



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN  
ጸጸጸ\*ጸጸጸ  
MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE  
LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



ጸጸጸ\*ጸጸጸ  
UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

ጸጸጸ\*ጸጸጸ  
ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)  
ጸጸጸ\*ጸጸጸ

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

OPTION : ADMINISTRATION DES FINANCES      FILIERE : ADMINISTRATION DES FINANCES ET TRÉSOR

**Année académique : 2010-2011**

### PROBLÉMATIQUE DE LA DÉCONCENTRATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR DE DÉPENSE PUBLIQUE AU BÉNIN

**Réalisé et soutenu par :**  
**Hervé AFFOUKOU**

**Sous la direction de :**

**Tuteur de stage :**

**Monsieur Gabin MÈHOU**

*Spécialiste de la Chaîne des Dépenses à l'Unité de  
Gestion de la Réforme des Finances Publiques du MEF*

**Maître de mémoire :**

**Professeur Nicaise MÉDÉ**

*Agrégé de droit public  
Enseignant à l'ENAM*

***Mars 2012***

## **JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE**

**PRESIDENT : Monsieur Pierre ADAMMADO**

**VICE-PRESIDENT : Monsieur Justin GANDJIDON**

**MEMBRE : Monsieur Edouard SOGLO**

## **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

### A

- ☞ mes fils Marvel Ifèdé et Eliot Ifèdoun ;
- ☞ mon épouse Marina ;
- ☞ mes parents Cyrille et Lucienne ainsi qu'à tous mes frères Thierry, Christian, Charles, Mathieu et Olivier ;
- ☞ ma sœur Solange ;
- ☞ toute la famille ABOH BOYA ANDRE ;
- ☞ ma tante Rosine AFFOUKOU et toute la famille DJANTA ;
- ☞ Clémence et toute la famille AMOUSSOU.

JE DEDIE CE MEMOIRE.

## **REMERCIEMENTS**

Le présent mémoire résulte des efforts et de la collaboration de nombreuses personnes envers lesquelles nous témoignons une franche gratitude. Ne pouvant les citer toutes, nous nous contentons d'indiquer quelques-unes. Il s'agit :

- ☞ du **Professeur Nicaise MEDE**, dont la disponibilité pour nous encadrer constitue une source de motivation ;
- ☞ de **Monsieur Gabin MEHOU** pour la spontanéité et la qualité de l'encadrement dont nous avons bénéficié de lui en tant que tuteur de stage ;
- ☞ des **honorables membres du jury** qui, en acceptant de porter leur jugement sur ce travail, en rehausse la qualité scientifique ;
- ☞ des **autorités administratives et de tout le personnel de l'ENAM**, pour la qualité de la collaboration qui a régné avec les apprenants pendant cette formation ;
- ☞ de tout le corps professoral de l'ENAM, sans oublier **Feus Samson DOSSOUMON** et **Elisabeth MENSAH** ;
- ☞ de **Madame Rosalie da COSTA** et de **Monsieur Crespin DJIHINTO** du Contrôle Financier ainsi que **Madame Anicette HAGNONOU SEHLIN** ;
- ☞ des **autorités et du personnel** du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- ☞ des membres du **Cercle d'Etudes et de Recherches en Finances Publiques (CERFiP)** ;
- ☞ de tous nos amis, pour leur franc soutien.

## **LISTE DES SIGLES**

- AFD** : Agence Française de Développement ;
- BGE** : Budget Général de l'Etat ;
- BP** : Budget Programme ;
- CAA** : Caisse Autonome d'Amortissement ;
- CF** : Contrôle Financier ;
- DGB** : Direction Générale du Budget ;
- DRFM** : Direction des Ressources Financières et du Matériel ;
- ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;
- FADESP** : Faculté de Droit et de Sciences Politiques
- GAR** : Gestion Axée sur les Résultats ;
- GBAR** : Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats ;
- LGDJ** : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence ;
- LOLF** : Loi Organique relative aux Lois de Finances ;
- MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances ;
- OP** : Ordre de Paiement ;
- PPTE** : Pays Pauvres Très Endettés ;
- RGCP** : Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- SBEE** : Société Béninoise d'Energie Electrique ;
- SCRP** : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté ;
- SIGFiP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques ;
- SONEB** : Société Nationale des Eaux du Bénin ;
- UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine.

## LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableaux</b>	<b>Intitulés</b>	<b>Pages</b>
<b>Tableau n° 1</b>	<b>Identification des problématiques possibles</b>	<b>21</b>
<b>Tableau n° 2</b>	<b>Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques</b>	<b>27</b>
<b>Tableau n° 3</b>	<b>Tableau de bord de l'étude sur la "Problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin"</b>	<b>35</b>
<b>Tableau n° 4</b>	<b>Causes de l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques selon les enquêtés</b>	<b>54</b>
<b>Tableau n° 5</b>	<b>Causes de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire selon les enquêtés</b>	<b>55</b>
<b>Tableau n° 6</b>	<b>Synthèse de l'étude sur la "Problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin"</b>	<b>70</b>

---

## **GLOSSAIRE**

**Budget de l'Etat** : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ; ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'État.

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

**Budget programme** : Nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre. Les crédits sont regroupés et présentés au sein de programme. Par sa présentation pluriannuelle, il permet, également, d'évaluer l'évolution à moyen terme des politiques publiques.

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

**Contrôle de gestion** : Outils et processus visant à mieux connaître et à mieux maîtriser les activités, les coûts, les résultats et leurs liens mutuels permettant d'apprécier l'efficacité et l'efficience. Il ne s'agit pas d'un contrôle mais plutôt d'un élément du pilotage d'une institution ou d'un programme.

**Contrôle financier** : Contrôle exercé sur l'ordonnateur avant l'engagement et avant l'ordonnancement d'une dépense publique, afin d'en vérifier la régularité budgétaire, par un agent relevant du ministère chargé des Finances.

Ce terme désigne aussi souvent la structure chargée de cette activité comme c'est le cas au Bénin.

**Crédits** : L'autorisation que le Parlement accorde, en vertu d'une loi, au pouvoir exécutif pour l'utilisation de fonds publics jusqu'à concurrence d'un certain montant et à des fins précises.

**Ministres sectoriels ou ministres gestionnaires**: Ces termes sont couramment utilisés pour désigner les ministres autres que celui chargé des Finances.

**Nomenclature budgétaire** : Mode de classement des crédits budgétaires par titre, partie, chapitre, article, paragraphe et sous-paragraphe. Le classement des crédits dans ces catégories peut suivre différents critères : un classement par destination (programmes, activités) et un classement par nature de dépenses (dépenses de personnel, autres moyens de fonctionnement, interventions de l'Etat, investissements).

