

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT: Edouard AHO

VICE-PRESIDENT: Moussiliou MAMADOU

MEMBRE : Anourou APITHY

DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR

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

Je dédie ce travail à :

- ☞ la mémoire de ma grand-mère Hélène FAKAMBI N'DIAYE ;
- ☞ mes parents Mame Binte N'DIAYE et Etienne KOSSI ;
- ☞ toute la promotion, particulièrement à Serge, Gérard, Adelphe et Olivier pour ces deux années passées ensemble.

REMERCIEMENTS

Nous témoignons notre gratitude à :

- ☞ Monsieur **Césaire LANTONKPODE**, notre Directeur de mémoire, qui a accepté de suivre ce travail malgré ses nombreuses occupations;
- ☞ Monsieur **Alfred AHLONSOU**, Directeur des Ressources Financières et du Matériel du MDGLAAT ;
- ☞ Monsieur **Sabin Sédé DJODAN**, Chef du Service du Budget et de la Comptabilité du MDGLAAT, notre Maître de stage ;
- ☞ Tout le personnel du MDGLAAT en particulier celui de la DRFM ;
- ☞ Toute l'Administration et le corps professoral de l'ENAM qui ont sacrifié leur précieux temps pour nous assurer une formation de qualité ;
- ☞ Tous les membres de jury, pour avoir accepté d'apprécier ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BC	: Bon de Commande
CCMP	: Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CF	: Contrôleur Financier
DCF	: Délégué du Contrôleur Financier
DGB	: Direction Générale du Budget
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNCMP	: Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DP	: Dépenses Publiques
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	: Directeur des Ressources Financières et du Matériel
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
FADeC	: Fonds d'Appui au Développement des Communes
GC	: Gestionnaire de Crédits
LOLF	: Loi Organique relative aux Lois de Finances
MDGLAAT	: Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
OD	: Ordonnateur Délégué
OP	: Ordre de Paiement
OSD	: Orientations Stratégiques de Développement
PCC	: Plan de Consommation des Crédits
PIP	: Programme d'Investissements Publics
PPMP	: Plan de Passation des Marchés Publics
PRMP	: Personne Responsable des Marchés Publics
PTA	: Plan de Travail Annuel
PS	: Problème Spécifique
SBC	: Service du Budget et de la Comptabilité
SIGFiP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

LISTE DES TABLEAUX

	Intitulés	Pages
Tableau n°1	Evolution du taux d'exécution (base ordonnancement) du budget de fonctionnement du MDGLAAT (2008-2012)	17
Tableau n°2	Evolution des montants du FADeC transféré aux Communes (2008-2012)	19
Tableau n°3	Evolution du taux d'exécution (base ordonnancement) du PIP (2008-2012)	20
Tableau n°4	Evolution du taux d'exécution (base ordonnancement) des crédits délégués aux Préfectures (2008-2012)	21
Tableau n°5	Identification des problématiques possibles	24
Tableau n°6	Evolution du taux d'exécution (base ordonnancement) du budget du MDGLAAT (2008-2012)	26
Tableau n°7	Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques	31
Tableau n°8	Tableau de bord de l'étude	39
Tableau n°9	Répartition des populations mères	47
Tableau n°10	Effectifs des personnes enquêtées	48
Tableau n°11	Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique 1	52
Tableau n°12	Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique 2	53
Tableau n°13	Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique 3	55
Tableau n°14	Tableau de synthèse de l'étude	64

LISTE DES FIGURES

	Intitulés	Pages
Figure n°1	Evolution du taux d'exécution du budget du MDGLAAT (2008-2012)	26
Figure n°2	Répartition des données relatives au faible taux d'exécution du PIP	52
Figure n°3	Répartition des données relatives au retard dans l'exécution des dépenses publiques	54
Figure n°4	Répartition des données relatives aux pertes de crédits budgétaires	55

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Agents Ordonnateur

Agents du Service du Budget et de la Comptabilité de la Direction des Ressources Financières et du Matériel qui assurent le traitement des dossiers financiers des gestionnaires de crédit.

Assistants Régisseur

Agents nommés, collaborateurs directs du Régisseur et placés auprès des gestionnaires de crédit. Ils suivent en collaboration avec les agents Ordonnateur, l'évolution des dossiers financiers de leur structure.

Budget de l'Etat

Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat. C'est aussi l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat.

Cadre de Dépenses à Moyen Terme

Processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles. Il est un instrument de programmation triennal glissant permettant de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle en vue de renforcer la pérennité des politiques publiques et d'améliorer la performance opérationnelle des services publics.

Crédits budgétaires

Autorisation de dépenser prise en exécution d'une décision budgétaire.

Crédits délégués

Crédits mis à la disposition des structures déconcentrées des ministères et institutions de l'Etat pour l'exécution des dépenses au niveau départemental.

Marchés publics

Contrats écrits passés conformément aux dispositions de la loi, par lesquels un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers

une personne morale de droit public ou de droit privé, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération.

Fonds d'Appui au Développement des Communes

Fonds composé du FADeC-Fonctionnement et du FADeC-Investissement. Le FADeC-Fonctionnement regroupe la subvention d'équilibre, la contribution de l'Etat aux charges salariales des communes déshéritées, la subvention de substitution à la taxe de voirie et la subvention de substitution à la taxe civique. Quant au FADeC-Investissement, il permet aux Communes de financer leurs projets d'investissement inscrits dans les Plans de Développement Communaux (PDC) et retenus dans les Programmes Annuels d'Investissement (PAI) par les Conseils Communaux. Il faut également distinguer le FADeC non affecté qui est transféré aux Communes par le MDGLAAT et le FADeC affecté provenant du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, du Ministère de la Santé et du Ministère chargé de l'Energie.

Gestionnaires de crédits

Responsables des unités administratives, ils ont l'initiative des dépenses sur les crédits budgétaires de leurs unités respectives. Il s'agit des Directeurs techniques ou centraux et des coordonnateurs de projet.

RESUME

Malgré la mise en application du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat des finances publiques, le niveau général d'exécution des dépenses publiques n'est pas satisfaisant. Ce constat a été confirmé au cours de notre stage de fin de formation à la DRFM du MDGLAAT.

En effet, les contraintes liées à l'informatisation de la procédure, ainsi que les difficultés auxquelles doivent faire face les acteurs dans leur collaboration, constituent des entraves à la production des dossiers de qualité et à la célérité dans le traitement des dossiers financiers.

Dans le but de remédier à cette situation, nous avons choisi, d'orienter notre étude sur le thème «Problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT». Ainsi, nous avons identifié plusieurs problèmes. Au nombre de ceux-ci, trois ont été spécifiés à savoir :

- le faible taux d'exécution du PIP ;
- le retard dans l'exécution des dépenses publiques ;
- les pertes de crédits budgétaires.

Après l'identification des causes supposées être à la base de ces problèmes, nous avons fixé nos objectifs et formulé des hypothèses.

Grâce au recensement, au sondage et aux interviews effectuées auprès des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques, ces hypothèses ont été vérifiées.

Enfin, nous avons établi les diagnostics afin de proposer des solutions et de formuler des recommandations à l'endroit des Gestionnaires de crédits, de la Personne Responsable des Marchés Publics, de l'Ordonnateur délégué et du Ministère de l'Economie et des Finances en vue de l'amélioration des conditions d'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	1
<u>Chapitre premier</u> : Cadre de l'étude, état des lieux et ciblage de la problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT.....	4
<u>Section 1</u> : Cadres institutionnel et physique de l'étude et observations de stage.....	5
<u>Section 2</u> : Ciblage de la problématique de l'étude.....	23
<u>Chapitre deuxième</u> : Cadres théorique et méthodologique de l'étude et approches de solutions pour l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT....	33
<u>Section1</u> : Cadres théorique et méthodologique de l'étude.....	34
<u>Section 2</u> : Vérification des hypothèses et approches de solutions.....	50
CONCLUSION GENERALE.....	65
BIBLIOGRAPHIE.....	67
ANNEXES.....	71
TABLES DES MATIERES.....	78

INTRODUCTION GENERALE

Le Bénin a entrepris depuis des années, des réformes budgétaires notamment, à travers le décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.

Ainsi, les Directeurs des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) des Ministères sectoriels sont désormais les Ordonnateurs délégués du budget de leur ministère. Cette réforme vise essentiellement la déconcentration de la fonction d'Ordonnateur et la célérité dans l'exécution des dépenses publiques. Cependant, beaucoup de ministères sectoriels n'arrivent pas à consommer leurs dotations budgétaires.

Chaque année, à travers le vote par l'Assemblée Nationale du Budget Général de l'Etat, des dotations de crédits sont allouées aux ministères sectoriels. Force est de constater que pour diverses raisons, l'exécution des dépenses publiques pose de réelles difficultés aux acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques. Ce qui ne favorise pas l'atteinte des objectifs assignés à ces ministères.

Dans les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) du Bénin à l'horizon 2011, la décentralisation a été identifiée comme un axe important en vue de la promotion du développement équilibré des collectivités territoriales. D'où la création, en 2008, du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT).

Ce Ministère, a entre autres, pour attributions de promouvoir le développement local, indispensable au bien-être des populations à la base. Ce qui induit une utilisation rationnelle des ressources financières à lui octroyées. La Direction des Ressources Financières et du Matériel de ce ministère a alors un rôle capital à jouer dans l'atteinte de cet objectif.

Notre stage de fin de formation dans cette direction, nous a permis de constater, après l'analyse des points de consommation des crédits des années antérieures et des défis de ce ministère, une faiblesse du taux d'exécution des crédits inscrits dans son budget. Une opportunité s'offre alors à nous de réfléchir sur les conditions à mettre en œuvre pour pallier ce dysfonctionnement. C'est dans cette logique que nous avons choisi comme thème de notre recherche : «Problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT)».

Le développement de ce sujet suivra une structure bipartite.

Dans un premier chapitre, nous partirons de la description du cadre de l'étude pour aboutir à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique.

Le deuxième chapitre abordera d'une part, les cadres théorique et méthodologique de l'étude et d'autre part, les approches de solutions aux problèmes identifiés ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

CHAPITRE PREMIER :

CADRE DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET
CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE
L'OPTIMISATION DE L'EXECUTION DES
DEPENSES PUBLIQUES AU MDGLAAT

Ce chapitre sera consacré d'une part, à la description du cadre de l'étude et à la présentation de l'état des lieux et d'autre part, au ciblage de la problématique et à la détermination de la vision globale de sa résolution.

SECTION 1 : CADRES INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Nous présenterons d'abord les cadres institutionnel et physique de notre étude ensuite, nous exposerons les observations qui ont été faites au cours de notre stage.

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

Il s'agira de décrire les attributions et l'organisation du MDGLAAT et celles de la DRFM.

I. Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire

A. Attributions

Conformément aux dispositions du décret n°2013-68 du 19 février 2013, le MDGLAAT est chargé :

➤ d'assurer l'administration des circonscriptions administratives et la tutelle des collectivités territoriales décentralisées ;

- de mettre en œuvre la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration ;
- d'exécuter la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire ;
- de promouvoir la bonne gouvernance locale.

B. Organisation

Pour accomplir sa mission, le MDGLAAT s'appuie sur :

- les structures et collaborateurs directement rattachés au Ministre que sont :
 - l'Inspection Générale des Affaires Administratives ;
 - la Cellule de Communication ;
 - le Secrétariat Particulier ;
 - les Chargés de Mission ;
 - l'Attaché de Cabinet ;
 - l'Assistant du Ministre ;
- le Cabinet composé :
 - d'un Directeur de Cabinet ;
 - d'un Directeur Adjoint de Cabinet ;
 - des Conseillers Techniques ;
- le Secrétariat Général du Ministère dirigé par un Secrétaire Général et son adjoint qui ont en charge la coordination des activités :
 - des Directions Centrales que sont :
 - la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
 - la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ;
 - la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;

- la Direction de l'Information et du Pré-archivage (DIP) ;
- des Directions Techniques qui regroupent :
 - la Direction Générale de l'Administration d'Etat (DGAE) ;
 - la Direction Générale de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (DGDGL) ;
- des Organismes sous tutelle que sont :
 - la Société de Gestion des Marchés Autonomes (SOGEMA) ;
 - la Maison des Collectivités Locales (MCL) ;
 - la Commission Nationale des Affaires Domaniales (CNAD) ;
 - la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) ;
 - la Délégation à l'Aménagement du Territoire (DAT) ;
 - l'Observatoire de la Gouvernance Locale et de la Décentralisation (OGoLD) ;
 - le Centre de Formation pour l'Administration Locale (CeFAL).

II. Cadre physique de l'étude : la Direction des Ressources Financières et du Matériel

A. Attributions

La Direction des Ressources Financières et du Matériel assure la gestion des ressources financières et matérielles du ministère. A ce titre, elle est chargée :

- ❖ d'élaborer le budget du ministère ;
- ❖ d'élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer le plan et les politiques d'assainissement et de modernisation de la gestion des ressources financières et matérielles du ministère ;

- ❖ de mettre en place une base de données et un dispositif de collecte, de traitement des informations pour une gestion efficace et efficiente des ressources financières et matérielles ;
- ❖ d'informer et de former le personnel du ministère sur les procédures de gestion des finances publiques.

