées à l'endroit des responsables du Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur (MAEIAFBE) et du gouvernement, pour la mise en œuvre des solutions proposées.


SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I: DES OBSERVATIONS DE STAGE A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.....	4
SECTION 1 : OBSERVATIONS DE STAGE.....	5
Paragraphe 1 : Organisation structurelle et fonctionnelle du Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur (MAEIAFBE).....	5
Paragraphe 2 : Etat des lieux	16
SECTION 2 : DE L'INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE.....	27
Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et choix de la problématique.....	27
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie.....	34
CHAPITRE II: CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, RESULTATS DES ENQUÊTES ET SUGGESTIONS.....	37
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	38
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses de l'étude et revue de littérature.....	38
Paragraphe 2 : Approches méthodologiques	52
SECTION 2 : PRESENTATION DES RESULTATS.....	57
Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données.....	57
Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic et approches de solutions	62
CONCLUSION.....	69
ANNEXES.....	69
TABLE DES MATIERES	69



INTRODUCTION

Au lendemain de la Conférence des Forces Vives de la Nation tenue à Cotonou, du 19 au 28 février 1990, le Bénin a perçu la nécessité d'une réorientation de sa politique étrangère en la réadaptant aux nouveaux enjeux mondiaux et à la multiplicité des acteurs sur la scène internationale.

C'est ainsi qu'à travers l'orientation stratégique n°4 intitulée « Renforcement d'une diplomatie active de proximité et de coopération internationale », la diplomatie béninoise a inscrit ses actions dans la vision de développement « Alafia 2025 ».

Le Bénin, pour atteindre son objectif de développement économique, dans le contexte de la mondialisation où les opportunités aux plans régional, sous-régional et international sont multiples, a assigné à la diplomatie béninoise la mission principale de dynamiser et de rendre plus performante et efficace la coopération bilatérale et multilatérale.

La contribution du MAEIAFBE au succès de cette mission est d'une importance capitale, au regard de son rôle de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de la politique extérieure du gouvernement. Pour atteindre cet objectif, d'importants moyens sont déployés par l'Etat béninois au profit des structures du MAEIAFBE, notamment les postes diplomatiques et consulaires qui constituent les services extérieurs.

Cependant, dans l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées, les postes diplomatiques et consulaires rencontrent des problèmes dont celui de leur gestion financière. Les manifestations de cette situation sont notamment, l'insuffisance notoire des crédits et le retard dans leur déléation. Cette déléation dont les critères ont été définis, depuis les années 1960, est loin de satisfaire les besoins des missions diplomatiques et de correspondre aux réalités actuelles que sont l'effectif du personnel, sa qualité ainsi que la flambée des prix des biens et services en cette période de crise économique mondiale. Les deux directions du Ministère, à savoir : la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) et la Direction des Relations

Economiques et Commerciales Internationales (DRECI), qui sont sensés suivre l'évolution des indicateurs économiques et du coût de vie dans les pays où le Bénin est représenté, ne jouent pas pleinement leur rôle, faute de moyens financiers.

La question de la gestion efficace des crédits du ministère notamment ceux alloués aux postes diplomatiques et consulaires mérite donc d'être posée.

C'est la raison pour laquelle nous avons choisi de réfléchir sur la question de la gestion efficace des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires, dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation. Elle sera abordée sous le thème : « Problématique de la gestion efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin ». Notre souci est de formuler des réponses et des alternatives adaptées aux problèmes de gestion financière que connaissent les postes diplomatiques et consulaires du Bénin.

Les résultats de nos travaux de recherche sur ce thème seront présentés en deux chapitres, à savoir :

- ✓ le chapitre premier intitulé « Des observations de stage à la problématique de l'étude » ;
- ✓ le chapitre deuxième intitulé « Cadre théorique de l'étude, résultats des enquêtes et suggestions ».

CHAPITRE I :

DES OBSERVATIONS DE STAGE A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Dans ce chapitre, nous allons procéder à la restitution des observations de stage et au ciblage de la problématique de notre étude.

SECTION 1 : OBSERVATIONS DE STAGE.

Deux éléments seront ici présentés : la structure d'accueil de notre stage et le mécanisme de fonctionnement de celle-ci.

Paragraphe 1 : Organisation structurelle et fonctionnelle du Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur (MAEIAFBE)

Nous aborderons dans cette rubrique l'historique, les missions et l'organisation du ministère.

I- Historique, missions et structures du Ministère

A- Historique et missions

1- Historique

Créé à Porto-Novo par décret n°387 du 30 décembre 1960, le Ministère des Affaires Etrangères du Dahomey d'alors connaîtra, au fil des ans et au regard de ses attributions, des dénominations diverses, à savoir : Ministère des Affaires Etrangères (1960-1963 ; 1964-1980 ; 2006-2007), Ministère des Affaires Etrangères et de la Justice (1963-1964), Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération (1980-1998), Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur (2007 à nos jours).

Le ministère fut, par la suite, transféré à Cotonou dans les locaux actuels du Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP) à Placodji, avant de rejoindre en 1976 l'immeuble ayant abrité à Cotonou le siège de

l'ex-Union Africaine et Malgache (UAM) devenue Organisation Commune Africaine et Malgache (OCAM). Un nouvel immeuble, fruit de la coopération sino-béninoise, initialement envisagé comme une extension de l'ancien immeuble, abrite actuellement la plupart des directions centrales, techniques et géographiques, ainsi que le cabinet du Ministre.

2- Missions

Aux termes de l'article premier du Décret n° 2012-196 du 03 juillet 2012, portant attributions, organisation et fonctionnement, le Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique extérieure du Gouvernement.

A ce titre, il est chargé de :

- ✓ la conduite de la coopération internationale aux plans bilatéral et multilatéral ;
- ✓ la coordination au plan international de la coopération décentralisée ;
- ✓ la promotion et de la gestion de l'intégration régionale et africaine ;
- ✓ la promotion de la francophonie ;
- ✓ la protection des intérêts du Bénin et de ceux des ressortissants béninois à l'étranger.

Par ailleurs, le Ministre des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur est le chef de la diplomatie béninoise. En cette qualité :

- ✓ il veille à l'unité de l'action diplomatique du Bénin ;
- ✓ il dirige l'ensemble des affaires touchant aux relations de la République du Bénin avec les autres Etats, les Organisations Internationales, les Organisations Non Gouvernementales étrangères ainsi que les rapports

avec les agents diplomatiques et consulaires étrangers et les Représentants des Organisations Internationales ;

- ✓ il engage l'Etat dans l'élaboration, la conclusion et la signature des traités et veille à leur application et à leur conservation.

Il est également l'administrateur des crédits du Ministère.

Pour accomplir ses différentes missions, le Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur dispose de plusieurs structures.

B- Structures du Ministère

Le Décret n° 2012-196 du 03 juillet 2012, portant attributions, organisation et fonctionnement définit les différentes structures du Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur. Il s'agit des structures directement rattachées au Ministre, du Cabinet du Ministre, du Secrétariat Général du Ministère, des directions centrales, des directions générales, des directions techniques, des institutions et organismes sous tutelle, des Représentations diplomatiques et consulaires du Bénin.

1- Les structures directement rattachées au Ministre et le Cabinet du Ministre

➤ Les structures directement rattachées au Ministre

Elles comprennent :

- ✓ l'Inspection Générale des Affaires Etrangères (IGAE);
- ✓ la Cellule de Communication (CC) ;
- ✓ la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) ;
- ✓ le Secrétariat Particulier du Ministre.

➤ *Le Cabinet du Ministre*

Le Cabinet du Ministre est un conseil de surveillance de l'accomplissement de la mission de sauvegarde de l'intérêt général confiée au Ministre. Il assiste le Ministre dans l'orientation, la gouvernance, le leadership et la performance globale du ministère.

Il est composé :

- ✓ d'un Directeur de Cabinet ;
- ✓ d'un Directeur Adjoint de Cabinet ;
- ✓ de cinq Conseillers Techniques
- ✓ d'un Assistant du Directeur de Cabinet;
- ✓ d'un Attaché de Cabinet ;
- ✓ d'un Assistant du Ministre.

2- *Le Secrétariat Général du Ministère*

Le Secrétariat Général du Ministère est l'organe exécutif de la mission de transformation de la vision du gouvernement en résultats pour les citoyens. Il assure la continuité de l'administration et des organismes sous tutelle du ministère.

Le Secrétariat Général du Ministère comprend :

- ✓ le Secrétaire Général du Ministère ;
- ✓ le Secrétaire Général Adjoint du Ministère ;
- ✓ L'Assistant du Secrétaire Général du Ministère ;
- ✓ Le Secrétariat Administratif (SA) ;
- ✓ Le Service des Transmissions (ST) ;
- ✓ La personne responsable des marchés publics ;
- ✓ La Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) ;
- ✓ La Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle (CSPRAI).

3- Les directions centrales et les directions techniques

➤ Les directions centrales

Les directions centrales regroupent :

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

➤ Les directions techniques

Elles comprennent :

- ✓ la Direction du Protocole d'Etat (DPE) ;
- ✓ la Direction de l'Analyse et de la Prospective Internationale (DAPI) ;
- ✓ la Direction des Affaires Consulaires (DAC) ;
- ✓ la Direction des Affaires Juridiques (DAJ) ;
- ✓ la Direction des Chiffres et de la Sécurité des Télécommunications (DCST) ;
- ✓ la Direction Nationale de l'Interprétation et de la Traduction (DNIT) ;
- ✓ la Direction des Relations avec les Béninois de l'Extérieur (DRBE) ;

4- Les directions générales

Les Directions générales ont pour mission de coordonner et de superviser les activités des Directions qui les composent. Elles constituent des Directions faîtières ayant en leur sein des Directions techniques et des Directions géographiques. On distingue deux Directions générales :

- ✓ La Direction Générale de la Coopération Bilatérale (DGCB) ;
- ✓ La Direction Générale de la Coopération Multilatérale (DGCM).

La DGCB comprend :

- ✓ La Direction de l’Afrique (DAF) ;
- ✓ La Direction des Pays du Golfe et de l’Organisation de la Coopération Islamique (DPGOCI) ;
- ✓ La Direction des Pays du Voisinage (DPV) ;
- ✓ La Direction de l’Amérique (DAM) ;
- ✓ La Direction de l’Asie et de l’Océanie (DASOC) ;
- ✓ La Direction de l’Europe (DE) ;
- ✓ La Direction de la Coopération Décentralisée et de l’Action Humanitaire (DICODAH) ;
- ✓ La Direction des Relations Culturelles (DRC).

La DGCM est composée de :

- ✓ La Direction des Organisations Internationales (DOI) ;
- ✓ La Direction de la Francophonie (DF) ;
- ✓ La Direction de l’Intégration Africaine (DIA) ;
- ✓ La Direction des Opérations de Maintien et de Promotion de la Paix (DOMPP) ;
- ✓ La Direction des Relations Economiques et Commerciales Internationales (DRECI).

5- Les institutions et organismes sous tutelle et les représentations diplomatiques et consulaires

➤ Les institutions et organismes sous tutelle

Ils concourent au renforcement de la réflexion et de l’action diplomatique. Ils sont dirigés par des Directeurs Généraux et se présentent comme suit :

- ✓ l’Institut des Relations Internationales et des Etudes Stratégiques (IRIES) ;

- ✓ la Commission Nationale Permanente de la Francophonie (CNPF) ;
- ✓ l'Agence Nationale des Migrations et des Béninois de l'Extérieur (ANMBE) ;
- ✓ l'Observatoire de l'Intégration Régionale (OIR) ;

➤ *les représentations diplomatiques et consulaires du Bénin*

Le Bénin compte, au 30 juin 2013, trente cinq missions diplomatiques et consulaires à l'étranger composées de vingt neuf ambassades, de trois missions permanentes et de trois Consulats Généraux. La répartition spatiale de la représentation diplomatique du Bénin est la suivante :

- ✓ En Afrique : neuf Ambassades, une mission permanente et un Consulat Général ;
- ✓ En Amérique : quatre Ambassades et une Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ;
- ✓ En Asie : sept Ambassades et un Consulat Général ;
- ✓ En Europe : neuf Ambassades, une mission permanente et un Consulat Général ;

La mise en place et le suivi de l'exécution des crédits délégués aux représentations diplomatiques et consulaires sont assurés par la Direction des Ressources Financières et du Matériel.

II- Organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM)

La Direction des Ressources Financières et du Matériel est essentiellement chargée d'assurer la gestion des ressources financières et matérielles au sein du Ministère, aussi bien à la centrale que dans les postes diplomatiques et consulaires.

Selon l'article 2 de l'arrêté N°19/MAEIAFBE/DC/SGM/DRFM/DAJ du 31 mai 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières et du Matériel, cette direction assure la gestion des crédits et du matériel du ministère. Elle est chargée de toutes les questions financières.

A ce titre, elle est chargée de :

- ✓ veiller à la bonne gestion du matériel et de la logistique ;
- ✓ assurer, en collaboration avec la Direction de la Programmation et de la Prospective, la préparation du budget de la Centrale et des Postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ assurer l'exécution du budget de la Centrale et des Postes diplomatiques et consulaires et veiller à l'affectation des crédits en direction desdits postes.

Ainsi, le DRFM est chargé de la répartition, de la mise en place et du suivi de l'exécution des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires. Les crédits délégués constituent les ressources du Budget Général de l'Etat destinées au fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires.

A- Les services de la DRFM

Conformément aux dispositions de l'arrêté N°19/MAEIAFBE/DC/SGM/DRFM/DAJ du 31 mai 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières et du Matériel, cette direction comprend :

- ✓ un Secrétariat Administratif ;
- ✓ le Service du Budget et de la Comptabilité(SBC) ;
- ✓ le Service des Postes Diplomatiques et Consulaires (SPDC);
- ✓ le Service des Régies d'Avances (SRA) ;
- ✓ Le Service du Matériel et de la Logistique (SML).

1- Le Service du Matériel et de la Logistique

Le Service du Matériel et de la Logistique est chargé de :

- ✓ centraliser les besoins en matériel de bureau et fournitures de toutes les directions du ministère ;
- ✓ programmer les moyens matériels nécessaires à l'exécution des activités du ministère ;
- ✓ assurer l'entretien et la réparation des biens meubles et immeubles du ministère ;
- ✓ gérer le parc automobile du ministère ;
- ✓ réceptionner les valeurs inactives.

2- Le Service des Régies d'Avances

Le service des régies d'avances exécute les charges non réparties de fonctionnement et assure la gestion financière et matérielle des projets inscrits au Programme d'Investissement Public (PIP) du Ministère.

3- Le Service du Budget et de la Comptabilité

Ce service est chargé de coordonner l'élaboration du budget du Ministère en collaboration avec d'autres directions. Il notifie les crédits de fonctionnement et d'équipement aux structures aussi bien à la centrale que dans les postes diplomatiques et consulaires. Par ailleurs, il est garant de l'application des procédures de gestion des ressources budgétaires définies par le ministère en charge des finances.

4- Le Service des Postes Diplomatiques et Consulaires

Le service des postes diplomatiques et consulaires s'occupe de toutes les questions se rapportant à la gestion financière des postes diplomatiques et consulaires et autres activités connexes.