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

**Performance** : Mesure selon laquelle une action obtient des résultats conformes aux objectifs affichés ou planifiés.

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

**Régulation budgétaire** : Compétence du ministre des finances consistant à rendre indisponibles à titre provisoire ou définitif, des crédits ouverts sur les budgets des ministères en cours d'exercice afin d'éviter la dégradation de l'équilibre financier défini par la loi de finances.

**Responsable de programme** : Haut fonctionnaire désigné par un ministre pour coordonner la mise en œuvre d'un programme dont il a la charge.

## RESUME

La réforme sur la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique est un volet important de la mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR). Elle vise à garantir un peu plus de célérité, de responsabilité et de transparence dans la gestion des deniers publics en étendant le pouvoir d'ordonnateur principal du budget de l'Etat à tous les ministres et présidents d'institutions constitutionnelles.

Dans la mesure où le Bénin expérimente déjà une forme de déconcentration de l'ordonnancement au profit des ministères depuis l'année 2000, il importe de faire un bilan à la veille de la mise en œuvre définitive de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique comme l'indique la Directive communautaire de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA). C'est à cet exercice que nous nous sommes essayé pour soulever les points d'ombre de cette éminente question de la gestion déconcentrée du Budget de l'Etat.

De nos constats, il ressort le problème général de la non-optimisation du pouvoir de décision des ordonnateurs de dépenses publiques. Ce problème se manifeste essentiellement par :

- l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques ;
- la responsabilisation limitée des ministres gestionnaires en matière budgétaire.

Nos travaux de recherche diagnostique ont pour objectif général de déterminer les conditions d'optimisation de cette réforme. Cet objectif a été décliné comme ci-après :

- contribuer à l'amélioration de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques ;
- proposer les conditions d'une meilleure responsabilisation des ministres sectoriels en matière budgétaire.

Nous avons pu identifier les causes ci-après :

- la faible incitation des acteurs ;
- la non-clarification des rôles des ministres gestionnaires en matière budgétaire.

Ainsi, c'est l'éradication de ces causes qui nous permet de poser les bases d'une optimisation de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique. A cet effet, diverses propositions de solutions ont été faites.

Par rapport au problème de l'insuffisance de culture de résultat, nous avons proposé :

- l'incitation a priori, par l'adhésion et la mobilisation ;
- l'incitation en permanence par la performance ;
- l'incitation au bout de l'effort : la reconnaissance ;
- l'instauration d'une possibilité de partenariats entre divers services.

En ce qui concerne le problème de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels, il est proposé :

- l'institution d'une chaîne de responsabilité ;
- l'instauration d'un régime d'imputabilité ;
- une relation fonctionnelle renouvelée entre le ministre chargé des Finances et ses homologues gestionnaires.

Cette étude a tenu compte de la collaboration nécessaire entre les ministres et les autres acteurs placés sous leur autorité.

---

## SOMMAIRE

IDENTIFICATION DU JURY .....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR .....	ii
DEDICACES .....	iii
REMERCIEMENTS .....	iv
LISTE DES SIGLES .....	v
LISTE DES TABLEAUX .....	vi
GLOSSAIRE .....	vii
RESUME .....	ix
SOMMAIRE .....	xi
INTRODUCTION GENERALE .....	1
<b><u>CHAPITRE PREMIER : NECESSITE DE L'ETUDE SUR LA PROBLEMATIQUE DE LA DECONCENTRATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR DE DEPENSE PUBLIQUE.....</u></b>	<b>4</b>
Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage ...	5
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude .....	20
<b><u>CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET SUGGESTIONS POUR UNE OPTIMISATION DE LA DECONCENTRATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR DE DEPENSE PUBLIQUE .....</u></b>	<b>29</b>
Section 1 : Cadres théorique et méthodologique de l'étude .....	30
Section 2 : Vérification des hypothèses et approches de solutions .....	51
CONCLUSION GENERALE .....	71
BIBLIOGRAPHIE .....	74
ANNEXES .....	79
TABLE DES MATIERES .....	83

---

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis plus d'une décennie, le Bénin fait son expérience de promotion de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR). Il suit un rythme marqué de réformes profondes qui accroissent l'exigence de qualité et d'efficacité des dépenses publiques.

En outre, le contexte socio-économique actuel marqué par l'accroissement des besoins sociaux et l'aggravation de la pauvreté face au rythme de la croissance démographique qui est plus élevé que celui de la croissance économique<sup>1</sup>, oblige nos dirigeants à plus d'efficacité et de diligence dans l'action publique.

Ces exigences affectent les acteurs de la chaîne budgétaire au premier rang desquels se trouve l'ordonnateur. En effet, l'ordonnateur constitue un acteur de premier ordre dans la mise en œuvre des politiques publiques. Par son pouvoir d'appréciation de l'opportunité de la dépense, il lui donne naissance quand il l'estime nécessaire et lui affecte un montant. Autrefois encadré dans la régularité de ses actes, l'ordonnateur jouit avec la GBAR de la liberté de gestion par laquelle il est invité à faire des crédits budgétaires, la meilleure utilisation possible. En contrepartie de cette liberté, une acuité particulière est donnée à la transparence de ses opérations et à sa responsabilité.

Pourtant, l'exécution des dépenses publiques au Bénin comme dans les autres pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) est marquée par une tradition de concentration des fonctions d'ordonnateur de dépenses publiques sur le seul ministre chargé des Finances. Cette tradition ne permet pas aux autres ministres d'assumer pleinement le pouvoir de décision financière que leur confèrent leurs fonctions. C'est dans ce contexte que la mesure de déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépenses publiques est prise par l'UEMOA.

Cette mesure consiste à étendre le pouvoir d'ordonnateur principal des dépenses publiques à tous les ministres et présidents d'institutions.

---

<sup>1</sup> En 2009, le taux de croissance économique est de 2,7%, le taux d'accroissement intercensitaire est de 3,25%. Le Gouvernement du Bénin envisage alors de porter le taux de croissance économique à 7,5% en l'an 2015. Voir Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté 2011-2015 page XX.

C'est donc une réforme qui va dans le sens de la revalorisation du statut de ministre et le perfectionnement de l'ensemble de notre système financier public. Elle pose pour sa mise en œuvre, autant d'espoirs que de craintes. C'est pourquoi il nous paraît nécessaire que ce processus d'autonomisation qui embrasse plusieurs acteurs soit bien suivi avec l'encadrement requis. La présente étude nous donne l'occasion d'y réfléchir et de nous préparer pour les autres réformes liées à la GBAR.