B. Organisation

La Direction des Ressources Financières et du Matériel comprend :

- un Secrétariat chargé de la gestion des courriers de la direction. Il comprend la Division courrier et la Division saisie ;
- un Service du Budget et de la Comptabilité (SBC) chargé de la gestion financière et comptable du ministère. A ce titre, il est chargé entre autres :
 - de préparer et d'exécuter le budget du ministère ;
 - d'assurer la gestion comptable du ministère ;
 - d'assurer la programmation financière des activités du ministère ;
 - de gérer les ressources financières du ministère.

Ce Service comprend la Division de la Préparation, du Suivi de l'Exécution du Budget et la Division des Dépenses Engagées, de la Liquidation et de l'Ordonnancement.

- un Service du Matériel et des Stocks (SMS) chargé de la gestion des matières, des biens meubles, des immeubles et des domaines du ministère.

Il se compose de la Division de la Gestion des Approvisionnements, de la Division de la Gestion des Stocks, Matériels et Fournitures et de la Division Matériels Roulants.

- une Régie centrale chargée de coordonner les activités de trésorerie des directions centrales et techniques du ministère. A ce titre, elle assure :
 - la gestion des avances ;

- les appels de fonds et les reconstitutions de crédits au profit des autres régies ;
- les paiements en espèces ;
- les paiements par chèques et autres effets bancaires ;
- la gestion de la caisse des menues dépenses ;
- la tenue des registres de caisse.

Paragraphe 2: Etat des lieux

L'état des lieux a consisté d'une part, à la description des observations de stage et d'autre part, à l'inventaire des atouts et des faiblesses.

I. Observations de stage

A. Procédure d'élaboration du budget au MDGLAAT

L'élaboration du budget dans les ministères sectoriels en général, et au MDGLAAT en particulier, nécessite la réunion d'un certain nombre d'informations qui sont transmises par la Direction Générale du Budget, à travers la lettre de cadrage et le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

La lettre de cadrage fixe les normes de présentation du budget tandis que le CDMT est une planification financière des priorités gouvernementales sur une période de trois années. Il permet d'obtenir la tranche annuelle à exécuter par secteur. Le CDMT, une évaluation financière des besoins de toute l'Administration publique répartie en enveloppes budgétaires attribuées à chaque ministère, est la base d'évaluation des budgets sectoriels. On note ainsi, **un cadrage de l'élaboration du Budget Général de l'Etat.**

En se basant sur le CDMT, la DRFM invite les responsables des directions et organismes sous tutelle à établir les avants projets de budget de leurs structures respectives. Des discussions sont alors organisées pour analyser le bien fondé des prévisions. On en déduit **l'implication des gestionnaires de crédit dans l'élaboration de l'avant projet de budget du ministère.**

A l'issu des discussions, le DRFM procède à une analyse et à une centralisation des propositions tout en veillant au respect du CDMT. Ne pouvant pas toujours tenir compte des besoins de chaque structure, vu le niveau relativement bas de l'enveloppe budgétaire, il organise la répartition des crédits. Il est parfois amené à diminuer les crédits de certaines structures au profit d'autres. On constate **l'inexistence de critères formels de répartition des crédits aux structures du ministère.** Le DRFM élabore ainsi, une première maquette de l'avant projet de budget du ministère appuyé d'un argumentaire pour les mesures nouvelles sollicitées.

Une séance d'arbitrage est ensuite, organisée en présence du DGB. Le DRFM y participe avec le Directeur de la Programmation et de la Prospective (DPP). Elle permet de faire des synthèses et de préparer la conférence budgétaire. Bien souvent, les crédits sollicités, ne sont pas accordés par les autorités du MEF. On en déduit **la non prise en compte des besoins exprimés par les structures du ministère.**

Le MDGLAAT participe à la conférence budgétaire qui est présidée par le Ministre de l'Economie et des Finances. Elle peut déboucher sur un réajustement de l'avant projet de budget du ministère qui sera intégré à l'avant projet du Budget Général de l'Etat pour son adoption en Conseil des Ministres. Après la prise en compte des observations du Conseil des Ministres, le projet du Budget Général de l'Etat est adopté et transmis à l'Assemblée Nationale.

La note de présentation du Budget est alors élaborée pour permettre aux députés de disposer d'informations pour apprécier le projet de budget du MDGLAAT. Malgré leur autonomie, les organismes sous tutelle doivent envoyer les rapports d'exécution de leur budget de l'exercice en cours au DRFM, en vue de l'élaboration du budget de l'année suivante.

Après les réajustements sollicités par les députés, le projet de Budget Général de l'Etat est voté par l'Assemblée Nationale.

B. Mécanisme d'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT

Une fois voté, le budget du ministère appuyé de la lettre de notification de crédit est envoyé par le DGB au MDGLAAT. Le DRFM met lesdits documents à la disposition de tous les gestionnaires de crédits. Dans la pratique, les structures déconcentrées n'ont pas les documents dans les délais requis. Même les directions qui se trouvent dans l'enceinte du ministère, les obtiennent parfois en retard. Il en découle **la notification tardive des crédits aux GC.**

L'exécution des dépenses publiques s'opère à travers l'outil informatique de gestion des finances publiques mis en place par le Ministère de l'Economie et des Finances, le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP). Ce système favorise l'automatisation de l'exécution du budget et la fiabilité des données financières. Il en ressort **l'informatisation de la procédure d'exécution des dépenses publiques.**

Mais, il y a des périodes où aucun engagement n'est possible au niveau du réseau du ministère. Cette situation oblige le déplacement des Agents Ordonnateur, de l'OD et du DCF vers le MEF. On constate ainsi, **le fonctionnement irrégulier du SIGFiP au MDGLAAT.**

Il faut noter également que le montant des crédits alloués aux charges non réparties a considérablement diminué depuis 2008 et est désormais constant depuis 2009 (Annexe n°1). Ce sont des crédits de fonctionnement utilisés pour exécuter des dépenses imprévues en cas d'indisponibilité de crédit sur les charges réparties du budget du MDGLAAT. Les engagements sur cette ligne budgétaire nécessitent l'autorisation préalable du MEF. Cette procédure contraignante ne facilite pas l'utilisation de ces fonds. On assiste alors **à la perte des crédits alloués sur les charges non réparties.**

Aussi, les deux divisions du Service du Budget et de la Comptabilité ne se distinguent pas formellement car les cadres exécutent indifféremment les activités du service. Ce qui engendre **un manque d'organisation des tâches et une absence de division du travail.**

Il faut également ajouter que seulement sept Agents Ordonnateur traitent les dossiers de toutes les structures du ministère. On en déduit **une insuffisance de personnel.**

L'exécution du budget nécessite l'implication de plusieurs acteurs et le respect de diverses procédures.

1. Acteurs de l'exécution des dépenses publiques

➤ Gestionnaires de Crédits

Les Gestionnaires de Crédits (GC) initient leurs dépenses en exprimant leurs besoins qu'ils adressent à l'Ordonnateur délégué. Ces dossiers sont, à leur niveau, traités soit par les Assistants Régisseur, soit par les Agents Comptables, soit par les Chefs des Services des Affaires Financières, selon la

qualité du gestionnaire. On en déduit **une spécialisation des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.**

➤ Ordonnateur Délégué

Conformément aux dispositions de l'article 8 du décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique et celles des articles 2 et 3 du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant procédures d'exécution des dépenses publiques, le Ministre de l'Economie et des Finances est l'Ordonnateur principal du Budget Général de l'Etat tandis que les autres ministres sont les Administrateurs des crédits de leur département ministériel respectif.

En référence au décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 cité plus haut, le Directeur des Ressources Financières et du Matériel a désormais la double qualité d'Administrateur délégué de crédits en tant que représentant du MDGLAAT et d'Ordonnateur délégué, en tant que représentant du MEF. Il ressort de ce qui précède **la déconcentration de la fonction d'Ordonnateur des dépenses publiques.**

Par ailleurs, les dossiers financiers des différents Gestionnaires de Crédits transmis à l'attention de l'Ordonnateur délégué, sont confiés aux Agents Ordonnateur.

➤ Délégué du Contrôleur Financier

Le Délégué du Contrôleur Financier (DCF) est le représentant du Contrôleur Financier (CF). Nommé par arrêté du MEF, auprès du MDGLAAT, il assure le contrôle a priori de la régularité et de la conformité des dépenses engagées.

2. Procédures d'exécution des dépenses publiques

Deux procédures sont utilisées pour exécuter les dépenses publiques.

➤ Procédure normale

Cette procédure est utilisée pour les dépenses qui s'exécutent par Bon de Commande (BC) notamment, les achats de fournitures de bureaux, les réparations, les acquisitions de matériels et mobiliers, les prestations de services et autres dépenses de fonctionnement. Elle comporte deux phases. La phase administrative comportant l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et la phase comptable, qui est le paiement. Mais, seule la phase administrative relève de la compétence du ministère. La phase comptable est du ressort de la Recette Générale des Finances (RGF). On en **déduit le respect du principe de séparation de l'Ordonnateur et du Comptable.**

▪ Engagement de la dépense

L'engagement est l'acte par lequel le GC initie la dépense en exprimant ses besoins, à travers une demande d'engagement accompagnée d'au moins trois factures proforma ou devis reçus de différents fournisseurs qu'il adresse à l'OD.

Malgré les précautions juridiques qui président à la nomination des Assistants Régisseur, des Agents Ordonnateur, des Chefs des Services des Affaires Financières et des Agents Comptables, la plupart des dossiers d'engagement ne remplissent pas les conditions requises. En effet, on observe :

- l'indisponibilité ou la non validité des pièces telles que, l'attestation fiscale, l'attestation de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, l'attestation de non faillite, le relevé d'identité bancaire... ;

- les factures proforma erronées ;
- la non conformité au répertoire des prix de référence ;
- les mauvaises imputations budgétaires.

Ainsi, toute pièce invalide engendre une double conséquence alternative :

- soit **un retard dans l'exécution des dépenses publiques**, si l'engagement se situe au début de l'année budgétaire ;
- soit **une perte de crédit budgétaire**, si l'engagement est initié vers la fin de l'année.

Lorsque le dossier est éligible, l'OD édicte dans le SIGFiP, le BC. Les versions électronique et physique de tout le dossier sont transmises au DCF. Ce dernier étudie le dossier, le valide, le diffère ou le rejette. Le DCF peut différer son visa pour complément d'information. Dans les deux derniers cas, le dossier est alors retourné à l'OD accompagné de la notification du différé ou du rejet. Toutes les corrections nécessaires à la satisfaction des observations du DCF, favorisent également **le retard dans l'exécution des dépenses publiques**.

Suite au visa du DCF, les deux versions du dossier sont transmises à l'OD qui édicte en trois exemplaires, le BC dont l'original est notifié au fournisseur le mieux disant. Le fournisseur s'exécute en livrant la commande au GC. La réception est faite par un comité de réception composé des représentants du fournisseur, du GC, du DCF, de l'OD et d'une personne ressource selon le cas.

▪ Liquidation de la dépense

La liquidation de la dépense consiste à attester de la réalité de la dette et de l'exactitude de son montant. L'OD liquide la dépense en apposant le

cachet "liquidation" au verso de la facture certifiée après avoir vérifié les calculs.

Il édicte le projet de mandat de paiement et transmet les deux versions au DCF accompagné des pièces justificatives.

Le DCF effectue les contrôles réglementaires, vise le mandat, le diffère ou le rejette. Les deux versions du mandat validé par le DCF sont transmises à l'OD. Certains BC, bien que liquidés au ministère, ne sont pas ordonnancés avant la fermeture du SIGFiP. On assiste ainsi **à la perte de ces crédits budgétaires**. Les factures correspondantes seront payées l'année suivante.

▪ Ordonnancement de la dépense

Il est l'acte par lequel l'ordre est donné à la Recette Générale des Finances, conformément aux résultats de la liquidation, de payer une dette régulièrement inscrite au budget d'un ministère. Le DRFM vérifie l'existence du visa du DCF sur le mandat, le signe et procède à son ordonnancement en apposant le cachet «ordonnateur» aussi bien, sur le mandat de paiement que, sur le bordereau des titres ordonnancés. Il transmet ensuite le dossier à la DGTCP pour paiement. Compte tenu du fonctionnement irrégulier du SIGFiP au MDGLAAT et de la régulation des dépenses publiques, certains dossiers d'engagement sont bloqués à cette étape et donc seront réimputés sur la gestion suivante. On en déduit **la perte de ces crédits budgétaires**.

Le niveau de consommation des crédits de fonctionnement au cours des cinq dernières années est présenté dans le tableau n°1. L'analyse de ce tableau montre une évolution du taux d'exécution en dents de scie au cours des cinq dernières années, avec une pointe en 2009 (81,91%) et un plancher en 2010 (66,20%). Cette évolution erratique est due, certaines années, à des abattements des crédits de fonctionnement, qui aboutissent à **des pertes de**

crédits budgétaires. Ce qui constitue une entrave à la consommation totale des crédits de fonctionnement.