B- La procédure d'exécution des dépenses des postes diplomatiques et consulaires

Plusieurs procédures sont utilisées pour l'exécution des dépenses publiques. On distingue :

- ✓ *la procédure normale* : Elle est celle généralement utilisée et comprend quatre étapes : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement ;
- ✓ *les procédures exceptionnelles* :
 - *la procédure engagement-ordonnancement* : elle est utilisée dans le cadre des dépenses exécutées sur la base d'une décision de mandatement, de la régularisation des salaires et accessoires, des rappels de salaires, primes et indemnités diverses, des renouvellements des avances aux régisseurs, des règlements de factures d'abonnement d'eau, d'électricité, de journaux, de revues etc.
 - *La procédure de délégation-ordonnancement*

Elle est utilisée pour exécuter les dépenses des postes diplomatiques. Dans cette procédure, l'engagement et l'ordonnancement sont faits concomitamment.

- *la procédure de délégation-engagement*

Cette procédure est utilisée pour envoyer les crédits délégués vers les structures déconcentrées des Ministères, à savoir les Directions départementales et les Juridictions (Tribunaux et Cours d'Appel).

- *la procédure d'exécution des dépenses sans ordonnancement préalable*

Il s'agit des dépenses exécutées par émission d'un ordre de paiement (OP) telles que la première avance du régisseur, les dépenses urgentes pour

lesquelles l'on ne dispose pas au préalable des pièces justificatives comme les évacuations sanitaires.

Dans notre travail, nous nous intéresserons à la procédure de délégation ordonnancement. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, dans cette procédure, l'engagement et l'ordonnancement sont faits concomitamment.

➤ *L'engagement*

L'engagement est l'acte initial de la procédure d'exécution de la dépense publique ; c'est la décision prise par l'Autorité qui a qualité, à cet effet, de prélever une partie des crédits budgétaires en accomplissant un acte qui entraîne une dette à la charge de l'Etat. Il se décompose en deux opérations : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

L'engagement juridique est l'acte par lequel l'Etat ou un autre Organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

Quant à l'engagement comptable, il est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires à la réalisation de la dépense résultant de l'engagement juridique.

➤ *L'ordonnancement*

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou celle des autres organismes publics. Ainsi, l'Ordonnateur Délégué vérifie l'existence du visa du Contrôleur financier sur le mandat. En cas de validation, il signe le mandat papier, procède à son ordonnancement dans le SIGFiP et transmet le mandat ordonnancé à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) accompagné du bordereau de transmission, pour paiement.

Dans la procédure engagement-ordonnancement et à cette étape, les fonds sont virés par le Trésor public via la Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO) aux postes diplomatiques et consulaires. La liquidation et le paiement interviendront à la suite de l’exécution proprement dite de la dépense dans les postes diplomatiques et consulaires par l’ordonnateur secondaire (le Chef de mission), le gestionnaire de crédit (le Chef de Chancellerie) et l’Attaché Financier (le comptable public).

Paragraphe 2 : Etat des lieux

Il est consacré aux observations de stage faites sur les activités de deux services, à savoir: le Service du Budget et de la Comptabilité, le Service des Postes Diplomatiques et Consulaires.

I- Observations de stage relatives aux activités du SBC

Le SBC est composé de trois divisions ci-après:

- ✓ la division de la préparation, du suivi de l’exécution du budget et de la liquidation des avantages financiers ;
- ✓ la division des dépenses engagées, de la liquidation et de l’ordonnancement ;
- ✓ la division du traitement des factures de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), de la Société Béninoise d’Energie Electrique (SBEE), de l’Office des Postes et Télécommunications (OPT) et des soins de santé.

A- La Division de la préparation, du suivi de l’exécution du budget et de la liquidation des avantages financiers

Cette division est la structure de la DRFM qui s’occupe de :

- ✓ l’élaboration et du suivi de l’exécution du budget du ministère ;
- ✓ la liquidation des avantages financiers.

1- l'élaboration et le suivi de l'exécution du budget du Ministère ;

A ce titre, la division conduit les travaux d'élaboration du budget du ministère sur la base des projets de budget élaborés par les différentes directions et services extérieurs.

Au cours du mois de mai de chaque année, dans le cadre des travaux préliminaires d'élaboration du budget du secteur, la DRFM initie les concertations budgétaires dans toutes les directions et dans les services extérieurs du ministère. Ces concertations budgétaires permettent de recueillir et de centraliser les besoins (services votés et mesures nouvelles) de l'ensemble des structures. La grande difficulté est que le cadrage budgétaire, élaboré et transmis par le MEF au MAEIAFBE, ne prend pas souvent en compte les besoins additionnels. On note **l'existence d'un logiciel d'élaboration du budget appelé Système Informatique de Préparation Intégré du Budget de l'Etat (SIPIBE)** qui fonctionne normalement.

Cette division assure également le suivi de l'exécution et le contrôle budgétaire du ministère.

Le suivi de l'exécution du budget concerne la consommation des crédits à divers niveaux. Il consiste à mettre les informations sur l'exécution du budget à la disposition des gestionnaires de crédits et permet ainsi d'attirer l'attention des gestionnaires de crédits sur le taux de consommation des crédits afin de les orienter dans la conduite à tenir. Cette activité est effectuée à l'aide du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP). Elle devrait conduire à l'élaboration, par la DRFM, d'un rapport trimestriel sur l'exécution du budget à adresser à la DGB. **L'insuffisance de personnel ne permet pas à cette division d'exécuter cette activité.**

L'analyse des budgets du ministère de 2009 à 2012 montre que les montants des crédits budgétaires octroyés par l'Etat connaissent une légère baisse entre 2009 et 2010. Mais de 2010 à 2012, les montants de ces crédits budgétaires ont évolué de façon croissante. Nous notons alors **un accroissement du montant des crédits alloués, par l'Etat, au MAEIAFBE au cours de la période 2010-2012, comme l'indique le tableau ci-dessous.**

Tableau n°1 : Evolution des crédits budgétaires octroyés par l'Etat au MAEIAFBE de 2009 à 2012 (en milliers de FCFA)

Exercice budgétaire	2009	2010	2011	2012
Montants des crédits annuels alloués au Ministère	16.708.702	16.226.354	18.245.527	21.561.189
Taux de croissance	-	-2,88%	12,44%	18,17%

Source : Budgets du MAEIAFBE de 2009 à 2012

2- La liquidation des avantages financiers

Elle est assurée par un agent expérimenté. Ces avantages financiers concernent en majorité les primes des agents du ministère. Il s'agit de la prime de rendement, de la prime d'habillement, de la prime spécifique, de la prime d'heures supplémentaires.

La collecte des informations se fait par l'agent auprès de la DRH et auprès des agents de l'Etat bénéficiaires. On note, dans ce cadre, **l'existence et l'utilisation effective du logiciel « Système de Gestion des Primes (SYGESP) » pour l'enregistrement des informations et le traitement des différentes primes allouées aux agents du MAEIAFBE.**

L'exécution de cette activité nécessite un suivi régulier et rigoureux au MEF pour l'engagement, à temps, des dossiers en vue d'éviter des arriérés de paiement de primes.

B- La Division des dépenses engagées, de la liquidation et de l'ordonnancement

Cette division est chargée de l'engagement de l'ensemble des dépenses du ministère que sont le fonctionnement, le BESA et les crédits PIP. La répartition des crédits est définitivement connue après le vote du Budget Général de l'Etat (BGE) dans lequel figure le budget notifié au MAEIAFBE par le ministère en charge des finances.

Plusieurs procédures sont utilisées pour l'engagement des dépenses du ministère. On distingue la procédure normale, la procédure de délégation ordonnancement et la procédure exceptionnelle.

La procédure normale concerne essentiellement les achats de biens et services. Pour l'utiliser, il faut tenir compte des seuils de passation des marchés publics. Généralement, on utilise la procédure de cotation qui n'intervient que lorsque le montant des achats Hors Taxes est inférieur à **vingt millions FCFA**. Trois factures pro format, appuyées du dossier, sont sollicitées auprès de trois fournisseurs différents préalablement inscrits sur un fichier des fournisseurs agréés. A la réception du dossier des fournisseurs et après sélection du fournisseur le mieux disant par le DRFM, la division procède à l'engagement, après signature par le gestionnaire de crédit et l'ordonnateur délégué des dossiers. Ces dossiers sont ensuite transmis au Délégué du Contrôleur Financier (DCF) après validation par le DRFM dans le SIGFiP. Après le visa du DCF, le dossier est retourné au service pour procéder au tirage de trois copies du bon de commande à transmettre au fournisseur. A l'issue de la livraison, les factures doivent être certifiées par le gestionnaire de crédit et transmises à la division qui prépare la liquidation par le DRFM. Ensuite un projet de mandat est élaboré puis validé par le DRFM qui sort le mandat à transmettre au DCF pour validation et retour à la division.

Le DRFM ordonnance enfin la dépense à travers la transmission électronique et physique du dossier à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

Pour les contrats, il faut d'abord procéder à une réservation de crédit, avant le mandatement et la transmission du dossier à la DGTCP.

La procédure d'engagement ordonnancement concerne essentiellement les postes diplomatiques, outre quelques dépenses liées aux primes. Notons que c'est seulement l'engagement des dépenses de fonctionnement, du BESA et du PIP qui se fait par cette division au ministère. Pour les autres dépenses des postes diplomatiques, l'engagement est effectué par la DGB au MEF.

Après l'établissement des décisions de mandatement, il est procédé au remplissage des demandes d'engagement et à l'engagement de la dépense par procédure d'engagement ordonnancement. On édite ensuite le mandat qui est transmis au délégué. Celui-ci le valide et retourne le dossier au Service du Budget et de la Comptabilité, pour transmission à la DGTCP. On note **une défaillance dans le suivi des dossiers transmis à la DGTCP.**

La procédure des ordres de paiement (OP), quant à elle, concerne les carburants et frais de missions puis les menues dépenses. En début d'année (1^{er} trimestre), les gestionnaires de crédits doivent transmettre une lettre d'appel de fonds à la DRFM. Sur la base de cette lettre, il est établi une décision de mise à disposition de fonds. La demande d'engagement est ensuite signée par le gestionnaire de crédit et le DRFM. Après cela, il est procédé à l'établissement du projet de réservation de crédits pour Ordre de Paiement (OP). Le DRFM valide le projet et le transmet au délégué qui valide à son tour et édite l'OP. Cet OP est validé enfin par le DCF et transmis à la DGTCP.

Après l'OP du premier trimestre, le renouvellement des OP se fait, pour les autres trimestres, par mandat, et on utilise, dans ce cas, la procédure d'engagement ordonnancement décrite ci-dessus.

On note l'inexistence de manuel de procédures de gestion des ressources financières au MAEIAFBE et la coupure régulière du SIGFiP.

Notre séjour dans cette division nous a permis de constater le respect des procédures d'exécution des dépenses publiques utilisées selon les types de crédits.

C- La Division du traitement des factures de la SONEB, de la SBEE, de l'OPT et des hôpitaux

Elle est chargée de :

- ✓ recevoir et étudier les factures de la SONEB, de la SBEE, de l'OPT ;
- ✓ certifier et liquider les factures d'électricité, d'eau et de télécommunication aux fins de la régularisation des titres de paiement y relatifs ;
- ✓ traiter les fiches de recettes émanant des hôpitaux ;
- ✓ procéder au rapprochement régulier des situations des consommations avec les structures de la SONEB, de la SBEE et de l'OPT.

A l'arrivée des factures, cette division procède aux vérifications nécessaires relatives surtout à la consommation, au prix facturé et au montant total de la facture. Elle émet ensuite un bordereau de transmission des dossiers à la DGB, pour paiement.

On note une augmentation disproportionnée de ces factures.

Concernant les fiches de recettes émanant des hôpitaux, elles sont aussi vérifiées et transmises aux structures du MEF. Ces vérifications portent surtout sur les éléments suivants :

- ✓ la prise en charge qui doit être délivrée par les services compétents de la DRH ;
- ✓ la qualité de l'agent qui doit être un agent de l'Etat ;
- ✓ le montant total facturé.

La difficulté rencontrée ici est liée surtout à l'insuffisance de personnel pour réaliser cette tâche.

II- Observations de stage relatives aux activités du SPDC

Le SPDC comprend :

- ✓ la division « Solde » ;
- ✓ la division « Régulation Aérienne et Maritime (RAM) ».

A- La Division « Solde »

Elle est chargée de :

- ✓ étudier les requêtes en provenance des postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ préparer les dossiers d'appel de fonds relatifs aux salaires, aux crédits de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ confectionner les dossiers d'appel de fonds relatifs au reversement à la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) et au Fonds National de Retraite, de l'IPTS, des abondements pour pensions des agents en service dans les postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ évaluer, en concertation avec la Direction des Relations Economiques et Commerciales Internationales, l'évolution des indicateurs économiques et du coût de la vie dans les pays où le Bénin est représenté.

La délégation des salaires aux postes diplomatiques et consulaires se fait deux fois dans l'année, contrairement aux loyers dont la délégation est annuelle.

La préparation des dossiers d'appel de fonds relatifs aux salaires et loyers se fait de la façon suivante :

Au second semestre de l'année précédent la consommation des crédits relatifs aux dépenses de personnel et de loyers, les représentations diplomatiques doivent transmettre, à la centrale, les pièces justificatives des dépenses à engager, au plus tard le 30 septembre. Il s'agit :

- ✓ des actes d'avancement et de reclassement des Agents Permanents de l'Etat en service dans les postes diplomatiques et consulaires;
- ✓ des titres d'affectation des APE nouvellement nommés dans les postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ des nouveaux contrats d'engagement des agents recrutés localement dans les postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ des contrats de location des appartements à l'usage des diplomates, des chancelleries et des résidences des Ambassadeurs;
- ✓ des factures certifiées « service fait » des frais médicaux et des frais de scolarité des enfants à charge des Agents Permanents de l'Etat. **A ce titre, on note l'envoi tardif des pièces justificatives desdites dépenses par plusieurs représentations diplomatiques.**

Sur la base de ces pièces justificatives, la division « Solde » procède à la préparation des lettres d'appel de fonds qui vont servir de base à la délégation des salaires et loyers aux postes diplomatiques par le MEF.

Concernant les dépenses de personnel, la préparation des lettres fait suite à l'établissement des états de solde. **Elle est assurée à l'aide d'un logiciel PERFECTO actuellement vétuste. Le processus de réalisation d'un nouveau logiciel plus adapté est en cours, depuis quatre ans, mais rencontre des difficultés d'installation.**

Ces lettres doivent être finalisées et transmises au Ministère de l'Economie et des Finances par le DRFM, au plus tard, **quarante cinq jours**, avant le début de l'année concernée. **On assiste souvent à une transmission tardive des lettres d'annonce de virement au MEF comme l'indique le tableau N°2 ci-dessous.**

Tableau N°2 : Dates de transmission des dossiers de salaires et loyers au

MEF

Périodicité d'envoi des dossiers	2009	2010	2011	2012
1er semestre	16 janvier	21 janvier	03 février	07 février
2ème semestre	23 juin	26 avril	19 mai	12 juin

Source : Nos investigations

Les crédits relatifs aux autres dépenses de fonctionnement sont traités semestriellement mais de façon différente.

Dès la mise en exécution du BGE, le DRFM, en sa qualité d'ordonnateur délégué du budget du MAEIAFBE, enclenche le processus de délégation de ces crédits selon la procédure de délégation-ordonnancement. Le Service du Budget et de la Comptabilité, après le chargement des crédits par le MEF, procède à l'engagement dans le SIGFiP de la moitié des dotations budgétaires par poste diplomatique au titre du premier semestre. Cette opération est effectuée de la même façon au second semestre de l'année.