Par ailleurs, il nous paraît opportun de réfléchir à la question dès maintenant dans la mesure où selon El Hadj Abdou SAKHO, Commissaire à l'UEMOA, cette mesure communautaire constitue « *le point central de la réforme des finances publiques<sup>2</sup> de l'UEMOA* » et tous les huit pays membres devront l'appliquer à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012<sup>3</sup>.

Nous le savons, des efforts<sup>4</sup> se font et des initiatives se prennent dans le sens de la réussite de cette réforme. Il nous paraît utile d'y contribuer, c'est ce qui nous a conduit à orienter nos recherches sur les ministres, premiers acteurs concernés par la mise en œuvre des politiques publiques. Nous avons alors choisi comme thème de notre étude : « *Problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépenses publiques au Bénin* ».

Le développement de ce sujet suivra la structure bipartite suivante :

- nécessité de l'étude sur la problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépenses publiques (chapitre premier) ;
- approches théorique et méthodologique de l'étude et suggestions pour une optimisation de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépenses publiques (chapitre deuxième).

---

<sup>2</sup> El Hadj Abou SAKHO, rencontre de sensibilisation en faveur de la presse et de la société civile organisée par l'UEMOA le 21 octobre 2011 à Dakar. Confère Sud Quotidien : *REFORMES DES FINANCES PUBLIQUES DE L'UEMOA : Les ministères seront évalués sur la base des résultats*, Publié le 25 octobre 2010 sur le site [www.reussirbusiness.com](http://www.reussirbusiness.com).

<sup>3</sup> Confère articles 8 et 99 de la Directive n°07/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA.

<sup>4</sup> Au plan communautaire, un programme d'appui à la réforme des finances publiques est institué pour accompagner les Etats dans le processus d'internalisation des nouvelles directives sur les finances publiques. Au plan national, l'unité de Gestion de la Réforme des Finances Publiques (UGR) est installée au Ministère de l'Economie et des Finances pour les travaux d'internalisation desdites directives.

## **CHAPITRE PREMIER :**

**NÉCESSITÉ DE L'ÉTUDE SUR LA PROBLÉMATIQUE  
DE LA DÉCONCENTRATION DES FONCTIONS  
D'ORDONNATEUR DE DÉPENSE PUBLIQUE**

---

La présentation commentée du fonctionnement des structures chargées des fonctions d'ordonnateur de dépense publique (section 1) nous permettra de dégager la problématique de cette étude (Section 2).

## **Section 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE**

En vue de mieux apprécier l'exercice des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin, nous avons effectué notre stage à la Direction Générale du Budget (Paragraphe2) du Ministère de l'Economie et des Finances (Paragraphe1).

### **Paragraphe 1 : Présentation des cadres institutionnel et physique de l'étude**

#### **I. Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de l'Economie et des Finances**

##### **A. Attributions du Ministère de l'Economie et des Finances**

Le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) est chargé de remplir les missions et d'exécuter les attributions indiquées dans le décret n°2008-111 du 12 mars 2008. Aux termes dudit décret, ce ministère a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière de l'Etat. A ce titre, il est chargé entre autres :

- d'élaborer les projets de Loi de Finances (LF) ;
- d'assurer la préparation du Budget Général de l'Etat ;
- de négocier les prêts et de gérer la dette publique ;
- de coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires et fiscales engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale ;
- d'assurer le contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion de tous fonds publics ;

- 
- d'assurer les fonctions relatives à la fiscalité, au crédit, à la monnaie et aux assurances ;
  - de gérer les domaines public et privé de l'Etat ;
  - d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'intégration régionale, économique, financière et monétaire du Gouvernement.

## **B. Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances**

Pour accomplir ses attributions, le Ministère de l'Economie et des Finances s'appuie sur diverses structures ayant leurs attributions propres à savoir :

- un Cabinet ;
- des structures directement rattachées au Ministre dont :
  - le Contrôle Financier (CF) ;
  - l'Inspection Générale des Finances ;
  - la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées ;
  - la Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement (C/FED).
- un Secrétariat Général ;
- des Directions Techniques dont :
  - **la Direction Générale du Budget (DGB) ;**
  - la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ;
  - la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) ;
  - la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ;
- Des structures sous tutelle dont la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

---

## **II. Cadre physique de l'étude : la Direction Générale du Budget**

### **A. Attributions de la Direction Générale du Budget**

Le bras armé du ministre chargé des Finances dans son rôle d'ordonnateur principal unique des dépenses du Budget Général de l'Etat (BGE) est la Direction Générale du Budget (DGB). Régie par l'Arrêté n° 100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000 définissant ses attributions, son organisation et son fonctionnement, la Direction Générale du Budget est chargée :

- d'élaborer les projets de lois de finances ;
- d'exécuter les dépenses non réparties du BGE ;
- de suivre l'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat et des budgets-programmes à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) ;
- d'assurer l'application du Code des Pensions ;
- d'intégrer au BGE les budgets-programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics en collaboration avec les Ministères sectoriels ;
- d'apporter une assistance technique aux autres Ministères et Institutions dans l'élaboration de leurs budgets-programmes ;
- d'élaborer le Compte Administratif du Budget Général de l'Etat en dépenses.

### **B. Organisation de la Direction Générale du Budget**

La DGB est dotée de plusieurs directions par lesquelles elle exerce ses attributions :

- ☞ **la Direction de la Préparation du Budget (DPB)** qui assure d'une part, l'élaboration des projets de lois de finances et appuie les ministères sectoriels dans la confection de leur budget-programme, et étudie de toutes les questions ou tous les textes susceptibles d'avoir des incidences sur les finances publiques, d'autre part ;

- 
- ☞ **la Direction de l'Exécution du Budget (DEB)** chargée entre autres de l'exécution de la phase administrative des dépenses non réparties des institutions de l'Etat et des ministères, de la liquidation des rappels, soldes et accessoires des Agents de l'État de tous les ministères et institutions, de la production des rapports d'exécution du Budget Général de l'État et de l'élaboration du Compte Administratif ;
  
  - ☞ **la Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV)** qui s'occupe de l'élaboration et de l'exécution du budget du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB), de la liquidation et de l'ordonnancement des pensions et rentes viagères et de l'étude de diverses questions relatives aux pensions et aux rentes viagères ;
  
  - ☞ **la Direction des Dépenses en Capital (DDC)** qui se charge en priorité de l'étude des questions relatives à la préparation, à l'exécution et à l'évolution des dépenses en capital dont elle veille à l'intégration au Budget Général de l'Etat des projets et programmes inscrits au programme d'investissements publics et retenus avec les services du Ministère du Plan et des ministères sectoriels et l'engagement puis la liquidation des dépenses du budget d'équipement socio-administratif d'intérêt commun.