Tableau n°1 : Evolution du taux d'exécution (base ordonnancement) du budget de fonctionnement du MDGLAAT (2008-2012)

Années	Dotations budgétaires	Total mandats ordonnancés	Taux d'exécution (base ordonnancement)
2008	11 132 657 000 FCFA	8 832 392 112 FCFA	79,34%
2009	14 167 655 000 FCFA	11 605 284 786 FCFA	81,91%
2010	7 549 417 000 FCFA	4 997 524 416 FCFA	66,20%
2011	7 352 923 000 FCFA	4 932 554 504 FCFA	67,08%
2012	8 383 525 000 FCFA	5 932 122 236 FCFA	70,76%

Source : SBC/DRFM

➤ **Procédure exceptionnelle**

La procédure exceptionnelle est une procédure simplifiée par laquelle les dépenses sont exécutées par :

- ordre de paiement ;
- engagement-ordonnancement ;
- délégation-engagement.

▪ **Ordre de Paiement**

Les dépenses relatives aux frais de mission et de carburant sont exécutées par Ordre de paiement. Le GC adresse, une demande d'engagement accompagnée d'une décision de mise à disposition de fonds et d'une lettre d'appel de fonds, à l'OD. Ce dernier, après vérification, valide et édicte la

fiche de réservation de crédit. L'ensemble du dossier électronique et papier est envoyé au DCF.

Le DCF effectue les contrôles réglementaires, valide, diffère ou rejette son visa. Dans tous les cas, le dossier est retourné à l'OD. En cas de conformité, ce dernier édicte l'Ordre de Paiement (OP) dans SIGFiP et transmet à nouveau le dossier au DCF qui vise l'OP. Le dossier, une fois retourné à l'OD, est ordonnancé et transmis à la DGTCP.

Les dépenses sont exécutées au niveau des GC. Les pièces justificatives de ces dépenses doivent parvenir à temps au Régisseur central ; ce que font rarement les Assistants Régisseur. Ce qui entraîne souvent **une régularisation tardive des OP**.

▪ Dépenses exécutées par engagement-ordonnancement

La procédure d'engagement-ordonnancement comporte deux phases : l'engagement-ordonnancement et le paiement. Les deux étapes se réalisent de façon concomitante. Seul l'engagement-ordonnancement s'effectue au ministère. Les dépenses exécutées par cette procédure concernent :

- ❖ le renouvellement et la régularisation des OP;
- ❖ le règlement des factures de la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE), de la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB) et de Bénin Télécoms. Depuis l'année dernière, le paiement des factures de ces sociétés font l'objet d'une attention particulière par le MEF, qui a initié des réformes en vue de l'engagement du montant total des crédits alloués pour ces dépenses ;
- ❖ les dépenses appuyées d'une décision de mandatement. Il s'agit :
 - des factures en instance qui n'ont pu être payées l'année précédente. Ces factures réduisent considérablement les enveloppes financières de l'année en cours ;

- des subventions allouées aux organismes sous tutelle ;
- du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) transféré aux Communes pour leur renforcement institutionnel. Les montants du FADeC transféré aux communes se présentent comme suit :

Tableau n°2 : Evolution des montants du FADeC transféré aux Communes (2008-2012)

Années	Montants		Taux de transfert	
	Fonctionnement	Investissement	Fonctionnement	Investissement
2008	2 534 000 000 FCFA	5 436 000 000 FCFA	100%	100%
2009	2 534 737 000 FCFA	7 436 000 000 FCFA	100%	100%
2010	2 534 000 000 FCFA	7 436 000 000 FCFA	100%	70%
2011	2 534 737 000 FCFA	8 991 500 000 FCFA	100%	82,03%
2012	2 939 330 000 FCFA	7 436 000 000 FCFA	100%	68,57%

Source : SBC/DRFM

L'analyse du tableau n°2 montre le transfert intégral du FADeC-Fonctionnement aux communes. Seul le FADeC-Investissement a été transféré à un taux moyen de 73,53% au cours des trois dernières années. On en déduit **le transfert effectif du FADeC aux Communes**.

❖ les contrats de marchés publics font l'objet d'une réservation de crédit pour le montant global du marché. Les tranches annuelles sont payées en fonction des décomptes élaborés sur la base des attachements produits. Les tranches non payées étaient systématiquement reportées l'année suivante. Mais, depuis la suppression de ce mécanisme, ces tranches sont désormais payées sur les crédits de l'année en cours. Ce qui réduit l'enveloppe financière du PIP en cours d'année. De plus, l'analyse du tableau n°3, montre

que le taux d'exécution du PIP (base ordonnancement), très insignifiant les trois premières années, a atteint 55,87% en 2011, pour rechuter à nouveau en 2012. Mais, il est toujours resté inférieur à 56%, ce qui est insuffisant. Il en ressort **un faible taux d'exécution du PIP.**

Tableau n°3 : Evolution du taux d'exécution (base ordonnancement) du PIP du MDGLAAT (2008-2012)

Années	Dotations budgétaires	Total mandats ordonnancés	Taux d'exécution (base ordonnancement)
2008	6 446 000 000 FCFA	48 702 029 FCFA	0,75%
2009	17 793 739 000 FCFA	414 402 620 FCFA	5,49%
2010	21 688 846 000 FCFA	3 770 349 777 FCFA	17,38%
2011	22 013 005 000 FCFA	12 298 862 824 FCFA	55,87%
2012	16 000 000 000 FCFA	6 582 421 008 FCFA	41,14%

Source : SBC/DRFM

▪ Dépenses exécutées par délégation-engagement

La procédure de délégation-engagement est utilisée pour les transferts de crédits aux préfectures. Dès la mise en exécution du Budget Général de l'Etat, l'OD édicte les fiches de délégation de crédit, par préfecture et par article budgétaire, qui sont transmises aux Chefs des Services des Affaires Financières des Préfectures au plus tard à la fin du mois de janvier. Il en découle **la mise à disposition à temps des fiches de délégation de crédit aux préfectures.** Sur la base de ces fiches, elles exécutent leurs dépenses en utilisant le SIGFiP. L'évolution du taux d'exécution des crédits délégués aux Préfectures au cours des cinq dernières années se présentent comme suit :

Tableau n°4 : Evolution du taux d'exécution (base ordonnancement) des crédits délégués aux Préfectures (2008-2012)

Années	Dotations budgétaires	Total mandats ordonnancés	Taux d'exécution (base ordonnancement)
2008	2 127 738 000 FCFA	1 168 533 837 FCFA	54,92%
2009	2 127 738 000 FCFA	1 620 613 065 FCFA	76,17%
2010	1 470 273 000 FCFA	1 227 551 706 FCFA	83,49%
2011	1 637 633 000 FCFA	1 331 500 112 FCFA	81,31%
2012	1 754 333 000 FCFA	1 403 409 482 FCFA	80%

Source : SBC/DRFM

L'analyse du tableau n°4 montre que, le taux d'exécution des crédits délégués aux Préfectures a connu une augmentation jusqu'en 2010 avant d'amorcer une chute les deux dernières années. Ce taux est en moyenne de 75,20% car, la régulation des DP ne permet pas de consommer la totalité des crédits budgétaires.

II. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Les éléments de l'état des lieux constituent les atouts et les problèmes relevés.

A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Les observations de stage nous ont permis de dégager les atouts suivants :

- ❖ l'informatisation de la procédure d'exécution des dépenses publiques ;
- ❖ l'implication des GC dans l'élaboration de l'avant projet de budget du ministère ;

- ❖ le cadrage de l'élaboration du Budget Général de l'Etat ;
- ❖ la déconcentration de la fonction d'Ordonnateur des dépenses publiques ;
- ❖ le transfert effectif du FADeC aux Communes ;
- ❖ la spécialisation des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques ;
- ❖ le respect du principe de séparation de l'Ordonnateur et du Comptable ;
- ❖ la mise à disposition à temps des fiches de délégation de crédit aux préfectures.

B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

Malgré ces atouts, certains problèmes subsistent notamment :

- ❖ l'insuffisance de personnel ;
- ❖ la non prise en compte des besoins exprimés par les structures du ministère ;
- ❖ la régularisation tardive des OP ;
- ❖ le manque d'organisation des tâches et l'absence de division du travail ;
- ❖ l'inexistence de critères formels de répartition des crédits aux structures du ministère;
- ❖ la notification tardive des crédits aux GC ;
- ❖ le faible taux d'exécution du PIP ;
- ❖ le retard dans l'exécution des dépenses publiques ;
- ❖ les pertes de crédits budgétaires ;
- ❖ le fonctionnement irrégulier du SIGFiP au MDGLAAT.

Les cadres institutionnel et physique présentés et les observations de stage faites, procédons à présent au ciblage de la problématique.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE **DE L'ETUDE**

Nous procéderons au regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et au choix de la problématique avant de la spécifier et de présenter la vision globale de sa résolution.

Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles

Nous allons d'abord regrouper les différents problèmes par problématique avant de justifier le choix de notre sujet.

I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Nous présenterons ce regroupement dans le tableau n°5.

Tableau n°5 : Identification des problématiques possibles

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
1	Fonctionnement de la DRFM	<ul style="list-style-type: none"> • insuffisance de personnel ; • manque d'organisation des tâches et absence de division du travail. 	Défaillance dans le fonctionnement de la DRFM	Problématique de l'amélioration du fonctionnement de la DRFM
2	Elaboration du budget	<ul style="list-style-type: none"> • inexistence de critères formels de répartition des crédits aux structures du ministère ; • non prise en compte des besoins exprimés par les structures du ministère. 	Non respect de la procédure d'élaboration du budget	Problématique d'une meilleure élaboration du budget
3	Exécution des dépenses publiques	<ul style="list-style-type: none"> • retard dans l'exécution des dépenses publiques ; • faible taux d'exécution du PIP ; • régularisation tardive des OP ; • pertes de crédits budgétaires ; • notification tardive des crédits aux GC ; • fonctionnement irrégulier du SIGFiP au MDGLAAT. 	Dysfonctionnements dans l'exécution des dépenses publiques	Problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques

Source : Résultats de l'état des lieux

II. Choix et justification de la problématique de l'étude

- Choix de la problématique

Le regroupement des problèmes par centre d'intérêt, nous a permis de dégager trois problématiques possibles. Il s'agit de :

- la problématique de l'amélioration du fonctionnement de la DRFM ;
- la problématique d'une meilleure élaboration du budget ;
- la problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques.

Le fonctionnement de la DRFM est une problématique non négligeable mais les autorités en sont conscientes et des réflexions sont en cours en vue de l'amélioration de la situation. Il n'est donc plus utile d'orienter notre étude sur cette problématique.

En ce qui concerne la problématique d'une meilleure élaboration du budget, tant que la nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finance (LOLF) ne sera pas mise en application, il sera difficile de responsabiliser les acteurs en matière d'élaboration du budget. En effet, cette loi prône la transparence et la sincérité dans les prévisions, des principes indispensables à une bonne élaboration du budget. Elle renforcera la responsabilité managériale des Gestionnaires de Crédit et donc les amènera à être plus exigeants, lors de l'élaboration du budget de leur structure.

L'optimisation de l'exécution des dépenses publiques, quant à elle est primordiale pour l'atteinte des objectifs. D'où le choix d'orienter nos recherches sur cette problématique.

- Intérêt et pertinence de la problématique

Le montant global du budget du MDGLAAT a connu une diminution de 2010 à 2012 (Annexe n°1), signe de la rareté des ressources disponibles.

Face à cette situation, il urge d'utiliser rationnellement les crédits pour mieux faire face aux besoins de plus en plus importants. L'évolution des crédits alloués au MDGLAAT au cours des cinq dernières années se présentent comme suit :

Tableau n°6 : Evolution du taux d'exécution (base ordonnancement) du budget du MDGLAAT (2008-2012)

Années	2008	2009	2010	2011	2012
Fonctionnement	75,42%	81,16%	67,13%	67,08%	70,76%
PIP	0,75%	5,49%	17,38%	55,87%	41,14%
Budget global	48,64%	57,21%	31,04%	58,68%	51,32%

Source : SBC/DRFM

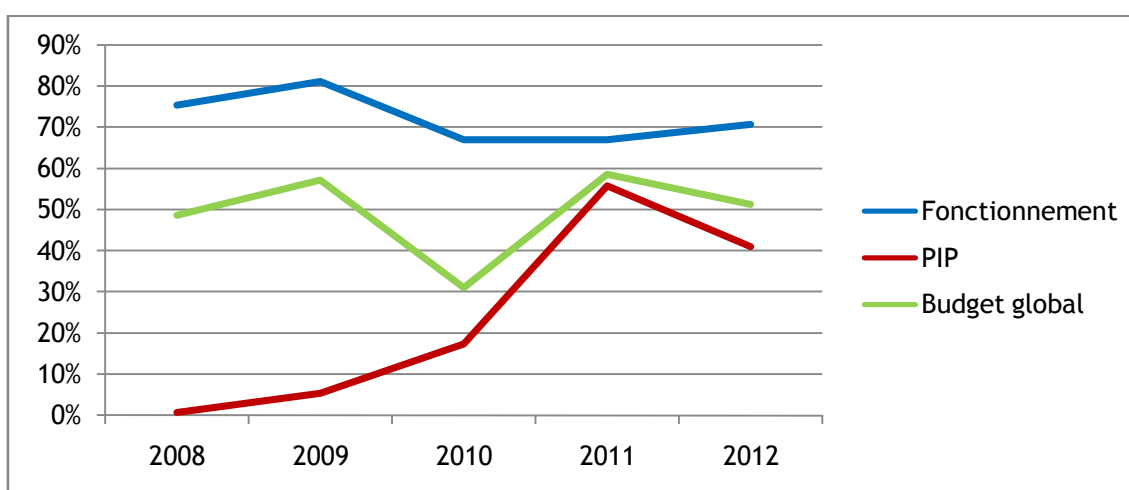


Figure n°1 : Evolution du taux d'exécution du budget du MDGLAAT (2008-2012)

L'analyse du tableau n°6 et de la figure n°1 montre que, de 2008 à 2012, le taux d'exécution global du budget du MDGLAAT a connu une évolution en dents de scie. Mais, ce taux n'a jamais dépassé les 60% des prévisions budgétaires.