Nous constatons que l'installation du SIGFiP au sein du Ministère facilite le processus de délégation des crédits mais la mise à disposition des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires est souvent tardive.

Le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires n'est pas ainsi aisé.

Tableau n°3 : Crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires de 2009 à 2012 (en milliers de FCFA)

Nature de crédits		2009	2010	2011	2012	Moyenne
Personnel	Prévisions	8 473 156	8 168 727	10 184 628	11 372 271	9 549 696
	Engagements	11 227 888	9 151 547	12 124 174	12 935 956	11 359 891
	Ecart	2 754 732	982 820	1 939 546	1 563 685	1 810 196
	taux d'engagement	132,51 %	112,03 %	119,04 %	113,75 %	119,33 %
Loyers	Prévisions	1 458 474	1 466 908	3 521 844	3 521 844	2 492 268
	Engagements	2 716 621	3 387 617	4 433 682	4 060 105	3 649 506
	Ecart	1 258 147	1 920 709	911 838	538 261	1 157 239
	Taux d'engagement	186,26 %	230,94 %	125,89 %	115,28 %	164,59 %
Achats de biens et services	Prévisions	886 957	1 025 478	1 025 478	1 025 478	990 848
	Engagements	896 785	1 025 478	1 025 478	1 025 478	2 492 386
	Ecart	9 828	0	0	0	2 457
	Taux d'engagement	101,11 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,28 %
Mouvements diplomatiques	Prévisions	231 302	231 302	231 302	231 302	231 302
	Engagements	539 522	222 076	553 653	1 494 842	702 523
	Ecart	308 220	231 302	322 351	1 263 540	531 353
	Taux d'engagement	233,25 %	96,01 %	239,36 %	646,27 %	303,73 %
Total	Prévisions	11 049 889	10 892 415	14 963 252	16 150 895	13 264 113
	Engagements	15 380 816	13 786 718	18 136 987	19 516 381	16 705 226
	Ecart	4 330 927	2 894 303	3 173 735	3 365 486	3 441 113
	Taux d'engagement	139,19 %	126,57 %	121,21 %	120,84 %	126,95 %

Source : Nos investigations

De l'analyse de ce tableau, il ressort que **les crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires connaissent, de 2009 à 2012, des dépassements importants allant, en moyenne, à 26% des prévisions budgétaires.** Ces dépassements sont plus prononcés au niveau de certaines ambassades.

B- La Division « Régulation Aérienne et Maritime (RAM) »

La Division « RAM » est chargée de la mise en œuvre des mouvements diplomatiques, des évacuations sanitaires et du Budget des Organisations Internationales (BOI).

La mise en œuvre des mouvements diplomatiques concerne, entre autres, l'exécution des titres d'affectation et de rappel des agents de l'Etat des postes diplomatiques et consulaires.

Après l'affectation d'un agent de l'Etat dans une représentation diplomatique, ce dernier fournit un dossier sur la base duquel le Service des Postes Diplomatiques et Consulaires procède à la demande d'un titre de transport, par voie aérienne, au profit de l'intéressé et des membres de sa famille.

Quant au rappel des agents, il nécessite une programmation pour sa prise en compte dans le budget du ministère.

Il est prévu dans le budget du ministère un poste budgétaire intitulé « mouvements diplomatiques » pour l'exécution des dépenses relatives aux mouvements diplomatiques.

Tableau n° 4 : Crédits budgétaires affectés aux mouvements diplomatiques (en milliers de FCFA)

Années	2009	2010	2011	2012
Prévisions	231 302	231 302	231 302	231 302
Réalisations	539 522	222 075	553 652	1 494 841
Taux de réalisation	233%	96%	239%	646%

Source : Nos investigations

De l'analyse de ce tableau, il ressort une inadéquation des prévisions par rapport aux réalisations des mouvements diplomatiques. De 2010 à 2012, le taux de réalisation a connu un important accroissement en passant de 96% à 646%.

On note, par ailleurs, un **retard dans la mise en place des crédits prévus sur la ligne « mouvements diplomatiques »**.

Concernant les évacuations sanitaires et le Budget des Organisations Internationales, des lettres d'appels de fonds sont préparées par la division RAM et transmises au MEF, dès que le MAEIAFBE est saisi.

SECTION 2 : DE L'INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE.

La présente section sera consacrée à un inventaire des éléments de l'état des lieux, au choix d'une problématique et à la détermination de la vision globale de sa résolution.

Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et choix de la problématique

Le présent paragraphe est consacré à l'inventaire des éléments de l'état des lieux et au choix de la problématique.

I- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il s'agit d'inventorier, d'une part les atouts (forces et opportunités) et d'autre part, les problèmes (faiblesses et menaces) afin de dégager les problématiques possibles.

A- Inventaires des atouts

- 1- Existence et utilisation d'un logiciel d'élaboration du budget : le Système Informatique de Préparation Intégré du Budget de l'Etat (SIPIBE) ;

- 2- Respect des procédures d'exécution des dépenses publiques selon les types de crédits ;
- 3- Augmentation du montant des crédits budgétaires alloués au profit du MAEIAFBE ;
- 4- Installation et utilisation du SIGFiP dans le processus de délégation des crédits aux postes diplomatiques ;
- 5- Dotation d'un poste budgétaire intitulé « mouvements diplomatiques » pour l'exécution des dépenses liées aux mouvements diplomatiques.
- 6- Existence d'un nouveau logiciel plus adapté pour la gestion des crédits relatifs aux dépenses de personnel des postes diplomatiques et consulaires ;
- 7- Existence et utilisation effective du logiciel « Système de Gestion des Primes (SYGESP) » pour l'enregistrement des informations et le traitement des différentes primes allouées aux agents du MAEIAFBE.

B- Inventaire des problèmes

- 1- Défaillance dans le suivi des dossiers transmis à la DGTCP ;
- 2- Coupure régulière du SIGFiP ;
- 3- Non maîtrise, par les gestionnaires de crédits, des procédures de gestion des crédits ;
- 4- Augmentation disproportionnée des factures de la SBEE et de la SONEB (factures d'électricité et d'eau) ;
- 5- Insuffisance de personnel à la DRFM;
- 6- Vétusté du logiciel PERFECTO utilisé dans le traitement des dépenses de personnel des postes diplomatiques et consulaires.
- 7- Difficultés d'installation d'un nouveau logiciel de gestion des crédits relatifs aux dépenses de personnel des postes diplomatiques et consulaires ;

- 8- Transmission tardive des lettres d'annonce de virement au MEF ;
- 9- Inexistence de manuel de procédures de gestion des ressources financières au MAEIAFBE ;
- 10- Mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires ;
- 11- Difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires;
- 12- Dépassements des prévisions budgétaires de crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires ;

Cet inventaire des faiblesses nous conduit à la détermination des problématiques possibles, en procédant au regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt.

Les problèmes énumérés ci-dessus sont regroupés en trois différentes problématiques dans le tableau N°5 ci-dessous (voir page suivante).

Tableau N°5 : Détermination des problématiques possibles

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
1	Fonctionnement interne de la DRFM	<ul style="list-style-type: none"> -Vétusté du logiciel PERFECTO utilisé dans le traitement des dépenses de personnel des postes diplomatiques et consulaires ; -Difficultés d'installation d'un nouveau logiciel de gestion des crédits relatifs aux dépenses de personnel des postes diplomatiques et consulaires ; -Défaillance dans le suivi des dossiers transmis à la DGTCP ; -Transmission tardive des lettres d'annonce de virement au MEF ; -Insuffisance de personnel à la DRFM ; 	Défaillance dans le fonctionnement interne de la DRFM	Problématique de l'amélioration du fonctionnement interne de la DRFM
2	Gestion des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires	<ul style="list-style-type: none"> -Mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires ; -Difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires ; -Dépassements des prévisions budgétaires des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires; 	Gestion non efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin	Problématique de la gestion efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin
3	Gestion des ressources financières allouées au MAEIAFBE	<ul style="list-style-type: none"> -Non maîtrise, par les gestionnaires de crédits, des procédures de gestion des crédits ; -Augmentation disproportionnée des factures de la SBEE et de la SONEB ; -Coupure régulière du SIGFiP ; -Inexistence de manuel de procédure de gestion des ressources financières au MAEIAFBE ; 	Gestion non efficiente des ressources financières allouées au MAEIAFBE	Problématique de la gestion efficiente des ressources financières allouées au MAEIAFBE

Source : Nos investigations

II- Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

De l'inventaire des problèmes répertoriés lors de l'état des lieux, trois problématiques se dégagent. Il s'agit de la :

- ✓ problématique de l'amélioration du fonctionnement interne de la DRFM;
- ✓ problématique de la gestion efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin;
- ✓ problématique de la gestion efficiente des ressources financières allouées au MAEIAFBE.

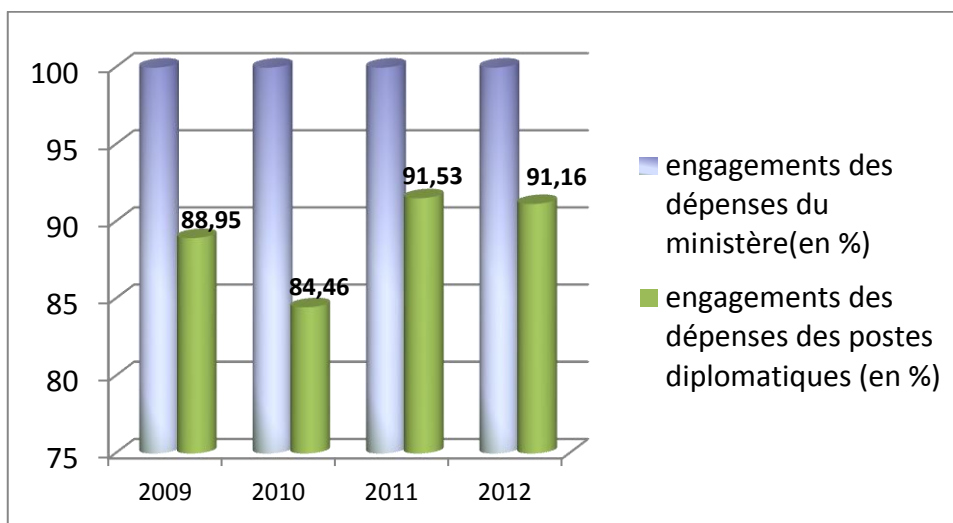
La problématique de la gestion efficiente des ressources financières allouées au MAEIAFBE a été abordée par un mémoire de DESS en Contrôle de Gestion de l'Ecole Doctorale de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion (FASEG), celui de Erick Kouassi MENSAH intitulé «Contribution pour une gestion efficiente des ressources financières du Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur. Plusieurs mémoires ont abordé la même problématique pour d'autres ministères. De plus, les différents contrôles de l'Inspection Générale du Ministère et ceux de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême ont fait des recommandations à ce sujet. Les recommandations de l'Inspection Générale d'Etat (IGE), à travers la commission chargée de la vérification de la gestion financière du ministère, abordent des aspects de cette problématique notamment, la préoccupation de disposer d'un manuel de procédures de gestion des ressources financières.

En ce qui concerne la problématique de l'amélioration du fonctionnement interne de la DRFM, c'est une préoccupation qui fait déjà l'objet de réflexions assez avancées à la DRFM et au Secrétariat Général du Ministère. Si ces réflexions sont formalisées dans un cadre institutionnel, elles conduiront à un meilleur fonctionnement interne de la direction. Il n'est donc

plus indiqué d'orienter notre étude sur la problématique de l'amélioration du fonctionnement interne de la DRFM.

La problématique de la gestion efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin retient donc notre attention. Le choix de cette problématique est guidé à la fois par le caractère déterminant et le rôle primordial des postes diplomatiques et consulaires dans la mise en œuvre de la politique étrangère du Bénin. De plus, l'un des objectifs de la réforme budgétaire est d'assurer une utilisation plus efficace des ressources de l'Etat. Autrement dit, il s'agit de veiller à ce que toute dépense exécutée sur le BGE réponde à un besoin précis, dont la satisfaction concourt à l'atteinte d'un objectif de développement. En effet, l'examen du Budget Général de l'Etat pour l'année 2012 montre que l'allocation budgétaire pour les dépenses de personnel et de fonctionnement, pour n'évoquer que ces deux catégories de dépenses du MAEIAFBE, s'élève à 21.561.189.000 FCFA. Les postes diplomatiques et consulaires du Bénin ont obtenu, pour faire face à ces mêmes catégories de dépenses, 15.358.394.000, soit 71,23%. L'exécution de ces dépenses dégage un taux d'engagement de plus de 122% des prévisions budgétaires.

Cette tendance peut être confirmée au niveau de l'engagement des dépenses, comme l'illustre le graphique ci-après (voir page suivante).



Graphique N° 1 : Part des engagements des dépenses des postes diplomatiques et consulaires dans ceux du ministère

Ce graphique montre que les engagements des dépenses des postes diplomatiques représentent plus de 84% des engagements des dépenses du MAEIAFBE avec une tendance croissante de 2009 à 2012.

Cette problématique dérive du problème général de la gestion non efficace des crédits budgétaires alloués aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin. Les problèmes spécifiques relevant de ce problème général sont les suivants:

- ✓ mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ dépassements des prévisions budgétaires de crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires;

C'est dans le souci de contribuer à la résolution du problème général et des problèmes spécifiques liés à cette problématique que nous avons retenu le thème : « Problématique de la gestion efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin ».

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie

Après le choix de notre problématique, nous allons aborder sa spécification, avant d'exposer la vision globale de sa résolution.

I- Spécification de la Problématique Choisie

La problématique choisie est celle de la gestion efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin. Les manifestations de cette problématique se déclinent en trois (3), à savoir :

- ✓ mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires (PS1) ;
- ✓ difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires (PS2) ;
- ✓ dépassements des prévisions budgétaires des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires (PS3);

II- Vision globale de résolution de la problématique

Il s'agit de préciser ici la vision globale pouvant permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques et, par conséquent, le problème général identifié.

Rappelons que le problème général de notre étude est **la gestion non efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin**. Cette gestion non efficace compromet le bon fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires. La résolution de ce problème permettra de disposer de moyens, en temps utile, pour un meilleur dynamisme de la diplomatie béninoise, en vue de mieux contribuer à la mobilisation des ressources extérieures au Bénin. Cette vision de développement sera atteinte par la résolution des différents problèmes spécifiques identifiés plus haut.

A- Approche générique de résolution du problème spécifique N°1

Ce problème spécifique est relatif à la mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires. Le retard désigne un manque de rapidité ou de célérité. De ce fait, une mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires traduit un manque de célérité ou de rapidité, lors du processus d'envoi des fonds vers ces postes diplomatiques.

Pour résoudre ce problème, il serait nécessaire d'adopter des mesures diligentes susceptibles de réduire considérablement ces retards. L'analyse et la résolution de ce problème nous amènera à adopter une approche théorique de résolution basée sur **une diligence des procédures de délégation de crédits et de dotation suffisante des crédits aux postes diplomatiques consulaires.**

B- Approche générique de résolution du problème spécifique N°2

Le deuxième problème spécifique est relatif aux difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires. Il désigne les problèmes liés à une obtention en temps opportun, des points de consommation des crédits transférés aux postes diplomatiques et consulaires.