La déconcentration de l'ordonnancement dans les ministères a induit les atouts ci-après :

- la diminution des charges communes ;
- l'informatisation de la chaîne des dépenses publiques par l'applicatif SIGFiP ;
- la consécration des préfets en qualité d'ordonnateur secondaire du BGE ;
- l'érection des DRFM en qualité d'ordonnateur délégué.

---

## Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités des ordonnateurs de dépenses publiques

### I. Observations de stage

#### A. Etat des lieux sur les autorités en charge des fonctions d'ordonnateur et leurs conditions de travail

##### 1. Autorités en charge des fonctions d'ordonnateur

La notion d'ordonnateur regroupe l'ensemble des autorités publiques, politiques et administratives qui disposent d'une compétence financière, notamment celle de donner un ordre à un comptable public aux fins de payer une dépense. La dévolution de ce pouvoir est organisée par des textes législatifs ou réglementaires.

L'historique de la fonction d'ordonnateur de dépenses publiques au Bénin montre une traditionnelle concentration de la qualité d'ordonnateur principal au niveau du ministre chargé des Finances. Ainsi, seule la Direction Générale du Budget pouvait poser des actes d'ordonnancement de dépenses publiques au nom du ministre des Finances, quels que soient leur montant et leur nature. **Le Directeur Général du Budget a donc le titre d'ordonnateur délégué des dépenses du Budget Général de l'Etat (BGE).**

Avec la mise en vigueur du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réformes des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE), une première déconcentration budgétaire s'est opérée, créant une certaine répartition des compétences d'ordonnateur de dépenses publiques.

**Les ministres sectoriels ont alors eu le statut d' « administrateur de crédit » pour les dépenses de leurs ministères respectifs mais le ministre chargé des finances est demeuré l'ordonnateur principal unique des dépenses du BGE.**

---

Il en est de même du **Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement** qui a la qualité d'**administrateur de crédits pour les dépenses du service de la dette**.

Chaque ministre dispose d'un Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM, précédemment dénommé Directeur de l'Administration) qui reçoit délégation de lui pour poser des actes d'ordonnancement de dépenses publiques de son secteur. Ainsi, le DRFM a la qualité d'« **administrateur délégué de crédits** ».

**Le DGB est le premier ordonnateur délégué du BGE.** Toutefois, le Ministre chargé des Finances a délégué une partie de ses pouvoirs aux DRFM, chacun dans son secteur, en ce qui concerne les crédits budgétaires relatifs au Budget d'Equipements Socio-Administratifs (BESA), aux Programmes d'Investissements publics (PIP), au fonctionnement et aux projets financés sur ressources extérieures. Ils acquièrent alors la qualité d'**ordonnateurs délégués** de deuxième niveau de dépenses publiques. Les DRFM ont ainsi la double qualité d'**administrateur délégué de crédits** et d'**ordonnateur délégué**. C'est pourquoi, **un profil de spécialiste en gestion des finances publiques et des questions administratives, générales, économiques et financières est requis pour occuper le poste de DRFM.**

A un échelon inférieur, les responsables d'unités administratives que sont les directeurs techniques, les coordonnateurs ou directeurs de projets ont la qualité de **gestionnaires de crédits** pour gérer les lignes de crédits à eux octroyés par le budget et certaines lignes de transferts.

A ce titre, ils sont chargés d'initier les dépenses à travers **l'établissement des demandes d'engagement de dépenses qu'ils adressent aux ordonnateurs**, accompagnées de toutes les pièces justificatives prévues par les textes.

---

## **2. Conditions de travail des ordonnateurs**

Chaque ministre est responsable de l'exécution du budget de son ministère. Mais, pour certaines dépenses non budgétisées et autorisées par le Conseil des Ministres en cours d'exécution budgétaire, le ministre des Finances les impute sur les crédits réservés aux charges communes qui relèvent de sa gestion.

Ainsi, des programmes ou activités relevant en principe des compétences de certains ministres sectoriels sont exercés sur le plan budgétaire par le Ministre des Finances. Par ailleurs, des ministres interfèrent parfois dans l'exécution des programmes budgétaires, notamment dans la sélection des fournisseurs et prestataires de services de l'Etat en vue de satisfaire certaines contraintes politiques. Dans la réalité, seuls les gestionnaires de crédits et les DRFM sont responsables des actes que posent lesdits fournisseurs et prestataires de services car, à l'état actuel des textes, il est difficile d'engager directement la responsabilité des ministres pour les actes posés par ces partenaires.

L'exécution de la plupart des programmes gouvernementaux se confronte au problème de la responsabilisation limitée des ministres en matière budgétaire.

**Conclusion séquentielle : *La responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire (faiblesse).***

Par ailleurs, le ministre des Finances est représenté dans chaque ministère par un contrôleur financier. Il joue le rôle de conseiller en matière budgétaire du ministre auprès duquel il sert. Le cadre d'exécution de ses activités vient d'être adapté à la logique de la GBAR. Désormais, il s'attachera à des fonctions nouvelles allant de l'identification et de la prévision des risques financiers, à la vérification du caractère sincère des prévisions budgétaires<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Confère décret n° 2011-270 du 2 avril 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier

---

En outre, les documents de travail à la disposition des ordonnateurs de dépenses sont nombreux. Il s'agit notamment :

- des lois et textes réglementaires en vigueur en matière budgétaire ;
- des lois de Finances ;
- du Statut Général des Agents Permanents de l'Etat et de ses décrets d'application ;
- du Code des Marchés Publics et des Délégations de Services publics et ses décrets d'application ;
- de la lettre de notification de crédits ;
- des différentes instructions du ministre chargé des Finances relatives à l'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- de la nomenclature budgétaire des pièces comptables ;
- du répertoire des prix de référence ;
- etc.

Le répertoire des prix de référence est conçu pour imposer une discipline et une fiabilité dans les transactions de l'Etat avec ses fournisseurs et prestataires. Toutefois, au regard des controverses que suscite son actualisation souvent retardée, il convient de prendre des dispositions utiles pour assurer une flexibilité de sa mise à jour au rythme réel de l'évolution des prix sur le marché.