Pendant la même période, le taux d'exécution du PIP a connu une augmentation, même si ce taux est resté très faible par rapport à celui du fonctionnement, jusqu'en 2011 avant de connaître une diminution en 2012.

Quant au fonctionnement, son taux d'exécution a connu une légère diminution en 2010 et 2011.

Mais, au-delà de ces taux d'exécution, l'intérêt doit porter sur l'utilité réelle des dépenses engagées, ainsi que leur contribution à relever les défis de la décentralisation. Il s'agit donc de s'interroger sur la qualité des dossiers financiers et celle des acteurs de l'exécution des dépenses publiques.

Eu égard à tout ce qui précède, notre choix s'est porté sur l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT, car la préoccupation est avant tout la maîtrise de la dépense publique. Il s'agit donc de veiller à ce que les dépenses soient exécutées dans les meilleures conditions possibles.

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

Nous allons préciser dans ce paragraphe, la problématique choisie en termes du problème général et des problèmes spécifiques retenus, avant de dégager l'approche générique pour la résolution de cette problématique.

I. Spécification de la problématique

La problématique retenue porte sur l'optimisation des dépenses publiques exécutées au MDGLAAT. Les problèmes spécifiques identifiés sont :

- le retard dans l'exécution des dépenses publiques ;
- le faible taux d'exécution du PIP ;
- la régularisation tardive des OP ;
- les pertes de crédits budgétaires;
- la notification tardive des crédits aux GC ;
- le fonctionnement irrégulier du SIGFiP au MDGLAAT.

Tous ces problèmes spécifiques ne peuvent être examinés dans le cadre d'un mémoire. La régularisation tardive des OP est en voie de résolution car, désormais elle est préalable à la mise à disposition des fonds en début d'année. Le Régisseur central et les Assistants Régisseur sont donc obligés de prendre les dispositions adéquates en la matière.

La notification tardive des crédits aux GC implique le retard observé dans l'exécution des dépenses publiques.

Le fonctionnement irrégulier du SIGFiP au ministère ne favorise pas une bonne exécution des dépenses publiques. Les autorités de la DRFM en collaboration avec le MEF doivent faire appel aux techniciens en la matière, en vue de la résolution de ce problème.

Le taux d'exécution du PIP est important car, le PIP permet de réaliser des projets dont la mise œuvre permet de satisfaire les préoccupations des populations à la base. A ce titre, l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques implique l'augmentation du taux d'exécution des dépenses sur les lignes budgétaires du PIP.

Quant au retard dans l'exécution des dépenses publiques, il constitue une entrave sérieuse à l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques car, les crédits sont alloués pour une période donnée. Au plus tard, au début du mois de novembre, les engagements sont clôturés. Il faut donc observer une célérité dans l'exécution du budget.

De même, les pertes de crédits budgétaires ne permettent pas aux structures d'obtenir les moyens dont elles ont besoin pour exécuter leurs activités. Elles sont obligées de puiser dans les dotations budgétaires de l'année en cours pour exécuter les dépenses qui n'ont pu être payées l'année précédente.

Eu égard à ce qui précède, trois problèmes spécifiques feront l'objet de nos réflexions :

- le faible taux d'exécution du PIP ;
- le retard dans l'exécution des dépenses publiques ;
- les pertes de crédits budgétaires.

II. Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

Après le choix et la spécification de la problématique, nous allons préciser la vision globale de résolution du problème général, ainsi que celle des problèmes spécifiques retenus, avant d'adopter la démarche méthodologique.

A. Vision globale de résolution des problèmes

Le problème général est l'exécution non optimale des dépenses publiques au MDGLAAT. La résolution de ce problème se fera par la recherche des conditions favorables à l'amélioration de l'exécution des

dépenses publiques dans ce ministère. Pour y parvenir, nous allons nous baser sur une approche générique qui sera présentée par rapport aux différents problèmes spécifiques.

➤ Approche théorique relative au Problème Spécifique (PS) 1: faible taux d'exécution du PIP

L'amélioration du taux d'exécution du PIP est indispensable pour l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques, surtout que les crédits du PIP représentent la majorité de ceux alloués au MDGLAAT. Il faut donc envisager une approche basée sur la maîtrise de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics.

➤ Approche théorique relative au PS 2: retard dans l'exécution des dépenses publiques

La résolution de ce problème spécifique nécessite le respect des délais de traitement des dossiers au niveau de tous les acteurs de l'exécution des dépenses. Il s'agit d'opter pour une approche axée sur l'amélioration de la qualité des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

➤ Approche théorique relative au PS 3: pertes de crédits budgétaires

La consommation des crédits est inhérente à l'exécution des dépenses publiques. Les pertes de crédits budgétaires ne favorisent ni le fonctionnement, ni ne contribuent à l'atteinte des résultats au niveau sectoriel. Ainsi, l'approche théorique de résolution de ce problème spécifique sera la diligence dans la consommation des crédits budgétaires.

Tableau n°7 : Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques

	Problèmes spécifiques	Approches de résolution retenues
1	Faible taux d'exécution du PIP	Approche théorique basée sur la maîtrise de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics
2	Retard dans l'exécution des dépenses publiques	Approche théorique relative à l'amélioration de la qualité des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques
3	Pertes de crédits budgétaires	Approche théorique axée sur la diligence dans la consommation des crédits budgétaires

Source : Résultat de la vision globale

B. Séquences de résolution de la problématique

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous adopterons une démarche structurée en deux phases comprenant chacune cinq étapes :

1. Présentation du cadre théorique et méthodologique de l'étude

Cette première phase comprend :

- la fixation des objectifs de l'étude ;
- l'identification des causes et la formulation des hypothèses;
- la construction du tableau de bord de l'étude ;
- la revue de littérature ;
- le choix de la méthodologie.

2. Etablissement du diagnostic et exposé des approches de solutions

Cette deuxième phase regroupe :

- la collecte et le traitement des données ;
- l'analyse des données et l'établissement du diagnostic ;
- les approches de solutions ;
- les conditions de mise en œuvre des solutions ;
- l'élaboration du tableau de synthèse de l'étude.

Les cadres institutionnel et physique de l'étude présentés, les observations de stage restituées, la problématique retenue et spécifiée et la vision globale de résolution de la problématique définie, nous aborderons le second chapitre qui sera consacré d'une part, à la présentation des cadres théorique et méthodologique de notre étude et d'autre part, à la restitution des résultats de nos enquêtes et à la formulation des approches de solutions.

CHAPITRE DEUXIEME :

CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE
DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS
POUR L'OPTIMISATION DE L'EXECUTION DES
DEPENSES PUBLIQUES AU MDGLAAT

Le présent chapitre portera sur la présentation des cadres théorique et méthodologique de l'étude et l'exposé des résultats des enquêtes suivi des approches de solutions.

SECTION 1 : CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE

Nous procéderons dans cette section, à la présentation du cadre théorique et du cadre méthodologique de l'étude.

Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude

Dans ce paragraphe, nous allons définir les objectifs, les causes et les hypothèses de l'étude, présenter le tableau de bord de l'étude et procéder à la revue de littérature.

I. Objectifs, causes et hypothèses de l'étude

A. Objectifs de l'étude

Au regard des problèmes identifiés, les objectifs sont exprimés en termes d'objectif général et d'objectifs spécifiques.

➤ **Objectif général** : Contribuer à l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT.

➤ **Objectifs spécifiques** :

1. proposer des conditions d'amélioration du taux d'exécution du PIP;
2. envisager des actions en vue de la célérité dans l'exécution des dépenses publiques ;

3. suggérer des mesures pour une meilleure consommation des crédits budgétaires.

B. Causes et hypothèses de l'étude

Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable d'identifier les causes pouvant être à la base de ces problèmes afin de formuler les hypothèses.

➤ Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 1

Sur la base des observations de stage, nous estimons que le faible taux d'exécution du PIP peut être dû :

- à la non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics;
- au retard dans l'exécution des marchés publics.

La non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics peut être une cause de ce problème spécifique mais non suffisante. En effet, la mise en application de la loi n°2009-02 du 26 janvier 2009 portant Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin et de ses décrets d'application apportent les clarifications nécessaires pour chaque type de marché, ainsi que la procédure à utiliser. De plus, il a été créé des Cellules de Contrôle des Marchés Publics pour veiller à la mise en application adéquate de cette procédure.

Par contre, on constate que l'exécution des marchés publics n'évolue pas physiquement comme prévue. Or, cette exécution physique est préalable à l'exécution financière. Les autorités du MEF avaient opté pour un report des crédits alloués au PIP mais depuis quelques années, ce système a été abandonné. Cette situation hypothèque, non seulement les enveloppes financières des années de report, mais aussi le paiement des prestataires qui

n'arrivent pas à finaliser les projets. On en déduit que le retard dans l'exécution des marchés publics est la cause la plus plausible.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse liée au PS 1 de la manière suivante : le retard dans l'exécution des marchés publics est à la base du faible taux d'exécution du PIP.

➤ Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 2

Nous pouvons citer comme causes possibles du PS 2:

- les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques;
- la lourdeur de la procédure.

La qualification professionnelle des Assistants Régisseur n'est pas toujours en adéquation avec leur poste. En effet, sept sur neuf Assistants Régisseur nommés soit 77,78%, n'ont pas une formation de base en finances publiques. Certaines structures n'en disposent même pas. Les GC désignent alors l'un de leurs cadres pour jouer ce rôle qui n'est pas toujours en accord avec leur qualification professionnelle et leur disponibilité. Cela crée des difficultés non négligeables au cours de l'exécution des dépenses publiques. Il en est de même des rejets du DCF qui ne sont pas toujours justifiés. Toute chose qui ne facilite pas la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Quant à la lourdeur de la procédure, cette cause nous paraît insuffisante car la procédure a déjà connu des réaménagements et les acteurs gagneraient à s'approprier cette procédure. On en déduit que les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de l'exécution des dépenses publiques sont la cause du retard observé dans l'exécution des dépenses publiques.

Nous retiendrons que l'hypothèse liée au PS 2 est : les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques justifient le retard dans l'exécution des dépenses publiques.

➤ Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 3

Les pertes de crédits budgétaires pourraient s'expliquer par :

- la régulation des dépenses publiques par le MEF ;
- le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques ;
- le non respect du Plan de Travail Annuel (PTA).

Le Plan de Travail Annuel est un document élaboré dans le cadre de l'opérationnalisation du Budget programme. On note ainsi la coexistence de deux budgets, le budget classique et le budget programme. Mais le chronogramme d'exécution des activités n'est pas toujours respecté. Cette cause ne nous paraît pas suffisante car elle n'empêche pas l'utilisation des crédits budgétaires. L'essentiel est de faire le nécessaire pour obtenir les moyens indispensables à la réalisation de ses activités.

La régulation des dépenses publiques est une mesure qui permet au MEF d'ajuster les dépenses aux ressources existantes. Elle s'effectue par l'inaccessibilité du SIGFiP et les abattements constatés en cours d'exécution du budget. Même s'il est vrai, que cette mesure perturbe énormément l'exécution des dépenses publiques, des ministères sectoriels arrivent à consommer la totalité de leurs crédits budgétaires.

Il revient donc aux acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques d'être proactif et dynamique dans les différentes négociations avec le MEF afin d'obtenir le chargement à temps des crédits budgétaires. C'est

pour cela que le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques nous paraît la cause la plus plausible.

En conclusion, l'hypothèse liée au PS 3 qui en découle est : les pertes de crédits budgétaires s'expliquent par le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

➤ Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au problème général

Les problèmes spécifiques sont les manifestations concrètes du problème général. A ce titre, les causes et les hypothèses spécifiques ne sont rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale. Nous n'avons pas trouvé une cause générique qui prenne en compte toutes les causes spécifiques identifiées. Nous n'avons donc pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

Les problèmes identifiés, les causes supposées et les hypothèses formulées seront consignés dans le tableau n°8.

Tableau n°8 : Tableau de bord de l'étude

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
Niveau général		<u>Problème général</u> Exécution non optimal des dépenses publiques au MDGLAAT	<u>Objectif général</u> Contribuer à l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT	-	-
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique 1</u> Faible taux d'exécution du PIP	<u>Objectif spécifique 1</u> Proposer des conditions d'amélioration du taux d'exécution du PIP	<u>Cause supposée 1</u> Retard dans l'exécution des marchés publics	<u>Hypothèse spécifique 1</u> Le retard dans l'exécution des marchés publics est à la base du faible taux d'exécution du PIP.
	2	<u>Problème spécifique 2</u> Retard dans l'exécution des dépenses publiques	<u>Objectif spécifique 2</u> Envisager des actions en vue de la célérité dans l'exécution des dépenses publiques	<u>Cause supposée 2</u> Insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques	<u>Hypothèse spécifique 2</u> Les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques justifient le retard dans l'exécution des dépenses publiques.
	3	<u>Problème spécifique 3</u> Pertes de crédits budgétaires	<u>Objectif spécifique 3</u> Suggérer des mesures pour une meilleure consommation des crédits budgétaires	<u>Cause supposée 3</u> Manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques	<u>Hypothèse spécifique 3</u> Les pertes de crédits budgétaires s'expliquent par le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Source : Résultats de nos recherches

II. Revue de littérature

La revue de littérature permet de faire le point des connaissances antérieures à la résolution des problèmes identifiés, à partir de la documentation mobilisée.