En d'autres termes, ces points de consommation sont des informations sur l'utilisation des crédits que les postes diplomatiques et consulaires devraient envoyer aux services de la DRFM. La résolution de ce problème suppose une meilleure circulation des informations financières entre les services de la DRFM et les postes diplomatiques et consulaires. Pour ce faire, l'approche générique de résolution de ce problème sera orientée vers **les stratégies d'obtention, à bonne date, des informations financières sur la**

consommation des crédits transférés aux postes diplomatiques et consulaires.

C- Approche générique de résolution du problème spécifique N°3

Pour le problème spécifique N°3 relatif aux dépassements des prévisions budgétaires des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires, sa résolution se fera à partir d'**une approche basée sur le renforcement du dispositif de prévision des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires.**

Les problèmes spécifiques ainsi que les approches théoriques de résolution ci-dessus déterminés ont fait l'objet d'une synthèse (confère annexe n°6).

CHAPITRE II :
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, RESULTATS
DES ENQUÊTES ET SUGGESTIONS

Dans ce chapitre, nous allons successivement fixer les objectifs à atteindre par l'étude, formuler les hypothèses de travail et identifier les causes des problèmes soulevés par notre étude. Ensuite, nous ferons une revue de littérature, avant de présenter la méthodologie de recherche adoptée pour l'étude.

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Cette section sera consacrée à la formulation des hypothèses et à la revue de la littérature.

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

Les objectifs de l'étude sont fixés par rapport aux problèmes spécifiques et se présentent comme suit :

I- Objectifs de l'étude

Ils comportent un objectif général et trois objectifs spécifiques.

A- Objectif général

L'objectif général de notre étude est de proposer les conditions d'une gestion efficace des crédits budgétaires à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin. Cet objectif général se décline en des objectifs spécifiques.

B- Objectifs spécifiques

Ils sont formulés en fonction des problèmes spécifiques et se présentent comme ci-après:

1- Objectif lié au problème spécifique n°1

Définir les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des crédits budgétaires aux postes diplomatiques et consulaires.

1- Objectif lié au problème spécifique n°2

Identifier des actions pour un meilleur suivi de la consommation des crédits transférés aux postes diplomatiques et consulaires.

2- Objectif lié au problème spécifique n°3

Déterminer les conditions d'amélioration des prévisions budgétaires des postes diplomatiques et consulaires.

II- Formulation des hypothèses et élaboration du tableau de bord de l'étude

A- Formulation des hypothèses

Il s'agit d'identifier les causes supposées être à la base de chaque problème spécifique et de retenir la plus plausible d'entre elles pour formuler l'hypothèse.

1- Causes et hypothèse liées au PS1

Les causes supposées être à la base de la mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin sont :

- ✓ la lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses publiques;
- ✓ la complexité des procédures de délégation des crédits aux postes diplomatiques et consulaires.

En ce qui concerne la cause liée à la lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses publiques, il faut noter que la procédure de la mise à disposition des fonds aux postes diplomatiques et

consulaires comporte plusieurs étapes. Parmi ces étapes, nous pouvons citer la préparation des lettres de transfert de crédits, l'envoi de transfert de crédits à la DGB, l'édition des fiches de délégation de crédits, la transmission des fiches de délégation de crédits à la DGTCP après visa du Contrôleur Financier, le transfert des fonds aux postes diplomatiques et consulaires. Ces étapes sont caractérisées par un retard dans l'acheminement des documents d'une structure à une autre et un délai plus ou moins long pour recueillir un visa ou une signature. Cela rend difficile la mise à disposition, à temps, des fonds aux postes diplomatiques. Cette première cause ne nous semble pas être la plus convaincante car la lenteur administrative caractérise la plupart des administrations publiques. Cette situation ne saurait exister si des mesures d'anticipation étaient prises pour résorber cette lenteur.

Quant à la complexité des procédures de délégation des crédits aux postes diplomatiques et consulaires, il faut noter qu'il manque de synergie entre les structures impliquées dans le processus pour une anticipation sur les difficultés relatives à l'application desdites procédures. Parfois, certaines particularités liées à ces procédures ne permettent pas aux acteurs une réelle emprise sur les travaux préliminaires à la délégation des crédits (utilisation de l'internet pour effectuer les dépenses, non délivrance de facture, etc.).

Nous pensons alors que cette cause est la plus plausible.

L'hypothèse n°1 est ainsi formulée : la complexité des procédures de délégation explique la mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques et consulaires (**hypothèse n°1**).

2- Causes et hypothèse liées au PS2

Le problème spécifique n°2 est relatif aux difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires. Deux causes plausibles sont identifiées, à savoir :

- ✓ la non conformité des procédures de production des pièces justificatives avec celles des pays d'accueil ;
- ✓ le défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires.

Par rapport à la cause relative à la non conformité des procédures de production des pièces justificatives avec celles des pays d'accueil, nous notons que les procédures de production des pièces justificatives dépendent, en grande partie, du contexte et des textes en vigueur dans les pays d'accueil. Pour certains pays, les pièces justificatives exigées par nos textes sont dépassées. Les procédures sont devenues plus simplifiées à cause de l'évolution des systèmes de traitement des informations. Cependant, le manuel de procédures de gestion des postes diplomatiques et des consulats généraux stipule, dans la procédure administrative d'exécution du budget, que lorsque les procédures du pays d'accueil ne correspondent pas à celles en vigueur au Bénin, le Chef de Mission applique les dispositions du pays d'accueil à charge pour lui d'en produire les justificatifs. Les acteurs de la gestion financière des postes diplomatiques peuvent donc s'y référer pour solutionner ce problème. Cette cause, bien qu'expliquant le problème relatif aux difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires, n'est pas la plus plausible.

Le défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits peut expliquer les difficultés rencontrées dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires. Bien que les dispositions du Décret N° 2002-550 du 16 décembre 2002 portant régime financier des postes diplomatiques et des consulats généraux facilitent leur production, les informations financières sur l'utilisation des crédits par les postes diplomatiques et

consulaires ne sont souvent pas transmises au Département. Nous estimons qu'elle constitue la cause la plus plausible.

Ainsi, les difficultés rencontrées dans le suivi, par la centrale, de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires sont dues au défaut de communication des informations liées à la consommation des crédits (**Hypothèse n°2**).

3- Causes et hypothèse liées au PS3

Le problème spécifique n°3 est lié aux dépassements des prévisions budgétaires des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires. Deux causes plausibles sont identifiées à savoir :

- ✓ l'inadéquation entre la synthèse des besoins prioritaires faite au niveau central et les réalités au niveau des postes diplomatiques chargés de l'opérationnalisation;
- ✓ la non sincérité des prévisions budgétaires de crédits délégués.

Le dépassement des prévisions budgétaires peut être dû à l'inadéquation entre la synthèse des besoins prioritaires faite par la DRFM et les réalités au niveau des postes diplomatiques et consulaires. Mais c'est une cause qui n'est pas suffisante car les besoins centralisés par la DRFM sont censés être exprimés par priorité par les postes diplomatiques et consulaires. La synthèse au niveau central consiste à affecter des ressources nécessaires à la satisfaction de ces besoins en fonction du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) du secteur qui fixe les crédits alloués par rubrique budgétaire pour l'exercice à venir et au regard des réalisations des trois exercices précédents.

La non sincérité des prévisions budgétaires est le premier facteur explicatif des dépassements des prévisions budgétaires des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires.

Ni les taux de consommation de crédits des exercices antérieurs, ni les besoins non satisfaits l'année précédente, ni les nouveaux besoins ne sont pris en compte dans la détermination des nouvelles prévisions budgétaires. Alors que d'années en années, on enregistre des priorités ayant évolué dans le temps et qu'il conviendrait d'actualiser. En effet, les affectations en poste se font en cours d'année sans prise en compte des incidences financières lors de l'élaboration du budget. De plus, les salaires et loyers inscrits au budget ne tiennent compte ni des effectifs dans les postes ni du mouvement diplomatique. En outre, il faut noter l'insuffisance de réglementation des remboursements de frais médicaux et de scolarité qui ne permet pas de faire une prévision sincère de ces dépenses.

Nous retiendrons que la non sincérité des prévisions budgétaires est à la base du dépassement observé dans l'exécution des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires (**Hypothèse n° 3**).

A- Tableau de bord de l'étude

C'est un tableau récapitulatif de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des causes supposées à l'origine des problèmes et des hypothèses exposés ci-dessus. Il se présente comme suit (voir page suivante) :

Tableau n°6 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs de l'étude	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général	Gestion non efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin ;	Proposer les conditions d'une gestion efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin ;	-	-
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique n°1 Mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques et consulaires ;	Définir les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires ;	La complexité des procédures de délégation des crédits; La complexité des procédures de délégation explique la mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques et consulaires ;
	2	Problème spécifique n°2 Difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires ;	Identifier des actions pour un meilleur suivi de la consommation des crédits transférés aux postes diplomatiques et consulaires ;	Le défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits ; Les difficultés rencontrées dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires sont dues au défaut de communication des informations relatives à la consommation de ces crédits ;
	3	Problème spécifique n°3 Dépassements des prévisions budgétaires des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires;	Déterminer les conditions d'amélioration des prévisions budgétaires des postes diplomatiques et consulaires ;	La non sincérité des prévisions budgétaires ; La non sincérité des prévisions budgétaires est à la base des dépassements observés dans l'exécution des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires ;

Source : Résultats de nos investigations

III- Revue de littérature

Il s'agit de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés. Ainsi, nous ferons le point des connaissances liées au problème général et aux problèmes spécifiques en résolution.

Rappelons que les approches théoriques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique sont :

- ✓ approche théorique basée sur une diligence des procédures de délégation de crédits et de dotation suffisante des crédits aux postes diplomatiques.
- ✓ approche basée sur les stratégies d'obtention, à bonne date, des informations financières sur la consommation des crédits transférés aux postes diplomatiques et consulaires.
- ✓ approche basée sur les conditions du renforcement du dispositif de prévision des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires.

A- Exposé des contributions antérieures sur le problème de la Gestion non efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin.

Selon le Petit Larousse 2008, la gestion est l'action ou la manière de gérer, d'administrer, de diriger et d'organiser quelque chose. Gérer c'est donc prévoir, administrer, organiser, diriger et contrôler.

La gestion est l'ensemble des procédures, des pratiques et des politiques mises en œuvre dans les entreprises et qui visent à assurer un fonctionnement satisfaisant. A cet effet, elle se fonde sur la comptabilité qui permet non seulement de suivre le fonctionnement de l'entreprise par le biais du bilan et du compte de résultats, mais aussi d'étudier les coûts et les prix, d'établir des contrôles et des prévisions. L'objet de cette science appliquée est l'organisation. La démarche vers la recherche de l'efficacité n'est pas la

même dans le secteur public que dans le secteur privé (dictionnaire économique, 1998).

Les réflexions en finances publiques contemporaines se focalisent, de plus en plus, sur la qualité et la performance de la dépense publique face à l'immensité des besoins à satisfaire et aux ressources limitées. Il est donc indispensable d'opérer des choix prioritaires de besoins à satisfaire pour atteindre cette performance recherchée.

Selon POLI (2003) : «La recherche de l'efficacité de la dépense publique est substantielle au développement du rôle des Etats ». Il poursuit en affirmant que « le risque n'est plus dans une mauvaise gestion des fonds publics mais dans le refus du politique, soit d'exprimer des choix publics clairs en fixant des priorités dans un univers sous contrainte, soit de sanctionner l'échec de certaines mesures prises ».

« Le but des études administratives est de découvrir en premier, ce que le gouvernement peut faire adéquatement et fructueusement et, en deuxième lieu, comment il peut le faire avec la plus grande efficacité et au moindre coût monétaire et énergétique» (Woodrow W. 1887).

Dans une lettre en date du 24 août 1774, Turgot écrit « On demande sur quoi retrancher, et chaque ordonnateur, dans sa partie, soutiendra que toutes les dépenses particulières sont indispensables. Ils peuvent dire de fortes bonnes raisons, mais comme il n'y en a pas pour faire ce qui est impossible, il faut que toutes ces raisons cèdent à la nécessité absolue de l'économie».

Il apparaît donc que la rationalisation des choix en matière de dépenses publiques constitue une réponse au soupçon d'inefficacité de la dépense publique. La mise en place d'une gestion par la performance répond aussi à un souci de transparence de l'action administrative. Elle doit assurer la cohérence entre la satisfaction des besoins et l'utilisation des ressources.

B- Exposé des contributions antérieures sur les problèmes spécifiques.

1- Exposé des contributions antérieures sur le problème de la mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires

Rappelons que l'approche générique de résolution de ce problème spécifique est basée sur les diligences des procédures de délégation de crédits et de dotation suffisante des ressources financières.

Selon DUVERGER Maurice (1997, P.287) : « Les crédits budgétaires de l'Etat doivent faire l'objet de délégation aux ordonnateurs secondaires, autant que faire se peut, dans les plus brefs délais possibles. La réalisation des objectifs assignés aux structures bénéficiaires en dépend ».

Dans le même ordre d'idées, FABRE Francis J. précise que : « La nécessité d'une action rapide des pouvoirs publics en matière économique et les inévitables délais qu'entraîne la mise en place des crédits délégués ont conduit les gouvernements successifs à rechercher des solutions idoines aux retards excessifs dans la mise en place des crédits ». Par ailleurs, il affirme que la réforme des structures ne peut avoir son plein effet que si elle s'accompagne d'une révision des procédures de consommation des crédits budgétaires.

Cette recherche de solutions idoines a amené certains auteurs à évaluer le processus de mise en place des crédits budgétaires aux structures déconcentrées de l'administration publique.

Ainsi, MAÏGA F. (2011) souligne que la mise en place tardive des crédits aux collectivités territoriales (structures déconcentrées comme les postes diplomatiques et consulaires) résulte des faiblesses liées au retard dans la signature des actes, l'existence d'écart entre les chiffres de certains avant-

projets de budget préparés en ligne et ceux contenus dans le support papier transmis à la Direction Générale du Budget (DGB), l'envoi tardif des répartitions de crédits après les arbitrages budgétaires et souvent leur non-conformité aux montants retenus.

Face à cette situation, il suggère une amélioration des répartitions de crédits budgétaires tant au niveau des administrations centrales que de celles déconcentrées, l'identification des comptes économiques et des crédits à transférer aux structures concernées depuis la préparation du budget, l'élaboration des documents budgétaires conformément aux orientations définies par la DGB et le respect des délais de dépôt des documents budgétaires.

2- Exposé des contributions antérieures sur les Difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières mises à la disposition des postes diplomatiques et consulaires

Nous nous contenterons de la procédure de remontée des informations sur l'utilisation des crédits délégués aux postes diplomatiques. Pour ce faire, nous avons retenu une approche générique de résolution de ce problème orientée vers les stratégies d'obtention, à bonne date, des informations financières sur l'utilisation des crédits par les postes diplomatiques et consulaires.

Afin de permettre l'obtention, à bonne date, des informations fiables relatives à la gestion des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques, il conviendrait d'envisager l'automatisation de la gestion budgétaire et l'installation d'un système efficace de communication des informations financières au Département.

Une interprétation du problème spécifique nous amène à retenir une approche comparable qui renforce le système précédemment présenté.