**Conclusion séquentielle : Le répertoire des prix de référence garantit une discipline et une fiabilité dans les transactions de l'Etat avec ses fournisseurs et prestataires (Force).**

Enfin, l'outil opérationnel de la gestion des finances publiques aura été le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) qui est une application informatique. Il permet d'automatiser la gestion de toutes les phases de la dépense publique de façon électronique.

---

Ainsi, il garantit :

- la fiabilité des données financières, budgétaires et comptables ;
- la disponibilité des statistiques fiables en temps réel ;
- la célérité dans le traitement des dossiers ;
- l'exécution des dépenses par des acteurs depuis leur bureau ;
- le suivi permanent du niveau de consommation de crédits ;
- l'exécution automatique des tâches jadis exécutées manuellement.

**Conclusion séquentielle : Le SIGFiP garantit la transparence et la traçabilité des dépenses publiques. (Force)**

Il reste que son *déploiement dans les nouveaux ministères* doit s'accélérer pour faire bénéficier à leurs services, ses divers avantages, sous réserve des perturbations par *fermetures répétées de l'application SIGFiP*.

**Conclusion séquentielle : Le fonctionnement du SIGFiP est souvent perturbé par fermetures répétées du réseau. (Faiblesse)**

Lesdites perturbations sont parfois provoquées pour tenir compte de la situation de trésorerie de l'Etat.

## **B. Etat des lieux sur la phase administrative des dépenses publiques**

Il existe une procédure normale et des procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques que l'ordonnateur peut utiliser. Mais quelle que soit la procédure, il y a toujours une phase administrative qui se distingue de celle comptable. Elle relève de la compétence exclusive de l'ordonnateur.

### **1. Procédure normale d'exécution des dépenses publiques**

Conformément au principe cardinal de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, la procédure normale d'exécution des dépenses publiques est subdivisée en deux principales phases que sont :

- la phase administrative qui relève de la compétence de l'ordonnateur ;
- la phase comptable qui est du ressort du comptable.

---

La phase administrative (qui nous concerne) comprend trois étapes que sont : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

### **1<sup>ère</sup> étape : L'engagement de la dépense**

Il se décompose en deux opérations :

✓ *l'engagement juridique* de la dépense publique qui est l'acte par lequel l'Etat crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge ;

✓ *l'engagement comptable* de la dépense publique qui consiste à affecter des crédits au paiement de la dépense. (Article 45 de la Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au sein de l'UEMOA).

Par l'engagement, l'ordonnateur pose un acte juridique majeur. Il oblige l'Etat à payer la livraison du bien ou la prestation du service qu'il a demandé à un tiers de réaliser pour lui. A ce stade, l'Etat prend la responsabilité de payer si le service fait est constaté.

En conséquence, des crédits budgétaires sont réservés au paiement de la dépense qui fait l'objet d'un engagement. Cette réservation de crédits rend impossible leur usage à d'autres fins.

Il est à noter que le montant total des engagements ne doit pas dépasser le montant des autorisations budgétaires.

Pour ce faire, le gestionnaire de crédits initie la dépense en exprimant ses besoins à travers une demande d'engagement accompagnée de trois factures pro forma ou trois devis reçus de trois fournisseurs différents (pour les commandes de fournitures) ou de contrats de travaux ou de services (pour les prestations de services) qu'il adresse à l'ordonnateur délégué (le Directeur des Ressources Financières et du Matériel, le Directeur Administratif et Financier, etc.)

---

L'ordonnateur délégué centralise les demandes d'engagement des gestionnaires de crédits, étudie et choisit l'une des trois factures pro forma ou devis, fait saisir les données dans le SIGFIP par son agent, vérifie les données saisies, valide et édite la fiche d'engagement de même que l'original du bon de commande et le transmet au Contrôleur Financier pour étude et visa.

Des erreurs ou des éléments non conformes aux pièces justificatives et à la réglementation en vigueur sont souvent notés sur les dossiers d'engagement de dépenses, ce qui entraîne des rejets de dossiers, rallongeant la durée de leur traitement.

**Conclusion séquentielle : Les ordonnateurs sont parfois négligents dans les tâches relatives à l'engagement des dépenses publiques.**

### **2<sup>ème</sup> étape : La liquidation de la dépense**

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle est faite au vu des titres et pièces justifiant la preuve des droits acquis par les créanciers (Article 46 de la Directive citée supra).

Elle ne constitue pas un acte juridique mais comporte aussi deux volets distincts :

- *la constatation du service fait* qui permet de vérifier l'existence d'un document qui établit qu'une créance est effectivement due ;
- *la liquidation proprement dite* qui consiste en un contrôle documentaire qui apporte la preuve que le service a été fourni ou le bien livré, en vue d'aboutir à la détermination de la somme précise due au prestataire de service ou à l'opérateur qui a livré le bien. Cette vérification permet d'établir le droit du créancier au paiement par l'Etat de sa créance.

Elle se matérialise par l'apposition au verso des factures des mentions prévues à cet effet, dûment complétées et signées par l'ordonnateur délégué.

---

Celui-ci saisit les informations dans le SIGFiP et édite le mandat de paiement qu'il transmet, accompagné des pièces justificatives au Contrôleur Financier ou à son délégué.

### **3<sup>ème</sup> étape : L'ordonnancement ou le mandatement de la dépense**

L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordonnateur donne l'ordre au comptable assignataire de payer la dette de l'Etat (Article 47 de la Directive citée supra).

Les ordres de paiement signés par les ordonnateurs sont assignés sur la caisse des comptables de l'Etat. Cet acte qui fait naturellement suite à la liquidation constitue un ordre de payer émis par l'ordonnateur à l'attention du comptable public.

A l'analyse, la phase administrative de l'exécution des dépenses publiques est complexe et longue.

***Conclusion séquentielle* : Longueur et complexité de la phase administrative de l'exécution des dépenses publiques.**

Elle n'est pas toujours pratique, suivant la nature ou l'urgence de certaines dépenses publiques. D'où le recours à des procédures exceptionnelles.

## **2. Procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques**

La procédure exceptionnelle est une procédure simplifiée par laquelle les dépenses sont exécutées soit par engagement-ordonnancement, soit par délégation-ordonnancement, soit par ordre de paiement.