Les problèmes spécifiques à résoudre sont :

- ❖ faible taux d'exécution du PIP (PS 1) ;
- ❖ retard dans l'exécution des dépenses publiques (PS 2) ;
- ❖ pertes de crédits budgétaires (PS 3).

Les approches génériques retenues dans la vision globale de résolution de la problématique se présentent comme suit :

- ❖ approche théorique basée sur la maîtrise de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics ;
- ❖ approche théorique relative à l'amélioration de la qualité des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques ;
- ❖ approche théorique axée sur la diligence dans la consommation des crédits budgétaires.

Ces approches sont sous le couvert de la thématique du problème général. Seules les contributions antérieures liées aux problèmes spécifiques seront exposées.

A. Contributions antérieures sur le problème du faible taux d'exécution du PIP

Le Programme d'Investissements Publics a été institué dans le cadre des réformes relatives à la mise en place du budget programme du ministère. En effet, la rareté des ressources oblige les dirigeants à prendre des mesures pour éviter le gaspillage. Selon l'économiste A. BARRERE,

« l'investissement devient une nécessité nationale. Il apparaît dans une certaine mesure prioritaire tout au moins au début d'une période d'expansion car il conditionne le développement ».

C'est dans cette logique que, la Conférence sur la réforme des marchés publics en Afrique organisée par la Banque Africaine de Développement (BAD), tenue à Abidjan en Côte d'Ivoire du 30 novembre au 4 décembre 1998 a proposé d'introduire le management dans la gestion des marchés publics. Dans ce même ordre d'idée, (**AGBIDI et MONTCHO**, 2011, p.9) proposent que « l'efficacité soit rapportée non seulement aux résultats atteints mais également aux moyens utilisés pour y parvenir ». Il affirme que pour une consommation optimale des crédits alloués au PIP, il faut « la planification systématique des marchés publics, le suivi régulier des chantiers et la sanction sans complaisance des entrepreneurs indécents ».

Selon (**MUZZELEC**, 2004, p.12) « les dépenses d'investissement sont créatrices de biens durables. Elles sont très populaires surtout en période de récession où elles ont une valeur d'entraînement par les effets secondaires qui s'y attachent ». Elles ont donc une importance capitale et leur exécution doit faire l'objet d'un respect strict de la procédure.

C'est pour cela que (**LAJOYE**, 2008, p.216) affirme que « le titulaire du marché doit respecter les délais d'exécution stipulés dans le marché ».

(**MINTZBERG**, 2006, p.85) propose que « ... le maître d'ouvrage fasse usage des capacités managériales pour contraindre les entrepreneurs à atteindre de bonnes performances dans la réalisation des tâches qui leurs sont confiées ». Il conseille « au maître d'ouvrage d'appliquer le management public qui est l'organisation et la direction des ressources en vue d'obtenir un résultat désiré ». Ce processus spécifique appliqué dans le cadre de l'exécution des marchés publics consistera en une activité de planification, d'organisation

et de contrôle visant à atteindre les objectifs précis de l'exécution des marchés publics.

Quant à (DELE, 2009, p.59) elle suggère «l'anticipation de la définition et l'expression des besoins ainsi que le lancement des appels d'offres en année N-1 afin que les marchés de l'année N soient signés au plus tard fin mars». Cela contribuera à coup sûr à favoriser la célérité dans l'exécution des dépenses.

B. Contributions antérieures sur le problème de retard dans l'exécution des dépenses publiques

La procédure d'exécution des dépenses publiques a prévu des délais de traitement des dossiers. Mais, ces délais ne sont pas toujours respectés malgré les différents contrôles institués aux différentes étapes. C'est dans cette logique que (DUVERGER, 1997, p.384) affirme que «si le contrôle est nécessaire, il ne doit pas être trop développé malgré tout. Sinon, il risque de retarder ou de paralyser les opérations budgétaires».

(FABRE, 1995, p.263) quant à lui stipule que «le contrôle peut être un large facteur de progrès s'il est largement ouvert aux préoccupations d'ordre économique, s'il permet des investigations approfondies et s'il est assorti de suites nécessaires». La nécessité du contrôle n'est donc plus à démontrer, même s'il doit toujours rester dans les proportions requises.

C'est ainsi que (LALUMIERE, 1983, p.464) affirme qu'«il ne faut pas oublier que sa présence oblige les administrations à respecter les règles budgétaires, sa disparition plus ouvertement réclamée provoquerait inévitablement une recrudescence rapide des infractions aux règles de la comptabilité publique».

Il faut noter que ces dernières années, le contrôle a priori, en général, et le contrôle financier, en particulier, a été l'objet d'assez vives critiques. En

effet, il est reproché au contrôle financier d'être un contrôle rigide et bien souvent un contrôle de l'opportunité de la dépense. Pour (PHLIP, 1983, p.95) même s'il reconnaît que le respect de la régularité budgétaire est nécessaire, il estime qu'«il y a des circonstances où il est incompatible avec le bon fonctionnement du service public». Il propose à ce sujet, le contrôle de la qualité de la gestion, contrôle qui ne peut être qu'a posteriori.

(TOMMASI, 2010, p.127) recommande de «rationaliser les contrôles afin d'éviter les négligences et les pertes de temps dans l'exécution des dépenses publiques». Il ajoute que «le contrôle n'a guère de sens si les conséquences des irrégularités ne sont pas sanctionnées».

(DELE, 2009, p.60) abonde dans le même sens en suggérant, «le respect des délais contenus dans la lettre de notification des crédits car ajoute-t-elle, l'objectif des autorités est d'alléger la procédure».

(OLOUKOÏ, 2007, p.58), quant à lui stipule de «veiller au respect scrupuleux des délais de traitement des dossiers afin de permettre aux structures d'avoir à disposition les fonds à temps afin de réaliser les activités prévus».

C. Contributions antérieures sur le problème de pertes de crédits budgétaires

La consommation des crédits est inhérente à la réalisation des activités. Dans le cas spécifique des crédits délégués, (TAMOUTE, 2012, p.69) suggère d'accélérer l'adoption de la LOLF afin de responsabiliser davantage les gestionnaires de crédit et de mettre à la disposition des structures déconcentrées, des cadres qualifiés et professionnels en matière budgétaire et comptable. Pour remédier à ces difficultés, (DELE, 2009, p.60) suggère d'alléger la procédure d'exécution des dépenses et de décaissement des fonds.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

La méthodologie de l'étude comprend deux dimensions :

- une dimension théorique;
- une dimension empirique.

I. Dimension théorique

La dimension théorique met en exergue les choix théoriques que nous avons adoptés en vue de la résolution des différents problèmes spécifiques.

A. Choix théorique lié au problème du faible taux d'exécution du PIP

1. Présentation de la théorie retenue et norme d'amélioration de la situation

Pour parvenir à une augmentation du taux d'exécution des dépenses sur le PIP, nous avons choisi la théorie de la pertinence des projets élaborés et le suivi de leur exécution pour l'atteinte des résultats escomptés.

La norme d'amélioration retenue est l'élaboration et l'exécution de projets de bonne qualité et dans les délais prévus.

2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème du faible taux d'exécution du PIP

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et celles des questionnaires. Etant donné que nous avons identifié trois causes probables, seule la cause qui aura réuni un poids supérieur à 33,33% de la fréquence relative calculée sera identifiée comme réelle du problème du faible taux d'exécution du PIP.

B. Choix théorique lié au problème du retard dans l'exécution des dépenses publiques

1. Présentation de la théorie retenue et norme d'amélioration de la situation.

Pour la résolution de ce problème, nous avons choisi la théorie de l'imputabilité prônée par (MOMHA, 1993, p.121) et citée par (AFFOUKOU, 2012, p.50). En effet, la célérité dans l'exécution des dépenses publiques implique, la prise de conscience des acteurs de l'exécution des dépenses du rôle primordial qu'ils jouent et par conséquent de leur responsabilité. Cette théorie est basée sur un processus de gestion qui permet à chaque acteur de rendre compte en fonction de son niveau d'atteinte des objectifs qui lui sont fixés et de s'exposer ainsi à des sanctions selon l'évaluation faite du rendement.

En conséquence, la norme d'amélioration retenue est le respect des délais prévus en matière d'exécution des dépenses publiques.

2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème du retard dans l'exécution des dépenses publiques

Lors de l'analyse des données relatives au PS 2, la cause qui aura obtenu un poids de plus de 33,33% des personnes interrogées sera considérée comme réelle, puisque trois causes probables ont été identifiées.

C. Choix théorique lié au problème de pertes de crédits budgétaires

1. Présentation de la théorie retenue et norme d'amélioration de la situation.

Pour la résolution du problème de pertes de crédits budgétaires, nous avons choisi la théorie d'une meilleure consommation des crédits budgétaires.

En conséquence, la norme d'amélioration retenue est la consommation totale des crédits budgétaires.

2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de pertes de crédits budgétaires

Pour identifier la cause se trouvant à la base de ce problème, nous avons décidé de retenir celle qui sera conforme aux opinions des enquêtés pour un poids de plus de 33,33 %, étant donné que trois causes ont été identifiées.

II. Dimension empirique

La dimension empirique nous permettra d'indiquer la méthode d'enquête utilisée pour identifier les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés. Elle comprend les étapes suivantes :

- objectifs de l'enquête ;
- populations cibles et nature de la collecte des données ;
- échantillonnage et spécification des données à mobiliser ;
- conception du questionnaire et du guide d'entretien ;
- techniques de dépouillement et outils de restitution des données.

A. Objectifs des enquêtes

Nos enquêtes visent la collecte des données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses de l'étude. Il s'agit de savoir si :

- le faible taux d'exécution du PIP est dû au retard dans l'exécution des marchés publics ;

- les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques sont à l'origine du retard dans l'exécution des dépenses publiques;
- les pertes de crédits budgétaires résultent du manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

B. Populations cibles et nature de la collecte des données

Le thème de notre étude étant l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT et compte tenu des problèmes spécifiques identifiés, nous avons choisi comme populations cibles, les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques des différentes structures du MDGLAAT, réparties en deux groupes comme suit :

Tableau n°9 : Répartition des populations mères

CADRES	EFFECTIFS	TECHNIQUE UTILISEE
Régisseurs PIP	2	RECENSEMENT
CCMP	6	
PRMP	1	
Coordonnateurs de projets	9	
Préfets	6	
Chefs des Services des Affaires Financières	6	
Agents Ordonnateur	6	
Ordonnateur délégué	1	
TOTAL	37	
GC	22	SONDAGE
Préfets	6	
Chefs des Services des Affaires Financières	6	
Agents Comptables	4	
Assistants Régisseur	10	
Agents Ordonnateur	6	
DCF	1	
Assistant DCF	1	
TOTAL	56	

Source : Résultat de nos recherches

Compte tenu du nombre restreint du premier groupe, nous avons utilisé la technique de recensement comme technique de collecte des données. Par contre, au niveau du second groupe, nous avons opté pour un sondage.

Les enquêtes ont été réalisées au moyen de deux questionnaires (Annexe n°2 et Annexe n°3) et d'un guide d'entretien (Annexe n°4). Les questionnaires ont servi à recueillir des informations auprès des cadres des structures. Quant au guide d'entretien, il nous a permis de nous entretenir avec les responsables des structures qui ont des connaissances au-delà de celles détenues par leurs collaborateurs.

C. Echantillonnage et spécification des données à mobiliser

Les questionnaires et le guide d'entretien ont été présentés aux personnes enquêtées figurant dans le tableau ci-après :

Tableau n°10 : Effectif des personnes enquêtées

PERSONNES ENQUETEES	EFFECTIFS
Régisseurs PIP	2
CCMP	6
PRMP	1
Coordonnateurs de projets	9
Préfets	6
Chefs des Services des Affaires Financières	6
Agents Ordonnateur	6
Ordonnateur délégué	1
TOTAL	37
GC	14
Préfets	6
Chefs des Services des Affaires Financières	6
Agents Comptables	4
Assistants Régisseur	8
Agents Ordonnateur	6
DCF	1
Assistant DCF	1
TOTAL	46

Source : Résultat de nos recherches

Les données mobilisées sont relatives aux appréciations des enquêtés sur :

- le taux d'exécution du PIP ;
- le retard dans l'exécution des dépenses publiques ;
- les pertes de crédits budgétaires.

D. Conception du questionnaire et du guide d'entretien

En vue d'une meilleure compréhension des questions en étude, les questionnaires ont été conçus en se focalisant sur les problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude.

Nous avons formulé des questions fermées et ouvertes pour vérifier nos hypothèses et proposer des solutions pour une optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT.