En effet, AMOUSSOU N. (2008, P.68), dans le cas du défaut de remontée des informations relatives aux crédits délégués exécutés, décèle comme cause la non connexion au logiciel SIGFiP. De son point de vue, la connexion au logiciel SIGFiP favoriserait la transmission permanente et continue des documents qui sous-tendent l'exécution des dépenses. Ce logiciel permettra de gérer d'une manière informatisée l'exécution des dépenses, de relier les acteurs intervenant dans la chaîne d'exécution desdites dépenses, de renforcer les règles de la comptabilité publique dans la transparence et la rigueur qui doivent constituer le cadre de l'exécution des crédits délégués.

Les postes diplomatiques et consulaires, n'étant pas sur le territoire national, sont confrontés aux mêmes difficultés de connexion directe à une interface comme le logiciel SIGFiP, servant d'élément de concentration et de transmission des données relatives à la consommation des crédits.

3- Exposé des contributions antérieures sur les dépassements des prévisions budgétaires des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires

En finances publiques, on parle de dépassement de crédits, lorsqu'à l'exécution du budget, on observe une surconsommation des dotations prévues à une rubrique budgétaire donnée.

Le dépassement de crédits peut également être vu comme une procédure ; en tant que telle, il consiste dans certaines hypothèses et sous certaines conditions, à engager une dépense par voie réglementaire, au-delà

des crédits ouverts en loi de finances (Gérard SOKEGBE : *DESS FCG-Cours de Finances Publiques*, 15e promotion).

Selon Laure H. K. DOTOU, « L'analyse des dépassements de crédits au Bénin fait apparaître que ceux-ci surviennent, chaque année, sur les crédits provisionnels et ceux évaluatifs ».

Selon Jean Claude MARTINEZ et Pierre DIMALTA, les dépassements de crédits constituent une limite au principe de la spécialité du plafond des crédits. Si les recettes autorisées par le parlement ne comportent pas de plafond de prélèvement, les dépenses publiques, par contre, sont votées pour un montant donné qui ne devrait pas être dépassé.

En effet, lors de l'exécution du budget, les dotations accordées à certaines rubriques budgétaires des postes diplomatiques et consulaires sont insuffisantes. C'est le cas des loyers et charges locatives, des dépenses de personnel, des mouvements diplomatiques.

Les écarts exagérés entre les prévisions et les réalisations n'ont certainement pas retenu l'attention des responsables chargés de la prévision. C'est ainsi que de 2009 à 2012, le taux moyen d'engagement de l'ensemble de ces crédits s'établit à 126,95% des prévisions budgétaires.

A propos de ces dépenses, Jean-Claude MARTINEZ et Pierre DIMALTA affirment : «Lorsque systématiquement des dépassements se produisent d'année en année sur les mêmes chapitres, la cause du phénomène est alors politique. C'est volontairement que les dotations initiales sont largement sous estimées. Ainsi, les dépenses sociales des ministères sont sous-évaluées ».

Pour y remédier, Jean-Claude MARTINEZ et Pierre DIMALTA pensent que l'issue la plus simple et la mieux adaptée repose sur une meilleure application des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

De plus, lorsque sur les crédits alloués aux postes diplomatiques, nous constatons que presque tous les ans les réalisations dépassent les dotations, nous nous posons la question de savoir, en premier lieu, si le dépassement doit être considéré comme une règle. En second lieu, la question qui nous vient à l'esprit est celle de savoir s'il n'existe pas une technique permettant d'éviter cet état de choses.

La loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances distingue en son article 41, trois catégories de crédits: les crédits limitatifs, les crédits provisionnels et les crédits évaluatifs.

Les crédits ouverts au niveau du budget des ministères sectoriels sont limitatifs. Les dépassements ne sont donc, en principe, pas autorisés.

Les exceptions concernent surtout les crédits évaluatifs qui, en vertu de l'article 42 de la loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986, sont des crédits dont le montant est indicatif et qui peut être dépassé. Il s'agit de crédits tels que les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux frais de justice ou à la mise en jeu des garanties accordées par l'État. Ils constituent une exception au principe selon lequel les crédits sont limitatifs. En matière de dépassement des crédits évaluatifs, on applique la règle selon laquelle «nécessité fait la loi ».

Aussi, si les crédits sont insuffisants pour financer une dépense du caractère évaluatif ou provisionnel, leur montant est dépassé automatiquement.

Les dépenses de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires ne faisant pas partie de cette catégorie de dépenses, il s'avère indispensable de remédier à cette pratique de dépassement des crédits.

Comme le souligne Victor Mahoutin SAÏZONOU (P.38), l'amélioration des conditions de vie des postes diplomatiques passe par la

globalisation des moyens de fonctionnement. Cette globalisation permet de regrouper au sein d'une enveloppe unique les moyens affectés à diverses dépenses de fonctionnement et de les rendre ainsi fongibles. Elle a pour objectif d'accorder aux postes la plus grande autonomie possible dans la gestion de leur budget de fonctionnement et de les mettre en mesure d'optimiser l'utilisation des crédits qui leur sont accordés.

Paragraphe 2 : Approches méthodologiques

Il s'agit, dans ce paragraphe, d'exposer la dimension empirique puis les approches théoriques retenues pour chaque problème spécifique.

I- Approches empiriques de l'étude

Elles présentent la technique d'enquête à utiliser à travers les outils de mobilisation et de présentation des données.

A- Objectif de l'enquête et identification de la population mère

L'enquête vise essentiellement à vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche à partir des données mobilisées.

Ainsi, d'une manière spécifique, nos enquêtes permettront de savoir si :

- ✓ la complexité des procédures de délégation explique la mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ les difficultés rencontrées dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires sont dues au défaut de communication des informations relatives à la consommation de ces crédits ;
- ✓ La non sincérité des prévisions budgétaires est à la base des dépassements observés dans l'exécution des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires ;

1- Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser sont liées :

- ✓ à la mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ aux difficultés rencontrées dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires;
- ✓ aux dépassements observés dans l'exécution des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires ;

2- Nature de l'enquête et conception des questionnaires

Afin de mieux atteindre les objectifs de notre étude, nous avons réalisé une enquête interne et une enquête externe. La réalisation d'une enquête externe se justifie par le fait que les informations utiles à la vérification des hypothèses émises ne se trouvaient pas uniquement au MAEIAFBE. De ce fait, notre enquête sera réalisée au moyen d'un **guide d'entretien (confère annexe N°8)**, adressé à des personnes cibles en raison de leurs aptitudes à nous fournir des informations concernant les causes relatives aux problèmes spécifiques en résolution. C'est pour cela que nous avons défini un cadre de l'enquête qui se résume à la population identifiée.

B- Echantillonnage et outils de présentation des données

1- Echantillonnage

La base de l'échantillon est constituée de tous les acteurs des différentes structures impliquées dans la gestion financière des postes diplomatiques et consulaires. Il s'agit des directeurs, des chefs de services et du personnel du Service des Postes diplomatiques et Consulaires, de la DGB et de la Recette des Finances des Postes Diplomatiques et Consulaires (RFPDC).

Le choix est raisonné et tient surtout compte du degré d'implication ou de responsabilité dans la gestion financière des postes diplomatiques et consulaires. Nous avons pour ambition d'interroger la totalité de la population mère eu égard à leur nombre pas trop grand et pour une tendance à l'exhaustivité des opinions sur la question de la gestion financière des postes diplomatiques et consulaires.

Tableau n°7 : Répartition de la population mère

Catégories	Effectifs
Directeurs	04
Receveur des Finances des Postes Diplomatiques	01
Personnel de la DRFM	12
Personnel de la DPP	08
Personnel de la DGTCP	10
Personnel de la DGB	10
Total	45

Source: Nos investigations

2- Outils de présentation des données et dépouillement

➤ Outils statistiques de présentation des données

Les résultats seront analysés en fonction de la nature des questions posées. En ce qui concerne les questions fermées, nous ferons une appréciation arithmétique tandis que pour les questions ouvertes, elles seront appréciées en fonction des opinions émises.

Pour une bonne analyse des données, quelques outils de présentation des résultats recueillis nous semblent indiqués. Au nombre de ceux-ci, on a les tableaux et les graphiques.

➤ *Technique de dépouillement*

Les informations recueillies auprès des enquêtés seront traitées manuellement en raison de la petite taille de notre échantillon.

II- Approches théoriques

Nous aborderons, dans ce paragraphe, les normes et repères d'amélioration des problèmes spécifiques et les seuils de décision permettant de vérifier les hypothèses de l'étude.

A- Normes et repères d'amélioration

1- Normes et repères d'amélioration liés au PS1

Une fois ce problème spécifique résolu, les acteurs impliqués dans le processus de mise à disposition des crédits aux postes diplomatiques et consulaires prendront toutes les mesures nécessaires à une meilleure maîtrise des procédures de délégation de ces crédits. Cela pourra faire remarquer une célérité dans les procédures de délégation de ces crédits. Pour ce faire, nous retiendrons une approche théorique qui vise une célérité dans les travaux budgétaires de mise en place des crédits au profit des postes diplomatiques.

2- Normes et repères d'amélioration liés au PS2

La cause supposée être à la base de ce problème est le défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits par les postes diplomatiques et consulaires.

Les normes ou repères d'amélioration seront orientés vers les mesures permettant de mettre en place les stratégies d'obtention, en temps réel, des données relatives à la consommation des crédits par les postes diplomatiques et consulaires.

3- Normes et repères d'amélioration liés au PS3

Il s'agit des mesures et conditions à partir desquelles le problème du dépassement des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires n'existera plus. Nous retenons une approche basée sur le renforcement du dispositif de prévision des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires. Cela permettra une évaluation sincère de ces dépenses, condition nécessaire pour éviter le problème de dépassement.

B- Seuils de décision

Le seuil de décision prendra en compte les données du questionnaire adressé aux responsables et personnel des structures cibles.

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

La cause de la mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques est celle qui va recueillir la plus forte fréquence relative après dépouillement des réponses aux questionnaires. Ici, le problème n'ayant que deux causes supposées, ce seuil est la fréquence supérieure à 50%.

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

Les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières mises à la disposition des postes diplomatiques et consulaires n'ayant que deux causes supposées, la cause se trouvant à la base de ce problème est celle qui va recueillir un pourcentage supérieur à 50%.

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

Pour identifier la cause des dépassements de crédits, une question à deux items spécifiés a été posée aux enquêtés. Le poids total des items spécifiés étant de 100%, le poids moyen sera de 50%.

Notre choix portera ainsi sur l'item qui aura obtenu un poids supérieur à 50%.

Le cadre théorique de l'étude ainsi présenté et la démarche méthodologique de vérification des hypothèses précisée, il nous faut passer à la présentation des résultats de l'enquête. Cette étape précédera l'établissement du diagnostic et les propositions de solutions.

SECTION 2 : PRESENTATION DES RESULTATS D'ENQUETES, VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTION

Cette section est consacrée à l'organisation des enquêtes, à l'analyse des résultats, à la vérification des hypothèses afin de formuler quelques approches de solutions pour une amélioration de la gestion des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires.

Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données

Cette section est consacrée à l'organisation des enquêtes, à la présentation et à l'analyse des résultats obtenus.

I- Organisation des enquêtes et limites de l'étude

A- Préparation et réalisation des enquêtes

1- Préparation des enquêtes

L'enquête sera réalisée sur la base d'un questionnaire adressé à l'échantillon constitué. Le questionnaire est conçu de manière à saisir la compréhension des enquêtés sur la gestion des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires et à recueillir leurs opinions sur les causes des problèmes spécifiques.

2- Réalisation des enquêtes

L'enquête est réalisée, au cours du mois de novembre 2013. La collecte des données de l'enquête a été faite à l'aide d'un guide d'entretien comportant quatre questions orientées selon les différentes préoccupations de notre étude. Ainsi, la première question relative au problème spécifique n°1 a été adressée à un échantillon de **45 personnes** (composé de 20 agents de la DRFM et de la DPP du MAEIAFBE, de 20 agents du MEF, de 4 Directeurs et du RFPDC).

La question relative au problème spécifique n°2 a été destinée à un échantillon de **33 personnes** (réparti comme suit : 20 agents de la DRFM et de la DPP, 10 agents de la DGTCP, 3 Directeurs). En ce qui concerne la troisième question, elle a été également adressée à **45 personnes** (DRFM, DPP, DGB, DGTCP) puisqu'il vise le problème spécifique n°3. Néanmoins, cette collecte des données ne s'est pas faite sans difficultés.

B- Difficultés rencontrées et limites de l'étude

1- Difficultés rencontrées

La plupart du personnel des Directions concernées était occupée à préparer le budget exercice 2014 de leur structure et n'était pas toujours disponible. En dehors de ce problème de disponibilité, nous avons rencontré peu de difficultés dans la collecte des informations.

2- Limites des données recueillies

Les limites de l'étude découlent des données recueillies car notre enquête devrait être étendue à tous les postes diplomatiques et consulaires du Bénin, principaux bénéficiaires des crédits. En outre, certains enquêtés avaient peur de fournir certaines informations au risque d'être mal appréciés par les supérieurs hiérarchiques. Mais le choix raisonné de notre échantillon a pu atténuer ces limites, ce qui nous permet sans réserve de présenter et d'analyser ces données recueillies.

III- Présentation et analyse des données

A- Présentation et analyse des données relatives au PS1

Question n°1 : L'Etat met à la disposition des postes diplomatiques et consulaires des crédits budgétaires pour différentes sortes de dépenses liées à leur fonctionnement. Qu'est ce qui justifie, selon vous, la mise à disposition tardive de ces crédits ?

L'analyse des données fournies par les personnes à qui les questionnaires ont été administrés montre que la majorité d'entre elles, soit 62,22% des personnes enquêtées, justifient la mise à disposition tardive des crédits par la lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses. Le reste, soit 37,78% déclare que la mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques est due à la complexité des procédures de délégation.

Tableau n°8 : Opinions des enquêtés sur les raisons de la mise à disposition tardive des crédits budgétaires aux postes diplomatiques et consulaires

N° D'ordre	Modalités	Fréquence Absolue	Fréquence relative en %
01	Complexité des procédures de délégation des crédits	17	37,78
02	Lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses publiques	28	62,22
Total		45	100

Source : Résultats de nos enquêtes

B- Présentation et analyse des données relatives au PS2

Question n° 2: Après la mise à disposition des crédits aux postes diplomatiques et consulaires, le Département rencontre des Difficultés dans le

suivi de leur consommation. Quelle est, selon vous, la principale raison à la base de ces difficultés?

L'analyse du tableau ci- dessous montre que :

- ✓ 73,33% des enquêtés affirment que le défaut de communication des informations financières justifie les difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires.
- ✓ 26,67% pensent par contre que ces difficultés se justifient par la non-conformité des procédures de production des pièces justificatives avec celles des pays d'accueil.

Tableau n°9: Opinions des enquêtés sur les raisons des difficultés dans le suivi de la consommation des crédits

N° D'ordre	Modalités	Fréquence Absolue	Fréquence relative en %
01	le défaut de communication des informations financières	24	72,72
02	la non-conformité des procédures de production des pièces justificatives avec celles des pays d'accueil	09	27,27
Total		33	100

Source : Résultats de nos enquêtes

C- Présentation et analyse des données relatives au PS3

Question n°3: Dans le transfert des crédits aux postes diplomatiques et consulaires, on assiste le plus souvent à des dépassements fréquents des prévisions budgétaires. Quelles est, selon vous, la cause de ces dépassements ?