### **❖ Les dépenses exécutées par engagement-ordonnancement**

Les dépenses exécutées par cette procédure concernent :

- la régularisation des soldes et accessoires, les rappels de salaires, les primes et indemnités ;
- les ordres de paiement (OP);

- 
- la régularisation des ordres de paiement ;
  - les dépenses de transferts appuyées d'une décision de mandatement (ristournes, subventions, avances ou secours aux collectivités locales, aux organismes publics ou privés, etc.) ;
  - les contributions ou souscriptions aux organismes internationaux ;
  - le règlement des factures d'abonnement aux entreprises comme la Société Béninoise d'Énergie Électrique (SBEE), la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), Bénin Télécoms SA, La Poste du Bénin, les journaux et revues, ainsi que les publicités et reportages dans le cadre d'abonnements ;
  - les dépenses objet de marchés publics ou de contrats (avances de démarrage, décomptes, retenues de garanties, etc.) ;
  - les condamnations à la charge de l'État ;
  - toutes autres dépenses dont le ministre chargé des Finances juge le paiement nécessaire par cette procédure.

La procédure d'exécution de ces dépenses comporte deux phases à savoir : l'engagement-ordonnancement et le paiement.

L'engagement et l'ordonnancement se réalisent de façon concomitante. Le gestionnaire de crédits rassemble les pièces justificatives, certifie les factures, prépare la liquidation, remplit une demande d'engagement/réservation et transmet l'ensemble du dossier à l'ordonnateur délégué.

#### ❖ Les dépenses exécutées par délégation-ordonnancement

Cette procédure est utilisée pour exécuter les dépenses des postes diplomatiques. L'engagement et l'ordonnancement sont faits concomitamment.

### ❖ Les dépenses exécutées par ordre de paiement (OP)

Il s'agit des dépenses relatives aux frais de missions, à l'achat de carburant et de lubrifiant ou de toutes autres dépenses dont le Ministre chargé des Finances juge l'exécution par cette procédure.

La procédure d'exécution est la suivante :

- le gestionnaire de crédits envoie une lettre d'appel de fonds à l'ordonnateur délégué. Celui-ci élabore un projet de décision de mise à disposition de fonds. Ces deux documents servent de supports pour l'émission de l'ordre de paiement à transmettre au contrôleur financier pour étude ;
- il revient à l'ordonnateur de procéder à la régularisation de cette dépense en achevant les autres étapes de la phase administrative avec les pièces justificatives requises.

Il est à noter que les ordonnateurs font preuve d'une négligence généralisée dans la régularisation des ordres de paiement.

Après avoir restitué les mécanismes de fonctionnement et les conditions de travail des ordonnateurs de dépenses publiques au Bénin, faisons à présent un inventaire des forces et des faiblesses qui s'en dégagent.

## II. Inventaires des éléments de l'état des lieux

Les éléments de l'état des lieux font ressortir aussi bien des atouts et forces, que des faiblesses ou menaces.

### A. Inventaire des forces ou atouts

De nos observations de stage, se dégagent des forces et atouts qui maintiennent la qualité des actes d'ordonnancement de dépenses publiques. Ce sont :

- la diminution des charges communes induite par la déconcentration de l'ordonnancement ;

- l'informatisation de la gestion des dépenses publiques à travers l'application dénommée SIGFiP ;
- le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ;
- l'existence du Répertoire des Prix de référence ;
- l'actualisation du décret régissant l'intervention des contrôleurs financiers dans l'exécution du BGE (décret n°2011-270 du 2 avril 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier);
- l'intégration au SIGFiP en cours de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques ;
- l'adoption du cadre réglementaire d'expérimentation de l'allègement du contrôle a priori des dépenses publiques.

Ces atouts ne doivent pas faire perdre de vue les nombreuses insuffisances relevées qui portent entorse à l'efficacité des ordonnateurs de dépenses publiques.

## **B. Inventaire des faiblesses ou menaces**

Différents problèmes minent la bonne exécution des activités des ordonnateurs de dépenses publiques. A l'issue de notre état des lieux, nous pouvons retenir essentiellement :

- la non-adaptation de l'application SIGFiP à la GBAR ;
- les fermetures répétées de l'application SIGFiP ;
- la non-extension du SIGFiP à tous les ministères ;
- la faiblesse du pouvoir de décision des ministres en matière budgétaire ;
- l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques ;

- la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire ;
- la complexité et la longueur de la phase administrative des dépenses publiques ;
- l'insuffisante planification des activités budgétaires ;
- la non-teneur de la comptabilité des engagements.

Procédons à présent au ciblage de la problématique.

## Section 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Dans cette section, nous procédons au regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt et au choix de la problématique (Paragraphe1) avant de la spécifier et de préciser notre vision globale pour sa résolution (Paragraphe2).

### Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles au choix du sujet

En vue de procéder à un choix judicieux de notre sujet (II), nous allons procéder au regroupement des différents problèmes par problématique (I).

#### **I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

L'identification des problématiques possibles passe par le regroupement des problèmes identifiés lors du stage par centre d'intérêt.

C'est ce que nous retraçons dans le tableau n°1 ci-après :

**Tableau n° 1 : Identification des problématiques possibles**

N°	CENTRES D'INTERET	PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEME GENERAL	PROBLEMATIQUES
1	Conditions de travail des ordonnateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Non-adaptation de la LOLF au système de la GBAR ;</li> <li>– non-adaptation de l'application SIGFIP à la GBAR ;</li> <li>– fermetures répétées de l'application SIGFIP et du réseau électrique ;</li> <li>– non-extension du SIGFiP à tous les ministères.</li> </ul>	Non-actualisation des cadres juridique et technique des fonctions d'ordonnateurs de dépenses publiques	Problématique de l'actualisation du cadre juridique et technique des fonctions d'ordonnateur
2	Exécution budgétaire par les ordonnateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Faiblesse du pouvoir de décision des ministres en matière budgétaire ;</li> <li>– insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques ;</li> <li>– responsabilisation limitée des ministres en matière budgétaire ;</li> <li>– complexité et longueur de la phase administrative des dépenses publiques.</li> </ul>	Non-optimisation du pouvoir de décision des ordonnateurs de dépenses publiques	Problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateurs de dépenses publiques
3	Organisation des tâches des ordonnateurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>– insuffisante planification des activités budgétaires.</li> </ul>	Mauvaise organisation des tâches des ordonnateurs	Problématique d'une meilleure organisation des tâches des ordonnateurs

**Source :** Réalisé par nous-même.

Après avoir regroupé les problèmes spécifiques identifiés sous différentes problématiques, nous allons d'abord cibler et spécifier la problématique de notre étude, avant d'en déterminer la vision globale de résolution.