Quant au guide d'entretien, les questions qui y sont posées permettent de mieux appréhender les causes explicatives des problèmes spécifiques et de faire des rapprochements entre les réponses données par les responsables des structures et leurs collaborateurs.

Les questionnaires seront distribués tandis que le guide d'entretien servira de support aux entretiens. Les données recueillies feront l'objet d'un dépouillement.

E. Techniques de dépouillement et outils de présentation

Le dépouillement sera manuel. Il se fera sur les données recueillies en vue de leur traitement. Nous avons eu recours au tableur excel pour le traitement des données numériques. Ainsi, nous avons déterminé les pourcentages afin de les comparer à nos seuils de décision et tirer les conclusions requises.

Les résultats obtenus seront présentés sous forme de tableaux et de figures.

SECTION 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS

Nous procéderons dans cette section à la réalisation des enquêtes, à la présentation et à l'analyse des résultats afin de vérifier les hypothèses et dégager des suggestions assorties de leurs conditions de mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Les conditions de réalisation des enquêtes, la présentation, l'analyse ainsi que la vérification des hypothèses sont les principaux points qui meubleront ce paragraphe.

I. Conditions de réalisation des enquêtes

A. Préparation et réalisation des enquêtes

La collecte des données des enquêtes a été faite à l'aide de questionnaires orientés selon les différentes préoccupations de notre étude. Les enquêtes se sont déroulées du 14 au 31 octobre 2013. Pendant cette période, nous avons également eu des entretiens avec les responsables des structures.

Ainsi, la question relative au PS 1 a été adressée à **37 personnes** (Tableau n°10). Les questions relatives aux PS 2 et PS 3 ont été présentées à un échantillon de **46 personnes** (Tableau n°10).

B. Difficultés rencontrées et limites des données

La réalisation des enquêtes a été jalonnée de difficultés. Il n'a pas été facile de questionner les Préfets et les Chefs des Services Affaires Financières compte tenu de leur lieu de travail. Aussi, les Agents Comptables sont dans des structures externes au ministère et leur fonction ne facilite pas leur disponibilité. Certains enquêtés ont également été réticents.

Quant aux limites, elles tiennent à la nature de nos sources d'information et à la marge d'erreur due à la négligence et à la méfiance des enquêtés. Cependant ces limites sont insignifiantes et n'affectent pas la fiabilité des données recueillies.

II. Présentation, analyse et vérification des hypothèses

La présentation et l'analyse des résultats des enquêtes se feront en fonction des problèmes en résolution.

A. Présentation et analyse des résultats des enquêtes

1. Présentation et analyse des données relatives au faible taux d'exécution du PIP

A la question : « Qu'est-ce qui explique selon vous le faible taux d'exécution du PIP ? », les enquêtés ont donné diverses réponses qui sont résumées dans le tableau n°11.

Tableau n° 11: Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique1

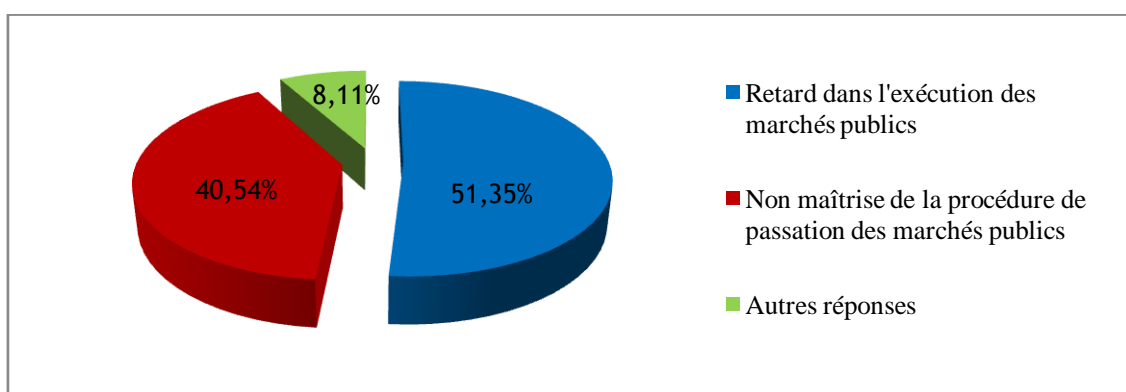
Modalités	Effectifs	Fréquences relatives
Retard dans l'exécution des marchés publics	15	40,54%
Non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics	19	51,35%
Autres réponses (mauvaise définition des besoins réels, influence du politique sur l'administratif)	3	8,11%
TOTAL	37	100%

Source : Résultat de nos enquêtes

L'analyse de ce tableau montre que :

- 51,35% estiment que le retard dans l'exécution des marchés publics est la cause du faible taux d'exécution du PIP ;
- 40,54% indexent par contre la non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics ;
- 8,11% ont donné une autre réponse (mauvaise définition des besoins réels, influence du politique sur l'administratif).

Ces réponses sont représentées sur la figure n°2 suivante :

**Figure n°2** : Répartition des données relatives au faible taux d'exécution du PIP

Etant donné que notre seuil de décision est de 33,33%, il ressort de ces résultats que, la non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics et le retard dans l'exécution des marchés publics remplissent ce critère.

2. Présentation et analyse des données relatives au retard dans l'exécution des dépenses publiques

Pour la question formulée comme suit : « Qu'est-ce qui peut être à la base du retard dans l'exécution des dépenses publiques? », les résultats de nos investigations sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°12 : Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique 2

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives
Insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques	29	63,04%
Lourdeur de la procédure	12	26,09%
Autres réponses (méconnaissance des délais, mauvaise organisation)	5	10,87%
TOTAL	46	100%

Source : Résultat de nos enquêtes

L'analyse du tableau n°12 montre que :

- 63,04% des enquêtés trouvent que les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques sont à l'origine du retard dans l'exécution des dépenses publiques ;
- 26,09% des enquêtés pensent que c'est plutôt la lourdeur de la procédure ;

➤ 10,87% des enquêtés avancent d'autres réponses (méconnaissance des délais, mauvaise organisation).

Ces réponses sont représentées sur la figure suivante :

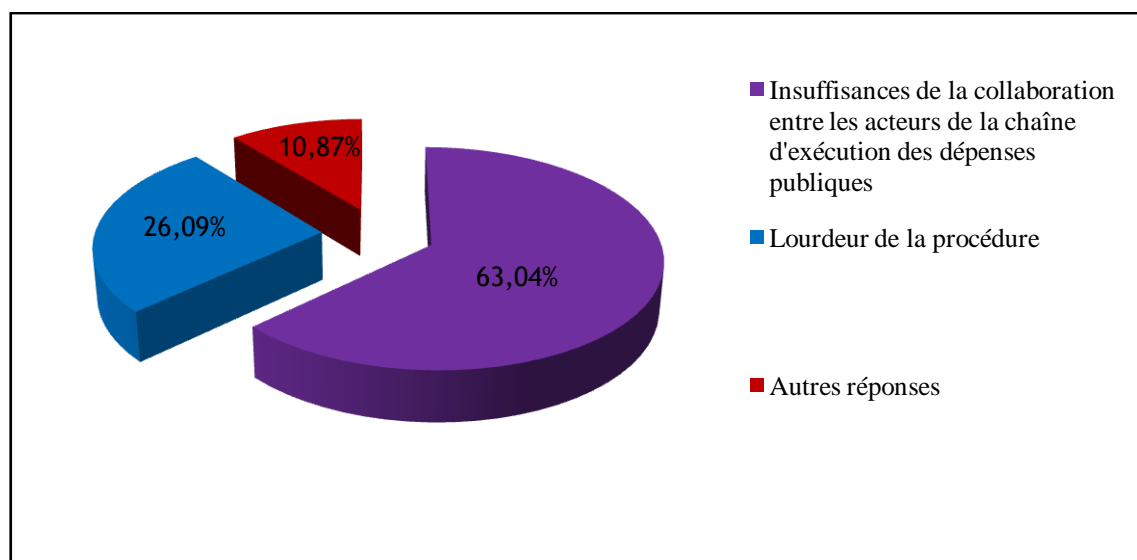


Figure n°3 : Répartition des données relatives au retard dans l'exécution des dépenses publiques

On en déduit que ce sont les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques qui expliquent le retard dans l'exécution des dépenses publiques.

3. Présentation et analyse des données relatives aux pertes de crédits budgétaires

A la question formulée comme suit : « Qu'est-ce qui justifie les pertes de crédits budgétaires? », les réponses issues du dépouillement se présentent comme suit :

Tableau n°13 : Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique 3

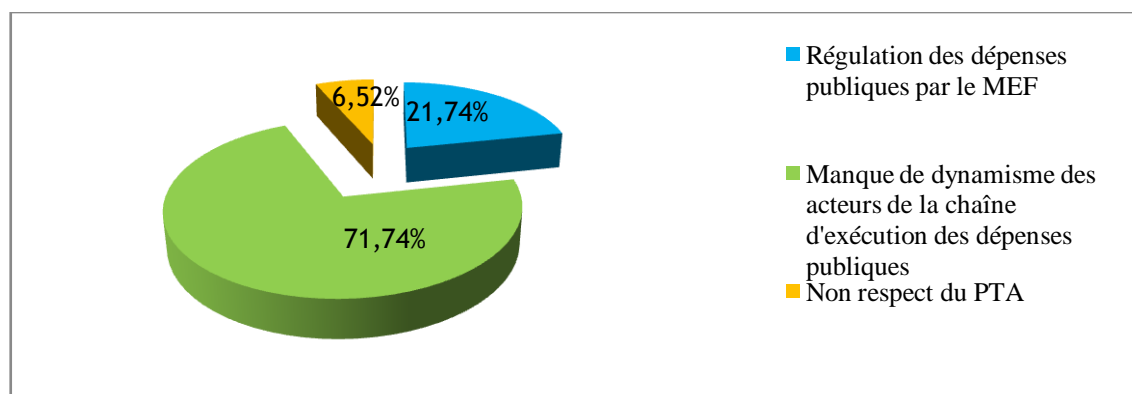
Modalités	Effectifs	Fréquences relatives
Régulation des dépenses publiques par le MEF	10	21,74%
Manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques	33	71,74%
Non respect du PTA	3	6,52%
TOTAL	46	100%

Source : Résultat de nos enquêtes

L'analyse du tableau n°13 montre que :

- 71,74% des enquêtés affirment que le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques explique les pertes de crédits budgétaires ;
- 21,74% des enquêtés imputent la régulation des dépenses publiques par le MEF au PS 3 ;
- 6,52% des enquêtés considèrent que l'origine du problème est plutôt le non respect du PTA.

La figure ci-après résume les réponses obtenues :

**Figure n°4** : Répartition des données relatives aux pertes de crédits budgétaires

De ce qui précède, on retient que le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques est la cause principale des pertes de crédits budgétaires.

Les données étant présentées et analysées, il nous revient maintenant de vérifier les hypothèses initialement formulées.

B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

1. Degré de vérification des hypothèses

➤ Degré de vérification de l'hypothèse spécifique 1

A l'hypothèse spécifique 1 formulée comme suit : le retard dans l'exécution des marchés publics est à la base du faible taux d'exécution du PIP, nous avons retenu comme seuil de décision tout item qui aura un poids supérieur au poids moyen de 33,33%.

L'analyse des résultats de nos enquêtes révèle que deux causes remplissent ce critère :

- la non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics ;
- le retard dans l'exécution des marchés publics.

On retiendra donc que **l'hypothèse spécifique 1** selon laquelle «le retard dans l'exécution des marchés publics est à la base du faible taux d'exécution du PIP» **n'est que partiellement vérifiée** puisque en dehors de la cause supposée, une autre cause explique ce problème.

➤ Degré de vérification de l'hypothèse spécifique 2

Le seuil de décision retenu pour la vérification de l'hypothèse spécifique 2 est celui supérieur à 33,33%. Les personnes enquêtées, à hauteur de 63,04%

ont désigné les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne de l'exécution des dépenses publiques comme la cause principale du PS 2. On en déduit que **l'hypothèse spécifique 2** «Les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques justifient le retard dans l'exécution des dépenses publiques » **est vérifiée.**

➤ Degré de vérification de l'hypothèse spécifique 3

Par rapport au seuil de décision fixé, qui est toute cause dont le poids serait supérieur à 33,33%, l'analyse des résultats de nos enquêtes sur les pertes de crédits budgétaires révèle que seul le deuxième item a un poids de 71,74% supérieur à 33,33%. **L'hypothèse spécifique 3** selon laquelle « Les pertes de crédits budgétaires s'expliquent par le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques » **est vérifiée.**

2. Etablissement du diagnostic

➤ Elément du diagnostic lié au problème spécifique 1

La non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics et le retard dans l'exécution des marchés publics sont à la base du faible taux d'exécution du PIP.

➤ Elément du diagnostic lié au problème spécifique 2

Les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques justifient le retard dans l'exécution des dépenses publiques.

➤ Elément du diagnostic lié au problème spécifique 3

Les pertes de crédits budgétaires s'expliquent par le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Une fois le diagnostic établi, il nous faut à présent proposer les conditions d'éradication des causes des différents problèmes spécifiques.

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

Dans le but d'améliorer l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT, quelques approches de solutions, ainsi que les conditions de leur mise en œuvre seront exposées dans le présent paragraphe.