De l'analyse des données recueillies, il ressort ce qui suit :

- ✓ 32 personnes, soit 71,11% des acteurs enquêtés pensent que la non sincérité des prévisions budgétaires est la principale cause des dépassements.
- ✓ 13 personnes, soit 28,89% pensent que ce problème se justifie par l'inadéquation entre la synthèse des besoins prioritaires faite au niveau de la centrale et les réalités au niveau opérationnel.

Ces opinions sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau n°10 : opinions des enquêtés sur les raisons des dépassements fréquents des prévisions budgétaires

N° D'ordre	Modalités	Fréquence Absolue	Fréquence relative en %
01	Non sincérité des prévisions budgétaires	32	71,11%
02	Inadéquation entre la synthèse des besoins prioritaires faite au niveau central et les réalités au niveau des postes diplomatiques et consulaires	13	28,89%
Total		45	100

Source : Résultats de nos enquêtes

Question n°4: Que suggérez-vous pour remédier, à l'avenir, à ces dépassements de crédits budgétaires?

La plupart du personnel technique enquêté n'a pas répondu à cette question. L'analyse des réponses recueillies montre que la majorité des personnes ayant répondu à cette question affirme que le respect des techniques de prévision budgétaire est un préalable indispensable pour remédier aux dépassements des prévisions. Le reste propose une prévision des mouvements diplomatiques. Ces réponses s'accordent bien avec celles enregistrées à la question précédente.

Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic et approches de solutions

I- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Le degré de validation des hypothèses émises est apprécié et le diagnostic est établi à partir de l'analyse des données de notre enquête.

A- Degré de validation des hypothèses

1- Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°1.

Selon l'analyse des données recueillies, lors de notre enquête, la majorité des personnes interrogées, soit 62,22% justifient la mise à disposition tardive des crédits par la lenteur dans le traitement des dossiers dans la chaîne des dépenses. C'est la cause qui a obtenu le plus grand score contre 37,78% pour la seconde cause supposée.

Ainsi, notre hypothèse de départ est infirmée. Nous concluons que **la complexité des procédures de délégation n'explique pas la mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques et consulaires.**

2- Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°2

L'analyse des données recueillies lors de notre enquête montre que la majorité des personnes ressources interrogées justifie les difficultés dans le suivi de la consommation des crédits par le défaut de communication des informations financières au Département. C'est la cause qui a obtenu le plus grand pourcentage soit 72,72% contre 27,27% pour la deuxième cause supposée.

Nous pouvons alors dire que notre hypothèse de départ est confirmée. Nous concluons que **les difficultés rencontrées, dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires, sont dues au défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits.**

3- Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3

L'analyse des données recueillies, lors de notre enquête, montre que la majorité des personnes interrogées affirme que la non sincérité des prévisions budgétaires est la principale cause des dépassements observés lors de la consommation des crédits. C'est la cause qui a obtenu la plus forte fréquence relative soit 71,11% contre 28,89% pour la seconde cause supposée.

Nous pouvons alors dire que notre hypothèse de départ est confirmée. Nous concluons que **la non sincérité des prévisions budgétaires est à la base des dépassements observé dans l'exécution des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires.**

B- Synthèse du diagnostic

1- Eléments du diagnostic n°1

La lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses explique la mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques et consulaires.

2- Elément du diagnostic n° 2

Les difficultés rencontrées dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires sont dues au défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits.

3- Eléments du diagnostic n°3

La non sincérité des prévisions budgétaires est à la base des dépassements observés dans l'exécution des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires.

II- Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

A- Approches de solutions

1- Solutions au PS1

La résolution du problème de la mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin passe par la maîtrise de chaque étape de la procédure de délégation de crédits en vue de réduire considérablement le temps de traitement des dossiers. A cet effet, le Service des Postes Diplomatiques et Consulaires qui a la charge de cette activité doit être redynamisé. Il faut, pour ce faire :

- ✓ Mettre en place et utiliser correctement les outils qui peuvent aider à mieux traiter et saisir les documents. Il s'agit spécifiquement du logiciel de traitement des salaires et loyers des postes diplomatiques et consulaires ainsi que du manuel de procédures de gestion financière du MAEIAFBE ;
- ✓ renforcer le personnel du service et assurer sa formation. Cette formation devra prioriser la bonne analyse des pièces justificatives et la bonne saisie des documents de délégation de crédits ;
- ✓ faire respecter les délais de réception des pièces justificatives, de confection et de dépôt des documents de délégation, en concertation avec le MEF ;

2- Solutions au PS2

Le défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires étant la cause du problème spécifique n°2, nous proposons pour l'éradiquer, de renforcer le dispositif de transmission des informations au Département. Pour ce faire, il faut :

- ✓ Procéder à une évaluation du dispositif actuel ;

-
- ✓ Répertorier, à partir de cette évaluation, les causes des défaillances enregistrées dans la communication des informations au Département;
 - ✓ Identifier les mesures susceptibles de réduire ou d'éliminer ces défaillances;
 - ✓ Evaluer les coûts de la mise en œuvre des différentes mesures.
 - ✓ Mettre en œuvre ces mesures.

3- Solutions au PS3

Le diagnostic relatif au problème spécifique n°3, a révélé que la cause des dépassements observés dans l'exécution des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires est la non sincérité des prévisions budgétaires. La sincérité de ces prévisions budgétaires passe par les points ci-après :

- ✓ planifier les mouvements diplomatiques ainsi que leur incidence financière, lors de l'élaboration du budget;
- ✓ tenir compte des effectifs et du mouvement diplomatique pour la prévision des salaires et loyers à inscrire au budget des postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ tenir compte de la planification des mouvements diplomatiques pour faire les affectations en cours de gestion ;
- ✓ renforcer la politique de construction et/ou d'acquisition de chancellerie et de résidence au profit des postes diplomatiques et consulaires, afin de réduire les loyers et charges locatives. Cette politique peut être facilitée par l'adoption de la procédure de location-achat ;
- ✓ élaborer le plan de carrière des agents du MAEIAFBE afin de mieux prévoir les dépenses de personnel et de loyers de ceux affectés dans les postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ réviser les textes réglementant les remboursements de frais médicaux et de scolarité aux agents des postes diplomatiques et consulaires ;

- ✓ améliorer la dotation des crédits relatifs aux autres dépenses de fonctionnement des postes et consulaires ;
- ✓ procéder à l'adoption du décret portant rémunérations et avantages divers accordés aux agents en service dans les postes diplomatiques et consulaires.

B- Conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude

1- Conditions de mise en œuvre des solutions

Nous formulons des recommandations à l'endroit des autorités tant au niveau de la DRFM et de la DRH qu'au niveau du MAEIAFBE et du gouvernement. Il s'agit des suggestions pour favoriser la mise en œuvre des solutions proposées.

➤ A l'endroit des autorités de la DRFM et de la DRH

Nous suggérons de:

- ✓ prendre les dispositions pour l'utilisation effective du logiciel de traitements des salaires et loyers des postes diplomatiques et consulaires ;
- ✓ renforcer le Service des Postes Diplomatiques et Consulaires, soit par le recrutement de deux Attachés des Services Financiers, de quatre Contrôleurs des Services Financiers et d'un Assistant des Services Informatiques, soit par l'étude de la possibilité de redéployer le personnel financier du ministère. En effet, ce service compte actuellement six agents alors qu'il a besoin d'un minimum de douze agents pour son bon fonctionnement. Le recrutement se fera par concours et progressivement, en tenant compte des contraintes budgétaires de l'Etat (confère annexe n°7);

- ✓ initier, au profit des agents de ce service, des formations régulières en procédures d'exécution des dépenses publiques, en tenue de la comptabilité administrative et en rédaction de compte-rendu ;
- ✓ mettre en place un comité permanent chargé de traiter les différents dossiers de virement. Ce comité peut être composé des agents de la DRFM, de la DRH et de la DPP du MAEIAFBE, des agents de la DGB, du Contrôle Financier et de la DGTCP du MEF. Elle se chargerait d'étudier et de valider les différents montants à virer ;
- ✓ veiller au respect des nouvelles dispositions, en voie d'adoption et qui doivent présider au recrutement et au paiement des agents dits « recrutés locaux » ;
- ✓ renforcer les compétences des Chefs de Missions diplomatiques et Consulaires, des Chefs de Chancellerie et des Attachés Financiers. Cela peut se faire par des formations périodiques en procédures d'exécution des dépenses publiques, en tenue de comptabilité administrative, en rédaction de compte-rendu et par la sensibilisation de ces cadres sur l'utilité de la communication, au Département, des informations relatives à la consommation des crédits.

➤ *A l'endroit du MAEIAFBE*

- ✓ instruire le Secrétaire Général du Ministère, la DRFM, la DRH et L'IGAE en vue de l'adoption d'un manuel de procédures de gestion des ressources financières du ministère ;
- ✓ œuvrer pour l'élaboration effective d'un plan de carrière du personnel afin de faciliter les prévisions des effectifs des postes diplomatiques et consulaires et, par ricochet, leurs prévisions budgétaires ;
- ✓ planifier les mouvements diplomatiques, au titre de chaque gestion, avant la période d'élaboration du budget afin de permettre leur prise en compte dans les prévisions budgétaires ;

- ✓ réunir un groupe technique composé des services techniques compétents du MAEIAFBE et du MEF en vue d'établir la carte diplomatique du Bénin d'une part, et d'actualiser les textes réglementant les frais médicaux et les frais de scolarité des agents des postes diplomatiques et consulaires, d'autre part.

3- A l'endroit du gouvernement

Les solutions proposées ne peuvent prospérer sans un minimum de conditions à remplir par l'Etat central. Il s'agit entre autres de :

- ✓ mettre en œuvre la nouvelle politique de construction et/ou d'acquisition de chancellerie et de résidence au profit de tous les postes diplomatiques et consulaires du Bénin;
- ✓ adopter des principes qui doivent présider à l'établissement de la carte diplomatique du Bénin afin de permettre, entre autres, la prévision des ouvertures de postes diplomatiques et consulaires et l'incidence financière de leur fonctionnement tout en tenant compte des enjeux politiques liés à l'ouverture et à la fermeture d'un poste diplomatique ;

2- Tableau de synthèse de l'étude

Ce tableau récapitule les travaux effectués depuis la problématique jusqu'aux solutions aux problèmes en passant d'une part par la fixation des objectifs et la formulation des hypothèses et par l'établissement du diagnostic de l'étude, d'autre part.

Il se présente ainsi qu'il suit : (voir page suivante) :

Tableau n°10 : Tableau de synthèse de l'étude

Niveau D'analyse	Problématique	Objectifs	Causes Supposées	Hypothèses	Causes réelles	Diagnostics	Solutions
Niveau général	Gestion non efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin ;	proposer les conditions d'une gestion efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin ;					
Niveaux spécifiques	1 Problème spécifique n°1 Mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires ;	Définir les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires ;	La complexité des procédures de délégation des crédits ;	la complexité des procédures de délégation explique la mise à disposition tardive des crédits aux postes diplomatiques et consulaires ;	la lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses	La mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires est due à la lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses;	-Mettre en place et utiliser correctement les outils qui peuvent aider à mieux saisir les documents. -renforcer le personnel du Service des Postes Diplomatiques et Consulaires et assurer sa formation ; -faire respecter les délais de réception des pièces justificatives, de confection et de dépôts des documents de délégation, en concertation avec le MEF ; - faire respecter les délais de réception des pièces justificatives, de confection et de dépôt des documents de délégation, en concertation avec le MEF.
	2 Problème spécifique n°2 Difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires ;	Identifier des actions pour un meilleur suivi de la consommation des crédits transférés aux postes diplomatiques et consulaires ;	Le défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits ;	les difficultés rencontrées dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires sont dues au défaut de communication des informations relatives à la consommation de ces crédits ;	Le défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits ;	les difficultés rencontrées dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires sont dues au défaut de communication des informations relatives à la consommation de ces crédits ;	-Procéder à une évaluation du dispositif actuel de communication des informations ; - Répertoire, à partir de cette évaluation, les causes des défaillances enregistrées dans la communication des informations au Département ; -Identifier les mesures susceptibles de réduire ou d'éliminer ces défaillances ; -Mettre en œuvre ces mesures.
	3 Problème spécifique n°3 Dépassements des prévisions budgétaires des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires;	Déterminer les conditions d'amélioration des prévisions budgétaires des postes diplomatiques et consulaires ;	La non sincérité des prévisions budgétaires ;	La non sincérité des prévisions budgétaires est à la base du dépassement observé dans l'exécution des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires ;	La non sincérité des prévisions budgétaires ;	La non sincérité des prévisions budgétaires est à la base du dépassement observé dans l'exécution des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires ;	-Planifier les mouvements diplomatiques ainsi que leur incidence financière lors de l'élaboration du budget; -Tenir compte des effectifs et du mouvement diplomatique pour la prévision des salaires et loyers à inscrire au budget des postes diplomatiques et consulaires ; -Tenir compte de la planification des mouvements diplomatiques pour faire les affectations en cours de gestion ; -Renforcer la politique de construction et/ou d'acquisition de chancellerie et de résidence au profit des postes diplomatiques et consulaires, en privilégiant, si possible, la location-achat

Source : Résultats de nos investigations

Problématique de la gestion efficace des crédits à allouer aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin

CONCLUSION

=====
Les postes diplomatiques et consulaires représentent le levier de la diplomatie de tout pays. Au Bénin, ces structures se trouvent aujourd'hui confrontées à des problèmes parmi lesquels la gestion non efficace des crédits qui leur sont alloués. Nos travaux de recherche sur cette problématique ont relevé les faiblesses du mécanisme de gestion des crédits alloués à ces structures, à travers un état des lieux de base.

Ces faiblesses concernent notamment : la mise à disposition tardive des crédits budgétaires par l'Etat, les difficultés dans le suivi de la consommation des crédits, les dépassements des prévisions budgétaires.

Les causes de ses différents problèmes sont identifiées par enquête auprès des acteurs impliqués dans la gestion de ces crédits. Ainsi, la lenteur dans le traitement des dossiers par les acteurs de la chaîne de dépenses, le défaut de communication des informations relatives à la consommation des crédits, la non sincérité des prévisions budgétaires sont à l'origine de ces problèmes. Nous avons, à cet effet, suggéré quelques approches de solutions. Celles-ci concernent :

- ✓ la mise en place et l'utilisation correcte des outils de traitement des documents ;
- ✓ le renforcement et la formation du personnel du Service chargé de la gestion des crédits ;
- ✓ la mise en place d'un comté permanent chargé du traitement des différents dossiers de virement ;
- ✓ l'évaluation et l'amélioration du dispositif actuel de communication des informations sur la consommation des crédits ;
- ✓ une meilleure planification des mouvements diplomatiques ainsi que la prise en compte de leur incidence financière, lors de l'élaboration du budget ;

- =====
- ✓ le renforcement de la politique de construction et/ou d'acquisition de chancellerie et de résidence au profit des postes diplomatiques et consulaires en privilégiant, si possible, la location-achat en vue de réduire, à l'avenir, les charges y relatives.

Le gouvernement devra accompagner réellement le MAEIAFBE dans le processus de dotation en crédits suffisants pour le bon fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires.

Toutes ces mesures vont contribuer à la rationalisation des ressources et permettre à la diplomatie béninoise de devenir performante afin de participer efficacement au développement du Bénin.