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

Le regroupement par centre d'intérêt retracé dans le tableau n°1 ci-dessus nous a permis de dégager trois problématiques qu'il conviendrait de résoudre. Il s'agit de :

1. la problématique de l'actualisation du cadre juridique et technique des fonctions d'ordonnateur ;
2. la problématique d'une meilleure organisation des activités des ordonnateurs ;
3. la problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin.

A cause des impératifs d'efficacité qui pèsent sur notre étude, il n'est pas pratique de chercher à y traiter toutes ces problématiques. C'est pourquoi, nous décidons de concentrer nos réflexions sur celle qui nous paraît la plus utile. Elle concerne la déconcentration de la fonction d'ordonnateur de dépense publique au Bénin.

Il s'agit d'une mesure communautaire de l'UEMOA contenue dans la Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique (RGCP) au sein de l'UEMOA. Elle constitue un point essentiel de la réforme des finances publiques de l'UEMOA. Son application dans les huit pays membres dont le Bénin devrait commencer à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Elle donne l'occasion d'optimiser le pouvoir de décision des ministres. Mais pour cerner les contours de la question qu'elle pose, nous avons choisi de formuler notre thème comme suit : « ***Problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin*** ».

La problématique à résoudre étant retenue, il est logique de la spécifier et de décliner notre vision globale de sa résolution.

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

Nous procéderons d'abord, à la spécification de la problématique identifiée (I), avant de présenter notre vision globale pour sa résolution (II).

### **I. Spécification de la problématique**

La déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique pose de nombreux problèmes pour son optimisation au Bénin. La présente étude qui se veut prospective doit, pour sa pertinence, reposer sur un choix judicieux des problèmes spécifiques. Les problèmes identifiés peuvent être analysés suivant quatre axes à savoir :

- la faiblesse du pouvoir de décision des ministres sectoriels en matière budgétaire ;
- l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques ;
- la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire ;
- la complexité et la longueur de la phase administrative des dépenses publiques.

A y voir de près, le premier axe pourra être écarté de la liste des problèmes spécifiques sans porter atteinte au caractère exhaustif de l'étude. En effet, nous pensons que pour mieux exercer un pouvoir, il faut en maîtriser les outils et les finalités, car dit-on, « l'information est un pouvoir ». C'est pourquoi, nous pensons que ce problème pourra être pris en compte dans la résolution de celui relatif à *l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques*.

Aussi, ce dernier problème nous paraît-il assez complexe car il dépend essentiellement de la formation, de la capacité managériale et du leadership des diverses autorités chargées des fonctions d'ordonnateur de dépenses publiques.

En ce qui concerne le problème de la *responsabilisation limitée des ordonnateurs de dépenses publiques*, il nous paraît aussi important parce que l'instauration de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) dans le système budgétaire va de pair avec un élargissement des pouvoirs des acteurs en général et des ordonnateurs en particulier. Les enjeux financiers et humains liés à l'élargissement des compétences de l'ordonnateur donnent une acuité particulière à sa responsabilisation, laquelle passe par une bonne définition des rôles suivie des moyens adéquats.

C'est cette conviction qui justifie le maintien de cette question comme le second problème spécifique de notre étude.

Enfin, le quatrième axe relatif à la complexité et à longueur de la phase administrative des dépenses publiques est déjà pris en compte par monsieur Latifou Franck DJIGLA, dans son mémoire en 2007 sur le thème : « *Contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire béninoise* ».

De plus, ses propositions semblent avoir reçu un écho favorable auprès des autorités qui, à l'issue des travaux d'un comité <sup>6</sup>, ont approuvé par le Relevé n°20 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du 8 juin 2011, la mesure d'allègement du contrôle a priori des dépenses publiques. Aussi, les modalités de cet allègement du contrôle a priori ont-elles été définies par le Ministre de l'Economie et des Finances par l'arrêté n°727/MEF/CF/CAB du 17 août 2011.

Au regard de tout ce qui précède, il ressort que deux problèmes spécifiques feront l'objet de nos réflexions dans le cadre de la problématique en résolution. Il s'agit de :

---

<sup>6</sup> Il s'agit du groupe « Réforme du contrôle financier » installé en 2008

- 
- l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques ;
  - la responsabilisation limitée des ordonnateurs de dépenses publiques.

La problématique ayant été spécifiée, nous allons exposer à présent notre vision globale de sa résolution.

## **II. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée**

Etant donné que les problèmes spécifiques constituent les manifestations évidentes du problème général, la résolution de ceux-ci implique celle du problème général à savoir, l'optimisation de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin.

Ainsi, notre vision de résolution s'articulera dans un premier temps autour des approches génériques ou théories relatives à chaque problème spécifique. Dans un second temps, il s'agira de préciser les différentes séquences de résolution de la problématique.

### **A. Vision globale de résolution des problèmes spécifiques**

#### **1. Approche théorique relative au problème spécifique n°1 : insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques**

Les ordonnateurs de dépenses publiques sont chargés de la bonne exécution budgétaire des programmes. Elle passe par le respect des délais et un sens élevé du résultat. Ils doivent pour ce faire, coordonner les actions d'un groupe d'hommes placés sous leur autorité et qui doivent partager le même engagement.

Tout cela est nécessaire pour la performance du groupe et dépend du leadership des ordonnateurs qui doivent assurer un management de qualité pour atteindre ces résultats.

---

Ainsi, l'approche théorique de résolution du problème spécifique relatif à l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques sera basée sur l'instauration d'un système de leadership dans l'administration.

## **2. Approche théorique relative au problème spécifique n°2 : responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire**

Dans un système de gestion axée sur le résultat, la responsabilisation des ministres passe par une bonne définition de leurs rôles dans chaque programme assortie des moyens dont l'utilisation permettra d'atteindre les objectifs fixés. Elle appelle une certaine autonomisation et des marges de manœuvre par les acteurs en vue de procéder aux réglages qu'impose la mise en œuvre des programmes.

C'est pourquoi, nous estimons que la résolution du second problème spécifique sera facilitée par une approche théorique axée sur la clarification des rôles de chaque ministre en matière budgétaire dans le cadre de leur autonomisation.

La synthèse des différentes approches de résolution des problèmes spécifiques identifiées se présente dans le tableau n°2 comme suit :

**Tableau n° 2 : Synthèse des approches de résolution des problèmes spécifiques**

N°	Problèmes spécifiques	Approches de résolution retenues
1	Insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques	Approche théorique basée sur l'instauration d'un système de leadership dans l'administration
2	Responsabilisation limitée des ministres en matière budgétaire	Approche théorique axée sur la clarification du rôle de chaque ministre dans les programmes dans le cadre de leur autonomisation

Source : réalisé par nous-même

La vision globale de résolution étant précisée, exposons à présent les séquences que comprendra la résolution de la problématique.