I. Approches de solutions

Apporter une solution à un problème consiste à suggérer les conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème au regard des objectifs retenus.

C'est dans cette logique que nous proposons des solutions qui permettront d'éradiquer les causes à la base de chaque problème spécifique.

A. Propositions de solutions au problème du faible taux d'exécution du PIP

Il ressort du diagnostic établi que le faible taux d'exécution du PIP est dû à la non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics et au retard dans l'exécution des marchés publics. Pour remédier à ce problème, nous proposons la mise en place des conditions favorables à une meilleure maîtrise des procédures de passation et d'exécution des marchés publics à travers une bonne appropriation de la loi n°2009-02 du 26 janvier 2009 portant Code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public en République du Bénin et ses décrets d'application.

Il s'agit également de développer des actions pour surmonter les difficultés liées à l'exécution du PIP. Pour ce faire, il faut d'abord la dynamisation de la procédure de passation et d'exécution des marchés publics. Cette dynamisation passe par la célérité au niveau des différentes étapes de la procédure.

Ensuite, il faut le renforcement des capacités des membres de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics car ces derniers ne maîtrisent pas toujours les innovations contenues dans le nouveau code.

Enfin, la mise en place d'un contrôle systématique de la qualité des prestations de services fournies par les agents chargés du suivi de l'exécution des travaux est nécessaire. Ces agents doivent surtout procéder à la multiplication des visites inopinées sur les chantiers afin de vérifier les informations reçues sur l'avancement des travaux et celles contenues dans le planning d'exécution des travaux. Les Agents Ordonnateur chargés du traitement des dossiers peuvent également être associés à ces visites afin d'établir la concordance entre les décomptes produits et les niveaux réels d'exécution des travaux. Ces visites permettront de détecter à temps les défaillances intermédiaires, qui, accumulés entraînent les retards dans l'exécution des travaux.

B. Propositions de solutions au problème du retard dans l'exécution des dépenses publiques

De la vérification de l'hypothèse, on peut retenir que le retard dans l'exécution des dépenses publiques résulte des insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

C'est pourquoi, il est suggéré l'instauration d'un système de traitement des dossiers assorti de délais. La mise en application effective de ce système permettra de réduire considérablement les pertes de temps.

Le fonctionnement effectif des divisions du Service du Budget et de la Comptabilité est nécessaire car il favorisera une hiérarchisation du contrôle du traitement des dossiers et favorisera à coup sûr la détection des erreurs avant la transmission des dossiers au DCF.

La clarification des responsabilités des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques est indispensable et la prise de sanction au besoin.

C. Propositions de solutions au problème de pertes de crédits budgétaires

Le diagnostic établi révèle que les pertes de crédits budgétaires s'expliquent par le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques. Pour résoudre ce problème, il est nécessaire de mettre en place un dispositif de centralisation des informations sur le niveau d'exécution des dépenses publiques. Il s'agit donc de faire le point des activités à exécuter trimestriellement. Sur la base de ce document, l'Ordonnateur délégué pourra négocier les chargements de crédits au niveau des services de la DGB.

Il faut également établir un système d'anticipation dans le traitement des dossiers étant donné que les PTA sont élaborés et que les périodes de régulation des dépenses publiques par le MEF sont connues.

Le renforcement des capacités des Agents Comptables, des Assistants Régisseur, des Chefs des Services des Affaires Financières et des GC en finances publiques est également indispensable. En effet, même si ces derniers ne sont pas des spécialistes en finances publiques, leur rôle les oblige à avoir des connaissances dans ce domaine.

II. Conditions de mise en œuvre des solutions

La mise en œuvre des solutions sus-citées sera facilitée par des conditions préalables regroupées sous forme de recommandations à l'endroit de tous les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

➤ Recommandations à l'endroit des Gestionnaires de Crédits

Pour une optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT, il faut qu'ils :

- proposent à la nomination au poste d'assistants Régisseur, des cadres ayant une formation de base en finances publiques ou en comptabilité ;
- prennent conscience de leurs responsabilités en matière financière ;
- travaillent en synergie avec l'Ordonnateur délégué.

➤ Recommandations à l'endroit de la Personne Responsable des Marchés Publics

Pour l'amélioration du taux d'exécution du PIP, il faut :

- nommer des spécialistes de passation des marchés publics au niveau des Cellules de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) ;
- élaborer le Plan de Passation des Marchés Publics (PPMP) du ministère dans les délais prévus. En effet, toutes les structures du ministère doivent veiller à élaborer leur PPMP selon le canevas-type et dans les délais requis afin de l'intégrer au PPMP du ministère ;
- transmettre à bonne date, le PPMP du MDGLAAT à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) afin que cette dernière puisse le prendre en compte ;

- veiller au respect scrupuleux des délais de passation des marchés publics et au suivi adéquat des résultats du dépouillement et du jugement des offres transmis à la DNCMP pour avis ;

- organiser des formations au profit des membres de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics. A l'issue de ces formations, ces derniers pourront répercuter leurs acquis au niveau des autres structures du ministère. De commun accord, ils pourront définir les spécificités du MDGLAAT et les règles à respecter par tous les acteurs ;

- élaborer dans les meilleurs délais les dossiers d'appel d'offres ;

- mettre à la disposition de la cellule de suivi de l'exécution du PIP, le personnel et les moyens roulants et financiers nécessaires à l'organisation des visites sur les chantiers ;

- attribuer les marchés à des prestataires ayant une expérience avérée dans le domaine et une assise financière conséquente.

➤ Recommandations à l'endroit de l'Ordonnateur délégué

Pour une célérité dans le traitement des dossiers et une bonne exécution des dépenses publiques, il convient :

- d'organiser en début d'année, sur la base de la lettre de notification des crédits, des formations au profit des Assistants Régisseur, des Agents Ordonnateur, des Agents Comptables et des Chefs des Services des Affaires Financières sur la procédure d'exécution des dépenses publiques et sur les pièces contractuelles exigibles;

- de doter la DRFM, d'un manuel de procédures sur les dépenses publiques précisant les délais de traitement des dossiers à chaque étape de l'exécution des dépenses publiques ;

- d'établir un tableau de bord annuel de la consommation de crédits en se référant aux PCC élaborés par les structures du ministère ;
- d'augmenter le nombre des Agents Ordonnateur et de rendre fonctionnel les divisions du SBC.

➤ Recommandations à l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances

L'exécution des dépenses publiques ne peut s'opérer favorablement sans le MEF. Pour cela, il faut :

- permettre aux ministères sectoriels d'exprimer réellement leurs besoins au lieu de leur imposer le CDMT ;
- rétablir le mécanisme de report des crédits réservés dans le cadre de l'exécution du PIP ;
- rendre fonctionnel le SIGFiP au niveau des ministères sectoriels ;
- établir la sincérité au niveau des prévisions budgétaires afin d'éviter les régulations des dépenses qui perturbent énormément l'exécution des dépenses publiques.

A présent, nous voici au terme de nos recherches. Il convient de les résumer dans un tableau qui récapitule les travaux effectués depuis la problématique jusqu'aux propositions de solutions en passant par la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses et l'établissement du diagnostic de l'étude.

Tableau n°14 : Tableau de synthèse de l'étude

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	HYPOTHESES	CAUSES REELLES	ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	APPROCHES DE SOLUTIONS
Niveau général		<u>Problème général</u> Exécution non optimal des dépenses publiques au MDGLAAT	<u>Objectif général</u> Contribuer à l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT	-	-	-	-
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique 1</u> Faible taux d'exécution du PIP	<u>Objectif spécifique 1</u> Proposer des conditions d'amélioration du taux d'exécution du PIP	<u>Hypothèse spécifique 1</u> Le retard dans l'exécution des marchés publics explique le faible taux d'exécution du PIP.	<u>Causes réelles du PS 1</u> La non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics et le retard dans l'exécution des marchés publics	<u>Elément de diagnostic du PS 1</u> Le retard dans l'exécution des marchés publics et la non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics sont à la base du faible taux d'exécution du PIP.	<u>Approches de solutions au PS 1</u> - dynamisation de la procédure de passation des marchés publics ; - mise en place d'un contrôle systématique de la qualité des prestations de services ; - renforcement des capacités des membres de la CCMP.
	2	<u>Problème spécifique 2</u> Retard dans l'exécution des dépenses publiques	<u>Objectif spécifique 2</u> Envisager des actions en vue de la célérité dans l'exécution des dépenses publiques	<u>Hypothèse spécifique 2</u> Les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques justifient le retard dans l'exécution des dépenses publiques.	<u>Cause réelle du PS 2</u> Les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques	<u>Elément de diagnostic du PS 2</u> Les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques justifient le retard dans l'exécution des dépenses publiques.	<u>Approches de solutions au PS 2</u> - instauration d'un système de traitement des dossiers assorti des délais prévus ; - fonctionnement effectif des divisions du SBC ; - clarification des responsabilités des acteurs de la chaîne d'exécution des DP.
	3	<u>Problème spécifique 3</u> Pertes de crédits budgétaires	<u>Objectif spécifique 3</u> Suggérer des mesures pour une meilleure consommation des crédits budgétaires	<u>Hypothèse spécifique 3</u> Les pertes de crédits budgétaires s'expliquent par le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.	<u>Cause réelle du PS 3</u> Le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques	<u>Elément de diagnostic du PS 2</u> Les pertes de crédits budgétaires s'expliquent par le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.	<u>Approches de solutions au PS 3</u> - anticipation dans le traitement des dossiers financiers ; - mise en place d'un dispositif de centralisation des informations sur le niveau d'exécution des DP ; - renforcement des capacités des acteurs de la chaîne d'exécution des DP.

Source : Résultats de nos recherches



CONCLUSION GENERALE

Eu égard à la crise économique et financière qui implique la rareté des ressources, il est recommandé aujourd'hui, une gestion rationnelle des ressources financières que l'Etat met à la disposition de toutes les structures de l'Administration publique.

Malgré la faiblesse des dotations budgétaires, la qualité et les délais de traitement des dossiers financiers posent souvent problème ; ce qui induit le plus souvent, le faible taux de consommation des crédits budgétaires dans les ministères sectoriels.

C'est pourquoi, sur la base des constats que nous avons faits au cours de notre stage, nous avons choisi de réfléchir sur l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT.

Cette étude nous a permis d'identifier un certain nombre de problèmes pour lesquels, nous avons formulé des approches de solutions, à l'issue d'une méthodologie qui regroupe les dimensions théorique et empirique de la recherche.

Ces solutions, si elles étaient mises en œuvre, contribueraient un temps soit peu, aux efforts à fournir par les autorités du MDGLAAT afin que les nobles objectifs de la décentralisation soient réalisés, au grand bonheur des populations à la base.

Dans le cas contraire, la situation pourrait s'empirer, face aux besoins qui ne font qu'augmenter alors que les ressources financières s'amenuisent.

Toutefois, certaines difficultés rencontrées au cours de la réalisation de notre étude confèrent un caractère limité à notre recherche. Nous n'avons donc nullement la prétention d'avoir cerné tous les contours de cette problématique. D'autres angles de l'étude pourraient donc être envisagés pour des travaux ultérieurs.



BIBLIOGRAPHIE

➤ **OUVRAGES**

1. DUVERGER, M. (1997) : «*Finances publiques* », 11^e édition, Presses Universitaires de France (PUF).
2. FABRE, F. (1995) : «*Les grands arrêts de la jurisprudence financière*», 4^e édition, Dalloz, SIREY.
3. LAJOYE, C. (2008) : «*Droit des marchés publics*», 5^e édition, Dalloz, Paris.
4. LALUMIERE, P. (1983) : «*Finances publiques*», Editions COLIN, Paris.
5. MOMHA, H. (1993), «*Déontologie administrative en Afrique*», Edition L'HARMATTAN.
6. MINTZBERG, H. (2006) «*Le manager au quotidien : les dix rôles du cadre* », Editions d'organisation, 2^e édition.
7. MUZELLEC, R. (2004) : «*Finances publiques* », 13^e édition, SIREY.
8. PHILIP, L. (1983) : «*Finances publiques : Problèmes généraux et droit budgétaire et financier* », CUJAS, 2^e édition.

➤ **MEMOIRES**

1. AFFOUKOU, H. (2012) : «**Problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépenses publiques au Bénin**», Mimographe, Université d'Abomey-Calavi (ENAM).
2. AGBIDI, G. et MONTCHO M. (2011) : «**Directives des marchés publics et faible consommation de crédits**», Mimographe, Université d'Abomey-Calavi (FASEG).

3. DELE, A. (2009) : «**Problématique de l'optimisation du taux d'exécution du budget du Ministère de la Santé**», Mimographe, Université d'Abomey-Calavi (ENAM).
4. OLOUKOÏ, I. (2007) : «**Contribution à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires : cas du Ministère de la Santé**», Mimographe, Université d'Abomey-Calavi (ENAM).
5. TAMOUTE, J. (2012) : «**Approche pour une gestion budgétaire et comptable adéquate à la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire Atacora-Donga**», Mimographe, Université d'Abomey-Calavi (ENAM).