BIBLIOGRAPHIE

A- Ouvrages

- 1- DUVERGER, M. (1997) : « *Finances publiques* », 11ème édition, Presses Universitaires de France (PUF) ;
- 2- ECHAUDEMAISON C. (1998) « *dictionnaire économique* » 4ème édition ;
- 3- FABRE F. J., (1995) : « *Les grands arrêts de la jurisprudence financière* », 4^{ème} édition, Dalloz-Sirey ;
- 4- MARTINEZ, J.CL., P.DI MALTA, (1999) : « *Droit budgétaire : Budget de l'Etat-Budgets locaux-Budget de la sécurité sociale-Budget Européen* ».LITEC, 3ème édition ;
- 5- POLI, R. (2003) : « *Les indicateurs de performance de la dépense publique* », Revue Française de Finances Publiques, n°82, PP 108-113.

B- Mémoires

- 1- AHYI, H. (2012) : « *Contribution à une exécution optimale du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement au Bénin* », ENAM/AFT, Cycle 2 ;
- 2- AMOUSSOU, N. (2007) : « *Contribution à l'exécution à bonne date des dépenses sur crédits délégués : cas de l'Atlantique-Littoral* », ENAM/AFT, Cycle 1 ;
- 3- ASSEMIEN, A. (2012) : « *Problématique de l'efficacité des dépenses exécutées sur crédits délégués au Ministère de la Santé* », ENAM/AFT, Cycle 2 ;
- 4- DOTOU, L. (2012) : « *Contribution à l'amélioration de la gestion des charges non réparties du Budget Général de l'Etat* », ENAM/AFT, Cycle 2 ;

- =====
- 5- SAÏZONOU V. (2007) : « *Contribution à l'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques et consulaires* », ENAM/AFT, Cycle 1
 - 6- MENSAH, E. (2013) : « *Contribution pour une gestion efficiente des ressources financières du MAEIAFBE* », FASEG, DESS en Contrôle de Gestion ;
 - 7- MAÏGA, F. (2011) : « *Evaluation du processus budgétaire de la décentralisation et de la déconcentration du budget vers les collectivités territoriales* », [http:// www.essor.ml](http://www.essor.ml).

C- Textes et Règlements

- 1- Loi n°90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.
- 2- Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances ;
- 3- décret n°149/PC/MFAEP/MAE/MFPTAS du 20 avril 1965 portant règlement sur la rémunération, les indemnités et avantages matériels divers alloués aux agents du Ministère des Affaires Etrangères ;
- 4- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- 5- Décret n°2002-550 du 16 décembre 2002 portant régime financier des postes diplomatiques et des consulats généraux ;
- 6- Décret n°2012-196 du 03 juillet 2012, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur ;
- 7- Arrêté n°19/MAEIAFBE/DC/SGM/DRFM/DAJ du 31 mai 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières et du Matériel.

=====

D- Publications, cours, rapports et autres

- 1- DJOSSOU J. (2012), « *Techniques de gestion budgétaire* », Mimographe, ENAM, Université d'Abomey-Calavi ;
- 2- GNANSOUNOU S. (2007), « *Méthodologie de rédaction de mémoire professionnel* », Mimographe, ENAM, Université d'Abomey-Calavi ;
- 3- FANOU H. F. (2012) : « *Procédures d'exécution des dépenses publiques* », Mimographe, AFT 1, cycle II, ENAM, Université d'Abomey-Calavi.
- 4- SOKEGBE G. (2013) : « *Finances Publiques* », Mimographe, DESS-FCG, FASEG, Université d'Abomey-Calavi, 15e promotion ;

=====



ANNEXES

=====

Liste des annexes

- Annexe n°1** : « Achat de biens et services » des postes diplomatiques de 2009 à 2012 (en milliers de FCFA)
- Annexe n°2** : Dépenses de personnel des postes diplomatiques et consulaires de 2009 à 2012 (en FCFA)
- Annexe 3** : Dépenses de loyers des postes diplomatiques et consulaires de 2009 à 2012 (en FCFA)
- Annexe n°4** : Engagement des dépenses du Ministère et des postes diplomatiques et consulaires (en milliers de FCFA)
- Annexe n°5** : Part des engagements des dépenses des postes diplomatiques par rapport à ceux du Ministère de 2009 à 2012
- Annexe n°6** : Synthèse des approches théoriques par problème
- Annexe n°7** : Proposition de fiche de description de postes au SPDC
- Annexe n°8** : Guide d'entretien

=====
Annexe n°1: Achat de biens et services des postes diplomatiques de 2009 à 2012 (en milliers de FCFA)

Ambassades	2009		2010		2011		2012	
	Dotations	consommations	Dotations	consommations	Dotations	Consommations	Dotations	Consommations
Accra	22 069	22 068	22 069	22 069	22 069	22 069	22 069	22 069
Beijing	34 641	34 640	34 641	34 641	34 641	34 641	34 641	34 641
Bruxelles	33 232	33 229	33 232	33 232	33 232	33 232	33 232	33 232
Kinshasa	23 330	23 330	23 330	23 330	23 330	23 330	23 330	23 330
Lagos	32 640	32 640	32 640	32 640	32 640	32 640	32 640	32 640
La Havane	22 182	22 181	22 182	22 182	22 182	22 182	22 182	22 182
Libreville	27 260	33 260	27 260	27 260	27 260	27 260	27 260	27 260
Moscou	31 729	31 729	31 729	31 729	31 729	31 729	31 729	31 729
New York	35 535	35 534	35 535	35 535	35 535	35 535	35 535	35 535
Niamey	27 760	27 760	27 760	27 760	27 760	27 760	27 760	27 760
Ottawa	24 036	24 035	24 036	24 036	24 036	24 036	24 036	24 036
Paris	56 510	56 509	56 510	56 510	56 510	56 510	56 510	56 510
UNESCO	31 739	31 738	31 739	31 739	31 739	31 739	31 739	31 739
Tripoli	24 452	24 452	24 452	24 452	24 452	24 452	24 452	24 452
Washington	32 320	32 320	32 320	32 320	32 320	32 320	32 320	32 320
Abidjan	32 058	32 058	32 058	32 058	32 058	32 058	32 058	32 058
Rabat	27 110	27 109	27 110	27 110	27 110	27 110	27 110	27 110
Abuja	29 876	29 876	29 876	29 876	29 876	29 876	29 876	29 876
Prétoiria	32 891	32 891	32 891	32 891	32 891	32 891	32 891	32 891
Riyad	26 609	26 609	26 609	26 609	26 609	26 609	26 609	26 609
Abu-dhabi	15 968	15 967	15 968	15 968	15 968	15 968	15 968	15 968
Genève	31 776	31 775	31 776	31 776	31 776	31 776	31 776	31 776
Koweït	21 507	21 506	21 507	21 507	21 507	21 507	21 507	21 507
Tokyo	33 309	33 308	33 309	33 309	33 309	33 309	33 309	33 309
Addis-Abéba	27 319	27 319	27 319	27 319	27 319	27 319	27 319	27 319

=====

New-Dheli	0	0	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000
Copenhague	18 273	18 273	18 273	18 273	18 273	18 273	18 273	18 273
Brasilia	31 820	31 819	31 820	31 820	31 820	31 820	31 820	31 820
Paris Consulat	38 409	38 409	38 409	38 409	38 409	38 409	38 409	38 409
Djeddah	28 330	28 330	28 330	28 330	28 330	28 330	28 330	28 330
Berlin	32 267	36 111	32 267	32 267	32 267	32 267	32 267	32 267
Doha	0	0	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000	24 000
Rome St Siège	0	0	90 521	90 521	90 521	90 521	90 521	90 521
Rome quirinal	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	886 957	896 785	1 025 478	1 025 478	1 025 478	1 025 478	1 025 478	1 025 478

Source : Nos investigations

Annexe n°2 : Dépenses de personnel des postes diplomatiques et consulaires de 2009 à 2012 (en FCFA)

N° d'ordre	Ambassades	2009		2010		2011		2012	
		Dotations	consommations	Dotations	consommations	Dotations	Consommations	Dotations	Consommations
1	Accra	91 135 000	607 042 000	81 110 000	254 966 098	323 608 000	180 953 744	217 589 000	161 792 124
2	Beijing	291 286 000	440 885 000	259 245 000	485 163 528	385 693 000	558 297 630	477 868 000	539 872 690
3	Bruxelles	594 387 000	577 686 000	529 004 000	594 035 027	546 629 000	528 098 721	665 151 000	559 668 140
4	Kinshasa	231 639 000	281 167 000	206 159 000	222 197 431	201 498 000	264 448 120	196 593 000	243 809 712
5	Lagos	55 667 000	148 397 000	49 544 000	209 337 253	175 130 000	234 637 827	232 994 000	214 051 266
6	La Havane	336 788 000	449 891 000	299 741 000	279 965 525	314 437 000	330 742 611	360 409 000	341 802 885
7	Libreville	85 246 000	130 955 000	75 869 000	98 278 627	97 061 000	180 246 900	160 468 000	273 118 312
8	Moscou	441 410 000	357 736 000	392 855 000	328 852 386	279 348 000	236 827 161	217 423 000	188 484 009
9	New York	614 677 000	511 001 000	547 063 000	623 080 052	491 802 000	793 777 093	662 630 000	944 375 442
10	Niamey	35 282 000	72 540 000	31 401 000	83 238 870	71 858 000	106 261 330	160 574 000	107 539 902
11	Ottawa	130 128 000	358 844 000	115 814 000	282 934 304	395 867 000	321 539 007	294 671 000	386 388 245
12	Paris	719 893 000	830 323 000	640 705 000	474 563 794	473 000 000	611 023 815	359 312 000	613 500 275
13	UNESCO	301 477 000	335 914 000	268 312 000	304 139 074	283 984 000	402 443 526	303 878 000	393 212 106
14	Tripoli	246 855 000	259 972 000	219 701 000	175 000 465	194 660 000	222 772 968	198 029 000	247 157 547
15	Washington	404 904 000	481 552 000	360 365 000	366 134 142	339 723 000	446 299 428	407 475 000	543 560 040
16	Abidjan	82 331 000	160 898 000	73 275 000	177 928 434	86 158 000	188 691 694	164 441 000	143 193 899
17	Rabat	248 857 000	296 493 000	221 483 000	208 113 776	235 057 000	213 434 825	254 066 000	225 390 290
18	Abuja	347 499 000	458 818 000	309 274 000	297 453 915	298 220 000	317 338 211	350 184 000	296 968 334
19	Prétoria	196 884 000	474 366 000	175 227 000	322 795 381	259 503 000	473 749 900	389 943 000	462 093 996
20	Riyad	282 786 000	247 318 000	251 680 000	0	225 175 000	296 318 107	273 983 000	334 633 539
21	Abu-dhabi	117 563 000	198 847 000	104 631 000	195 391 523	202 669 000	243 778 075	237 363 000	251 890 310
22	Genève	847 414 000	818 523 000	754 198 000	962 699 184	760 635 000	1 143 380 894	886 868 000	1 080 968 963
23	Koweït	163 072 000	192 378 000	145 134 000	402 142 706	187 349 000	297 129 041	313 469 000	297 073 791
24	Tokyo	194 995 000	279 187 000	173 546 000	303 517 838	319 935 000	386 788 404	377 899 000	394 123 377
25	Addis-Abéba	272 008 000	321 052 000	242 087 000	0	236 206 000	307 444 940	293 456 000	336 787 776

26	New-Dheli	0	0	301 474 000	0	301 474 000	219 221 751	176 138 000	415 670 101
27	Copenhague	310 773 000	506 798 000	276 588 000	359 785 802	423 620 000	536 726 779	457 910 000	584 098 354
28	Brasilia	117 247 000	293 539 000	104 350 000	0	709 510 000	372 386 697	737 831 000	372 289 990
29	Paris Consulat	109 336 000	339 373 000	97 309 000	367 610 215	311 880 000	391 630 166	359 312 000	400 341 951
30	Djeddah	289 635 000	283 162 000	257 775 000	210 882 250	227 239 000	282 972 818	257 213 000	244 672 969
31	Berlin	311 982 000	513 231 000	277 664 000	403 001 791	410 019 000	495 499 278	465 529 000	471 779 073
32	Doha	0	0	163 072 000	58 516 475	163 072 000	218 565 339	209 596 000	247 496 418
33	Rome St Siège	0	0	163 072 000	99 821 070	161 054 000	203 189 936	166 863 000	350 436 474
34	Rome quirinal	0	0	0	0	91 555 000	117 557 143	85 143 000	267 713 570
	Total	8 473 156 000	11 227 888 000	8 168 727 000	9 151 546 936	10 184 628 000	12 124 173 879	11 372 271 000	12 935 955 870

Source : Nos investigations

Annexe 3 : Dépenses de loyers des postes diplomatiques et consulaires de 2009 à 2012 (en FCFA)

N° d'ordre	Ambassades	2009		2010		2011		2012	
		Dotations	consommations	Dotations	consommations	Dotations	Consommations	Dotations	Consommations
1	Accra	34 185 000	70 604 000	34 185 000	93 569 757	93 570 000	78 147 940	93 570 000	58 251 440
2	Beijing	65 787 000	68 116 000	65 787 000	64 457 286	64 457 000	59 829 120	64 457 000	121 866 238
3	Bruxelles	83 805 000	165 866 000	83 805 000	128 207 248	128 207 000	144 830 635	128 207 000	165 474 160
4	Kinshasa	33 457 000	40 084 000	33 457 000	86 338 372	86 338 000	121 988 323	86 338 000	107 052 182
5	Lagos	16 298 000	0	16 298 000	6 739 200	8 981 000	6 739 200	8 981 000	0
6	La Havane	37 816 000	43 114 000	37 816 000	69 401 353	69 401 000	84 822 475	69 401 000	79 102 720
7	Libreville	61 308 000	41 520 000	61 308 000	66 225 000	66 225 000	82 269 115	66 225 000	53 684 854
8	Moscou	153 933 000	201 170 000	153 933 000	166 927 019	166 927 000	227 367 422	166 927 000	201 282 281
9	New York	96 669 000	141 623 000	96 669 000	189 462 109	189 462 000	209 382 160	189 462 000	187 828 160
10	Niamey	12 200 000	36 100 000	12 200 000	32 509 300	32 509 000	32 700 000	32 509 000	23 032 000
11	Ottawa	50 028 000	59 377 000	50 028 000	45 935 144	45 935 000	49 133 119	45 935 000	96 225 027
12	Paris	117 013 000	66 714 000	117 013 000	81 479 174	81 479 000	94 416 135	81 479 000	122 530 327
13	UNESCO	50 309 000	144 723 000	50 309 000	150 027 258	150 027 000	402 443 526	150 027 000	229 782 078

14	Tripoli	21 885 000	36 450 000	21 885 000	26 405 254	26 405 000	56 092 785	26 405 000	143 244 610
15	Washington	88 377 000	58 475 000	88 377 000	113 644 440	113 644 000	110 639 880	113 644 000	115 472 240
16	Abidjan	18 498 000	23 713 000	18 498 000	26 880 000	26 880 000	53 200 000	26 880 000	45 960 000
17	Rabat	31 233 000	44 943 000	31 233 000	57 607 808	57 608 000	57 137 472	57 608 000	37 672 493
18	Abuja	37 160 000	262 831 000	37 160 000	59 337 772	59 338 000	169 515 154	59 338 000	156 578 760
19	Prétoria	57 940 000	45 146 000	57 940 000	89 060 400	89 060 000	80 728 851	89 060 000	105 029 683
20	Riyad	6 845 000	58 660 000	6 845 000	61 067 016	61 067 000	126 751 735	61 067 000	100 986 646
21	Abu-dhabi	22 693 000	79 868 000	22 693 000	128 006 247	128 006 000	135 334 361	128 006 000	95 074 768
22	Genève	52 578 000	184 271 000	52 578 000	226 320 575	217 000 000	374 452 271	217 000 000	340 119 623
23	Koweït	4 808 000	51 071 000	4 808 000	89 475 516	89 476 000	118 728 118	89 476 000	104 653 215
24	Tokyo	56 843 000	176 199 000	56 843 000	233 196 199	225 000 000	205 485 732	225 000 000	252 432 955
25	Addis-Abéba	34 985 000	214 562 000	34 985 000	71 120 400	71 120 000	60 743 259	71 120 000	93 248 277
26	New-Dheli	0	0	2 185 000	234 624 000	225 000 000	299 953 909	225 000 000	197 730 894
27	Copenhague	19 889 000	120 423 000	19 889 000	289 894 247	280 000 000	167 228 969	280 000 000	131 898 941
28	Brasilia	44 398 000	40 350 000	44 398 000	67 770 624	67 771 000	100 922 992	67 771 000	106 620 510
29	Paris Consulat	54 091 000	106 707 000	54 091 000	138 273 007	138 273 000	129 348 161	138 273 000	102 550 304
30	Djeddah	7 264 000	23 510 000	7 264 000	67 607 757	67 608 000	65 684 720	67 608 000	72 868 082
31	Berlin	86 179 000	110 431 000	86 179 000	129 545 151	129 545 000	107 832 975	129 545 000	205 356 870
32	Doha	0	0	2 185 000	93 962 640	93 927 000	128 369 280	93 927 000	75 894 000
33	Rome St Siège	0	0	4 064 000	2 540 000	85 799 000	129 309 459	85 799 000	49 918 328
34	Rome quirinal	0	0	0	0	85 799 000	162 152 570	85 799 000	80 682 711
		1 458 474 000	2 716 621 000	1 466 908 000	3 387 617 273	3 521 844 000	4 433 681 823	3 521 844 000	4 060 105 377

Source : Nos investigations

=====

Annexe n°4 : Engagement des dépenses du Ministère et des postes diplomatiques et consulaires de 2009 à 2012 (en milliers de FCFA)

Années	2009	2010	2011	2012
engagements des dépenses du ministère	17 292 092	18 060 363	21 418 140	23 018 730
engagements des dépenses des postes diplomatiques	15 380 816	15 253 626	19 603 895	20 983 289

Source : Nos investigations

Annexe n°5 : Part des engagements des dépenses des postes diplomatiques par rapport à ceux du Ministère de 2009 à 2012

Années	2009	2010	2011	2012
engagements des dépenses du ministère(en %)	100	100	100	100
engagements des dépenses des postes diplomatiques (en %)	88,95	84,46	91,53	91,16

Source : Nos investigations

=====

Annexe n°6 : Synthèse des approches théoriques par problème

Niveau Spécifique	Problème	Approche théorique retenue
1	Mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires ;	Approche basée sur une diligence des procédures de délégation de crédits et de dotation suffisante des crédits aux postes diplomatiques consulaires ;
2	Difficultés dans le suivi de la consommation des crédits mis à la disposition des postes diplomatiques et consulaires ;	Approche basée sur les stratégies d'obtention, à bonne date, des informations financières sur la consommation des crédits transférés aux postes diplomatiques et consulaires ;
3	Dépassements des prévisions budgétaires des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires;	Approche basée sur le renforcement du dispositif de prévision des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires

Source : Nos investigations

Annexe n°7 : Proposition de fiche de description de postes au SPDC (Arrêté N°19/MAEIAFBE/DC/SGM/DRFM/ DAJ du 31 mai 2010, portant attributions, organisation et fonctionnement de la DRFM)

Postes	Description	Profil	Corps	Observations
Chef de Service	Chargé de la coordination des activités du service	Diplôme de l'ENAM I ou tout autre diplôme équivalent avec au moins 3 ans d'expérience professionnelle à la DRFM	Attaché des Services Financiers	Disponible
Chef Division « Solde »	Chargé de la coordination des activités de la division	Diplôme de l'ENAM I ou tout autre diplôme équivalent avec au moins 2 ans d'expérience professionnelle à la DRFM	Attaché des Services Financiers	A pourvoir
Chef Section S1	Chargé du traitement des dossiers de 7 postes diplomatiques et consulaires	Niveau BAC scientifique ou G2 avec une maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de production des pièces justificatives, la rédaction de compte rendu	Contrôleur des Services Financiers	A pourvoir
Chef Section S2	Chargé du traitement des dossiers de 7 postes diplomatiques et consulaires	Niveau BAC scientifique ou G2 avec une maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de production des pièces justificatives, la rédaction de compte rendu	Contrôleur des Services Financiers	A pourvoir
Chef Section S3	Chargé du traitement des dossiers de 7 postes diplomatiques et consulaires	Niveau BAC scientifique ou G2 avec une maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de production des pièces justificatives, la rédaction de compte rendu	Contrôleur des Services Financiers	Disponible
Chef Section S4	Chargé du traitement des dossiers de 7 postes diplomatiques et consulaires	Niveau BAC scientifique ou G2 avec une maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de production des pièces justificatives, la rédaction de compte rendu	Contrôleur des Services Financiers	Disponible
Chef Section S5	Chargé du traitement des dossiers de 7 postes diplomatiques et consulaires	Niveau BAC scientifique ou G2 avec une maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de production des pièces justificatives, la rédaction de compte rendu	Contrôleur des Services Financiers	Disponible
Chef Division « RAM »	Chargé de la coordination des activités de la division	Diplôme de l'ENAM I ou tout autre diplôme équivalent avec au moins 2 ans d'expérience professionnelle à la DRFM	Attaché des Services Financiers	A pourvoir
Chef Section « Evacuation sanitaire et BOI »	Chargé des dossiers d'évacuation sanitaire et du Budget des Organisations Internationales (BOI)	Niveau BAC scientifique ou G2 avec une maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de production des pièces justificatives, la rédaction de compte rendu	Contrôleur des Services Financiers	A pourvoir
Chef Section « Mouvements diplomatiques »	Chargé des mouvements diplomatiques	Niveau BAC scientifique ou G2 avec une maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de production des pièces justificatives, la rédaction de compte rendu	Contrôleur des Services Financiers	A pourvoir
Secrétariat	Chargé de la saisie et de la conservation des données	Un Assistant des Services Informatiques pour la gestion du logiciel de traitement	Assistant des Services Informatiques	A pourvoir
		Un opérateur de saisie pour la saisie des données et leur conservation	Opérateur de Saisie	Disponible

Source : Nos investigations

=====

Annexe n°8 : Guide d'entretien

GUIDE D'ENTRETIEN

Madame, Monsieur,

Nous sommes élève en fin de formation en Administration des Finances et du Trésor au second cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM). Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire professionnel de fin de formation, nous effectuons des recherches sur le thème : Problématique de la gestion efficace des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires. Nous réalisons notre stage professionnel de trois mois au MAEIAFBE. Cette enquête s'inscrit dans le cadre de la rédaction de notre mémoire et permettra de proposer des approches de solutions pour une exécution efficace des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires.

Nous vous remercions d'ores et déjà pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition lors de cet entretien.

Questions

Problème spécifique n°1

Groupe cible : Agents de la DRFM, de la DPP, de la DGB et de la DGTCP.

1- L'Etat met à la disposition des postes diplomatiques et consulaires des crédits budgétaires pour différentes sortes de dépenses liées à leur fonctionnement. Qu'est ce qui justifie, selon vous, la mise à disposition tardive de ces crédits ?

- la lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses publiques ;
- la complexité des procédures de délégation des crédits.

Problème spécifique n°2

Groupe cible : Agents de la DRFM et de la DPP, DGTCP.

=====

2- Après la mise à disposition des crédits aux postes diplomatiques et consulaires, le Département rencontre des difficultés dans le suivi de leur consommation. Quelle est, selon vous, la principale raison à la base de ces difficultés?

la non conformité des procédures de production des pièces justificatives avec celles des pays d'accueil ;

le défaut de communication des informations financières relatives à la consommation des crédits mis à disposition ;

Problème spécifique n°3

Groupe cible : Agents de la DRFM, de la DPP, de la DGB et de la DGTCP .

3- Dans le transfert des crédits aux postes diplomatiques et consulaires, on assiste le plus souvent à des dépassements fréquents des prévisions budgétaires. Quelles est, selon vous, la cause de ces dépassements ?

l'inadéquation entre la synthèse des besoins prioritaires faite au niveau central et les réalités au niveau des postes diplomatiques chargés de l'opérationnalisation;

la non sincérité des prévisions budgétaires de crédits délégués.

4- Que suggérez-vous pour remédier, à l'avenir, à ces dépassements ?

.....
.....

Merci de votre participation

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY *i*

DEDICACES *iii*

REMERCIEMENTS *iv*

LISTE DES SIGLES *v*

LISTE DES FIGURES..... *vii*

GLOSSAIRE DE L'ETUDE *viii*

SOMMAIRE *xii*

INTRODUCTION **1**

CHAPITRE I : DES OBSERVATIONS DE STAGE A LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE..... **4**

SECTION 1 : OBSERVATIONS DE STAGE. **5**

 Paragraphe 1 : Organisation structurelle et fonctionnelle du Ministère des Affaires Etrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur (MAEIAFBE)..... 5

I- Historique, missions et structures du Ministère 5

A- Historique et missions 5

 1- *Historique* 5

 2- *Missions* 6

B- Structures du Ministère 7

 1- *Les structures directement rattachées au Ministre et le Cabinet du Ministre* 7

 2- *Le Secrétariat Général du Ministère* 8

 3- *Les directions centrales et les directions techniques* 9

 4- *Les directions générales* 9

 5- *Les institutions et organismes sous tutelle et les représentations diplomatiques et consulaires* 10

II- Organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM)..... 11

A- Les services de la DRFM 12

 1- *Le Service du Matériel et de la Logistique* 13

 2- *Le Service des Régies d'Avances* 13

 3- *Le Service du Budget et de la Comptabilité* 13

 4- *Le Service des Postes Diplomatiques et Consulaires* 13

B- La procédure d'exécution des dépenses des postes diplomatiques et consulaires 14

 Paragraphe 2 : Etat des lieux 16

I- Observations de stage relatives aux activités du SBC 16

A- La Division de la préparation, du suivi de l'exécution du budget et de la liquidation des avantages financiers 16

 1- *l'élaboration et le suivi de l'exécution du budget du Ministère ;*..... 17

 2- *La liquidation des avantages financiers*..... 18

B- La Division des dépenses engagées, de la liquidation et de l'ordonnancement..... 19

=====	
C-	La Division du traitement des factures de la SONEB, de la SBEE, de l'OPT et des hôpitaux 21
II-	<i>Observations de stage relatives aux activités du SPDC</i> 22
A-	<i>La Division « Solde »</i> 22
B-	<i>La Division « Régulation Aérienne et Maritime (RAM) »</i> 26
SECTION 2 : DE L'INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE. 27	
Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et choix de la problématique 27	
I-	Inventaire des éléments de l'état des lieux 27
A-	<i>Inventaires des atouts</i> 27
B-	<i>Inventaire des problèmes</i> 28
II-	Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet..... 31
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie 34	
I-	Spécification de la Problématique Choisie 34
II-	Vision globale de résolution de la problématique 34
A-	Approche générique de résolution du problème spécifique N°1 35
B-	Approche générique de résolution du problème spécifique N°2..... 35
CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE, RESULTATS DES ENQUÊTES ET SUGGESTIONS 37	
SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE 38	
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses de l'étude et revue de littérature 38	
I-	<i>Objectifs de l'étude</i> 38
A-	Objectif général..... 38
B-	Objectifs spécifiques 38
D-	Objectif lié au problème spécifique n°1 38
E-	Objectif lié au problème spécifique n°2 38
F-	Objectif lié au problème spécifique n°3 39
II-	Formulation des hypothèses et élaboration du tableau de bord de l'étude..... 39
A-	<i>Formulation des hypothèses</i> 39
1-	Causes et hypothèse liées au PS1 39
2-	Causes et hypothèse liées au PS2 40
3-	Causes et hypothèse liées au PS3 42
A-	<i>Tableau de bord de l'étude</i> 43
III-	Revue de littérature 45
A-	<i>Exposé des contributions antérieures sur le problème de la Gestion non efficace des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires du Bénin.</i> 45
B-	<i>Exposé des contributions antérieures sur les problèmes spécifiques.</i> 47
1-	<i>Exposé des contributions antérieures sur le problème de la mise à disposition tardive des crédits délégués aux postes diplomatiques et consulaires</i> 47
2-	<i>Exposé des contributions antérieures sur les Difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières mises à la disposition des postes diplomatiques et consulaires</i> 48
3-	<i>Exposé des contributions antérieures sur les dépassements des prévisions budgétaires des crédits alloués aux postes diplomatiques et consulaires</i> 49
Paragraphe 2 : Approches méthodologiques 52	
I-	Approches empiriques de l'étude 52
A-	Objectif de l'enquête et identification de la population mère 52
1-	<i>Spécification des données à mobiliser</i> 53

=====	
2- <i>Nature de l'enquête et conception des questionnaires</i>	53
B- Echantillonnage et outils de présentation des données	53
1- <i>Echantillonnage</i>	53
2- <i>Outils de présentation des données et dépouillement</i>	54
II- Approches théoriques	55
A- Normes et repères d'amélioration	55
1- <i>Normes et repères d'amélioration liés au PS1</i>	55
2- <i>Normes et repères d'amélioration liés au PS2</i>	55
3- <i>Normes et repères d'amélioration liés au problème spécifique n°3</i>	56
B- Seuils de décision	56
1- <i>Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1</i>	56
2- <i>Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2</i>	56
3- <i>Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3</i>	56
SECTION 2 : PRESENTATION DES RESULTATS	57
Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données	57
I- Organisation des enquêtes et limites de l'étude	57
A- Préparation et réalisation des enquêtes	57
1- <i>Préparation des enquêtes</i>	57
2- <i>Réalisation des enquêtes</i>	58
B- Difficultés rencontrées et limites de l'étude	58
1- <i>Difficultés rencontrées</i>	58
2- <i>Limites des données recueillies</i>	58
III- Présentation et analyse des données	59
A- Présentation et analyse des données relatives au PS1	59
B- Présentation et analyse des données relatives au PS 2	59
C- Présentation et analyse des données relatives au PS3	60
Paragraphe 2 : Etablissement du diagnostic et approches de solutions	62
I- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	62
A- Degré de validation des hypothèses	62
1- <i>Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°1.</i>	62
2- <i>Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°2</i>	62
3- <i>Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3</i>	63
B- Synthèse du diagnostic	63
1- <i>Eléments du diagnostic n°1</i>	63
2- <i>Elément du diagnostic n° 2</i>	63
3- <i>Eléments du diagnostic n°3</i>	63
II- Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	64
A- Approches de solutions	64
1- <i>Solutions au PS1</i>	64
2- <i>Solutions au PS2</i>	64
3- <i>Solutions au PS3</i>	65
B- Conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude	66
1- <i>Conditions de mise en œuvre des solutions</i>	66
2- <i>Tableau de synthèse de l'étude</i>	68
CONCLUSION	69
ANNEXES	69
TABLE DES MATIERES	88