➤ **MIMOGRAPHES**

1. DJOSSOU, J. (2012): «**Comptabilité budgétaire**», Mimographe, Université d'Abomey-Calavi (ENAM).
2. FANOU, F. (2012) : «**Procédure d'exécution des dépenses publiques** », Mimographe, Université d'Abomey-Calavi (ENAM).
3. GNANSOUNOU, S. (2007) : «**Référentiel des mémoires** », 2è édition, Mimographe, Université d'Abomey-Calavi (ENAM).

➤ **TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

1. ASSEMBLEE NATIONALE (1986) : «**Loi organique n°86-21 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances**».
2. ASSEMBLEE NATIONALE (2009) : «**Loi n°2009-02 du 26 janvier 2009 portant Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin**».

3. **PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE (2000) : «Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat».**
4. **PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE (2013) : «Décret n°2013-68 du 19 février 2013 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire».**
5. **MDGLAAT (2010) : «Arrêté n°094/MDGLAAT/DC/SG/ DRFM/SA du 18 août 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières et du Matériel».**

➤ **DOCUMENT TIRE SUR INTERNET**

1. **TOMMASI, D. (2010) : «Guide des dépenses publiques dans les pays en développement», [http : //www.afd.fr](http://www.afd.fr).**

ANNEXES

Annexe n°1 : Evolution des crédits inscrits au budget du MDGLAAT
(2008-2012)

Annexe n°2 : Questionnaire n°1

Annexe n°3 : Questionnaire n°2

Annexe n°4 : Guide d'entretien

Annexe n°5 : Organigramme du MDGLAAT

Annexe n°1 : Evolution des crédits inscrits au budget du MDGLAAT (2008-2012)

En francs CFA

Années	Dépenses réparties				Dépenses non réparties	Programme d'Investissements Publics	TOTAL
	Dépenses de personnel	Achat de biens et services	Transferts-subventions-FADeC	Acquisitions-grosses réparations-matériel-mobiliers			
2008	779 680 000	463 579 000	10 893 650 000	372 437 000	1 705 468 000	6 446 000 000	20 660 814 000
2009	855 586 000	632 351 000	14 393 650 000	197 698 000	216 108 000	17 793 739 000	34 089 132 000
2010	952 438 000	1 294 451 000	5 184 448 000	560 044 000	216 108 000	21 688 846 000	29 896 335 000
2011	787 616 000	1 161 566 000	4 835 550 000	352 083 000	216 108 000	22 013 005 000	29 365 928 000
2012	783 218 000	1 326 485 000	5 657 581 000	400 133 000	216 108 000	16 000 000 000	24 383 525 000

Source : SBC/DRFM

Annexe n°2**QUESTIONNAIRE n°1**

Groupe cible : Régisseurs PIP, Membres de la CCMP, Chefs des Services des Affaires Financières et Agents Ordonnateur

Dans la cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : «**Problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT** », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous en cochant la case qui vous semble appropriée :

I. Identification de l'enquêté

Nom et prénoms (facultatifs).....

Structure.....

Fonction.....

II. Qu'est-ce qui explique selon vous le faible taux d'exécution du PIP?

Le retard dans l'exécution des marchés publics.

La non maîtrise de la procédure de passation des marchés publics.

Autres (A préciser).....

III. Que préconisez-vous pour l'amélioration des conditions de passation et d'exécution des marchés publics?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Merci de votre collaboration.

Annexe n°3**QUESTIONNAIRE n°2**

Groupe cible : Agents Comptables, Assistants Régisseur, Assistant DCF, Chefs des Services des Affaires Financières et Agents Ordonnateur.

Dans la cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : «**Problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT** », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions ci-dessous en cochant la case qui vous semble appropriée :

I. Identification de l'enquêté

Nom et prénoms (facultatifs).....

Structure.....

Fonction.....

II. Qu'est-ce qui peut être à la base du retard dans l'exécution des dépenses publiques?

- Les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.
- La lourdeur de la procédure.
- Autres (A préciser).....

III. Qu'est-ce qui justifient les pertes de crédits budgétaires?

- La régulation budgétaire par le MEF.
- Le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.
- Le non respect du Plan de Travail Annuel.

IV. Quelles mesures doit-on prendre pour l'amélioration des conditions d'exécution des dépenses publiques?

.....

.....

.....

Merci de votre collaboration.

Annexe n°4**GUIDE D'ENTRETIEN**

Madame /Monsieur

Dans la cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au Cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : «**Problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT** », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

Question n°1

Groupe cible : Tous les Responsables de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Que pensez-vous de l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT ?

Question n°2

Groupe cible : PRMP, Préfets, Ordonnateur délégué et Coordonnateurs de Projets.

1. Le faible taux d'exécution du PIP peut-il se justifier par le retard dans l'exécution des marchés publics?
2. Quelles sont les difficultés auxquelles vous êtes confrontés au cours de la passation et de l'exécution des marchés publics ?
3. Quelles mesures doit-on prendre pour une meilleure exécution du PIP ?

Question n°3

Groupe cible : Préfets, GC, Ordonnateur délégué et DCF.

1. Selon vous, les insuffisances de la collaboration entre les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques peuvent-elles expliquer le retard dans l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT ?
2. Le manque de dynamisme des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques est-il à la base des pertes de crédits budgétaires?
3. Que préconisez-vous pour optimiser l'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT ?

Merci de votre disponibilité et de votre collaboration.

Annexe n°5

ORGANIGRAMME DU MDGLAAT

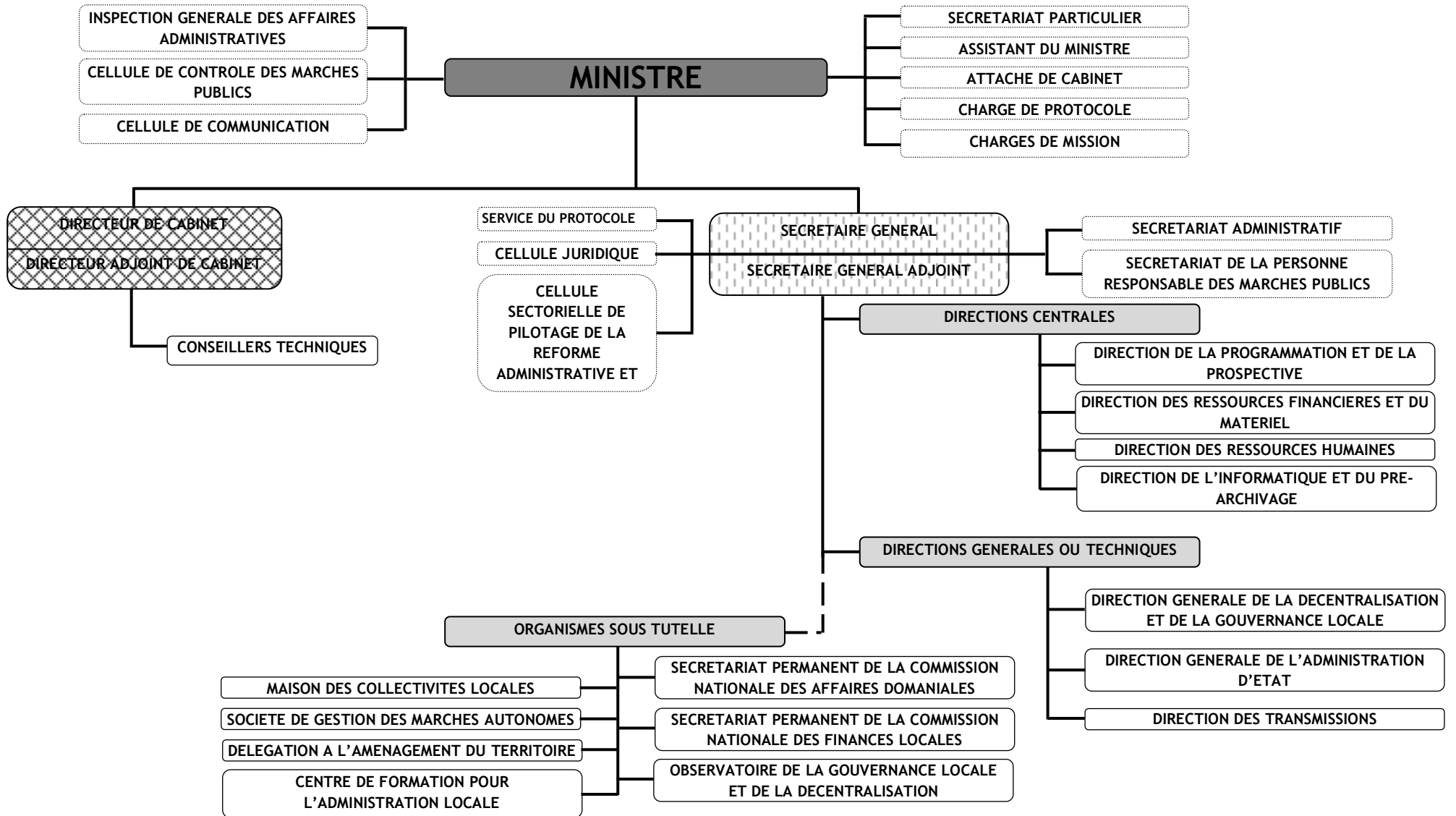


TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY.....	ii
DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR.....	iii
DEDICACES.....	iv
REMERCIEMENTS.....	v
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	vi
LISTE DE TABLEAUX.....	vii
LISTE DES FIGURES.....	viii
GLOSSAIRE.....	x
RESUME.....	xi
SOMMAIRE.....	xii
INTRODUCTION GENERALE.....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'OPTIMISATION DE L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES AU MDGLAAT.....	4
SECTION 1 : CADRES INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE.....	5
Paragraphe 1 : Présentation des cadres institutionnel et physique de l'étude..	5
I. Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire	5
A. Attributions	5
B. Organisation.....	6
II. Cadre physique de l'étude : la Direction des Ressources Financières et du Matériel	7
A. Attributions	7
B. Organisation.....	8
Paragraphe 2: Etat des lieux	9
I. Observations de stage.....	9
A. Procédure d'élaboration du budget au MDGLAAT.....	9

B. Mécanisme d'exécution des dépenses publiques au MDGLAAT	11
1. Acteurs de l'exécution des dépenses publiques	12
2. Procédures d'exécution des dépenses publiques	14
II. Inventaire des éléments de l'état des lieux	21
A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)	21
B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)	22
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	23
Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles	23
I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	23
II. Choix et justification de la problématique de l'étude	25
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique	27
I. Spécification de la problématique	28
II. Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée	29
A. Vision globale de résolution des problèmes	29
B. Séquences de résolution de la problématique	31
1. Présentation du cadre théorique et méthodologique de l'étude	31
2. Etablissement du diagnostic et exposé des approches de solutions	32
CHAPITRE DEUXIEME : CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR L'OPTIMISATION DE L'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES AU MDGLAAT	33
SECTION 1 : CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	34
Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude	34
I. Objectifs, causes et hypothèses de l'étude	34
A. Objectifs de l'étude	34
B. Causes et hypothèses de l'étude	35
II. Revue de littérature	40

A. Contributions antérieures sur le problème du faible taux d'exécution du PIP	40
B. Contributions antérieures sur le problème de retard dans l'exécution des dépenses publiques	42
C. Contributions antérieures sur le problème de pertes de crédits budgétaires	43
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	44
I. Dimension théorique	44
A. Choix théorique lié au problème du faible taux d'exécution du PIP ..	44
1. Présentation de la théorie retenue et norme d'amélioration de la situation.....	44
2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème du faible taux d'exécution du PIP	44
B. Choix théorique lié au problème du retard dans l'exécution des dépenses publiques	45
1. Présentation de la théorie retenue et norme d'amélioration de la situation.....	45
2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème du retard dans l'exécution des dépenses publiques.....	45
C. Choix théorique lié au problème de pertes de crédits budgétaires	45
1. Présentation de la théorie retenue et norme d'amélioration de la situation.....	46
2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de pertes de crédits budgétaires	46
II. Dimension empirique	46
A. Objectifs des enquêtes.....	46
B. Populations cibles et nature de la collecte des données	47
C. Echantillonnage et spécification des données à mobiliser.....	48
D. Conception du questionnaire et du guide d'entretien.....	49
E. Techniques de dépouillement et outils de présentation	49

SECTION 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS	50
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses	50
I. Conditions de réalisation des enquêtes	50
A.Préparation et réalisation des enquêtes	50
B.Difficultés rencontrées et limites des données	51
II. Présentation, analyse et vérification des hypothèses	51
A.Présentation et analyse des résultats des enquêtes	51
1. Présentation et analyse des données relatives au faible taux d'exécution du PIP	51
2. Présentation et analyse des données relatives au retard dans l'exécution des dépenses publiques.....	53
3. Présentation et analyse des données relatives aux pertes de crédits budgétaires	54
B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	56
1.Degré de vérification des hypothèses	56
2.Etablissement du diagnostic.....	57
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	58
I. Approches de solutions	58
A.Propositions de solutions au problème du faible taux d'exécution du PIP.....	58
B.Propositions de solutions au problème du retard dans l'exécution des dépenses publiques.....	59
C.Propositions de solutions au problème de pertes de crédits budgétaires.....	60
II. Conditions de mise en œuvre des solutions	61
CONCLUSION GENERALE.....	65
BIBLIOGRAPHIE.....	67
ANNEXES.....	71
TABLE DES MATIERES.....	78