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en deux phases.

### **B. Séquences de résolution de la problématique**

La vision globale de résolution exposée ci-dessus sera restituée à travers une démarche de recherche structurée en deux phases comprenant chacune cinq étapes.

#### **➤ Présentation du cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Au cours de cette première phase, il s'agira :

- de fixer les objectifs de l'étude suivant les problèmes à résoudre ;
- d'identifier les causes et hypothèses relatives à chaque problème ;
- de construire le Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- de faire la revue de littérature ;
- de présenter la méthodologie adoptée.

➤ **Etablissement du diagnostic et exposé des approches de solutions**

Pendant cette phase, nous aurons essentiellement à :

- collecter et traiter les données ;
- analyser les données réunies puis établir le diagnostic qui en découlera ;
- exposer nos approches de solutions ;
- préciser les conditions de mise en œuvre desdites solutions ;
- élaborer un Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).

Le cadre institutionnel et physique de l'étude présenté, les observations de stage restituées et la problématique étant dégagée dans le premier chapitre, le second sera consacré à la présentation du cadre théorique et méthodologique de notre étude ainsi qu'à celle des résultats de nos enquêtes et approches de solutions.

## CHAPITRE DEUXIEME :

APPROCHES THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE  
DE L'ÉTUDE ET SUGGESTIONS POUR UNE  
OPTIMISATION DE LA DÉCONCENTRATION DES  
FONCTIONS D'ORDONNATEUR DE DÉPENSE  
PUBLIQUE

---

Comme souligné plus haut, le présent chapitre se consacre à la présentation du cadre théorique et méthodologique de l'étude (section 1), et à l'exposé des résultats de nos enquêtes assortis des approches de solutions (section 2).

## **SECTION 1 : CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE**

La présentation du cadre théorique (Paragraphe 1) précède celle de la méthodologie de l'étude (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude**

Elle se focalisera d'abord sur les objectifs et hypothèses de l'étude (I), sur son tableau de bord (II) et sur la revue de littérature (III).

#### **I. Objectifs et hypothèses de l'étude**

Avant de fixer les objectifs et de formuler les hypothèses, rappelons le problème général et les problèmes spécifiques s'y rapportant.

**Problème général :** Non-optimisation du pouvoir de décision des ordonnateurs de dépenses publiques des ministres sectoriels.

**Problèmes spécifiques :**

1. Insuffisance de la culture de résultat des ordonnateurs de dépenses publiques ;
2. Responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire.

#### **A. Objectifs de l'étude**

Comme les problèmes, les objectifs de notre étude se déclinent en objectif général et en objectifs spécifiques.

## **1. Objectif général**

L'objectif général de la présente étude est de déterminer les conditions d'optimisation de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin.

## **2. Objectifs spécifiques**

Les objectifs spécifiques se rapportent respectivement aux problèmes spécifiques identifiés. Ainsi, on a :

- ☞ objectif spécifique 1 : contribuer à l'amélioration de la culture du résultat des ordonnateurs de dépense publique ;
- ☞ objectif spécifique 2 : proposer les conditions d'une meilleure responsabilisation des ministres sectoriels en matière budgétaire.

Pour atteindre ces objectifs, il importe d'identifier les causes auxquelles il faudra s'attaquer pour réussir la résolution de chaque problème. Pour y parvenir, nous formulons des hypothèses par rapport aux problèmes à résoudre.

## **B. Hypothèses de recherche**

Avant de formuler les hypothèses de recherche, il s'avère nécessaire d'identifier les causes liées à chaque problème spécifique.

### **1. Formulation des causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 1**

Sur la base de nos observations de stage, nous estimons que l'insuffisance de la culture de résultat peut être due à :

- la faible incitation des ordonnateurs dans le cadre de la mise en œuvre des programmes ;
  - la forte influence du politique sur l'administration ;
  - la formation de base des agents non-adaptée à la GBAR.
- Par rapport à la qualité de leur formation : il serait trop facile de se fonder sur la présomption de la qualité de la formation reçue par les agents pour justifier leurs niveaux actuels de performances.

---

Evidemment, les fonctions d'ordonnateur mettent divers spécialistes de tous domaines devant les questions de gestion des finances publiques qui requièrent souvent une technicité, un savoir-faire particulier. Ils sont soumis aux mêmes exigences de performance pour le succès de l'action publique. Pour cela ils utilisent les mêmes outils, services et procédures pour les mêmes types d'opérations.

Selon HONGLA-MOMHA, dans son livre intitulé, « Déontologie administrative en Afrique », “ *La culture est la quête permanente du savoir en vue du développement de l'esprit*”. La culture du résultat peut ainsi se comprendre comme la quête permanente d'un rendement de plus en plus élevé.

Par ailleurs, si le savoir est la condition nécessaire à la culture, il n'en est pas la condition suffisante. La GBAR appelle un effort constant d'adaptation de la part des acteurs de la chaîne budgétaire en général et des ordonnateurs en particulier. La soif de culture du résultat qui doit étreindre les ordonnateurs de dépenses publiques est à la mesure de leur soif de bien servir en tout temps et ce, quels que soient les obstacles.

La culture du résultat a cela de bénéfique, qu'elle permet de “conjurier les démons” de la haine, de la jalousie, de la routine avec leur corollaire de sclérose, ainsi que ceux de l'incompréhension et de la suspicion, pour donner place à l'entente, à l'harmonie et à l'épanouissement de tous.

Or, c'est un climat de méfiance et de suspicion, avec un attachement prononcé aux tâches et procédures routinières, qui mine l'exercice des fonctions d'ordonnateur dans la plupart des services publics.

➤ Par rapport à l'influence du politique sur l'administration, nous pensons qu'un cadre nommé à la tête d'une structure en fonction de ses convictions politiques ne peut atteindre aucun résultat si ses collaborateurs ne sont pas suffisamment motivés pour accomplir la mission pour laquelle ils travaillent.

---

➤ Par contre, il faut reconnaître que la GBAR crée un élargissement des compétences et surtout, des exigences plus fortes. Cette situation rend légitimes des incitations complémentaires aux acteurs, lesquels ont pour la plupart, baigné dans la logique de moyens où ils devaient simplement se contenter de leurs tâches routinières.

Les exigences de la GBAR nécessitent l'amélioration des conditions de travail des agents impliqués dans sa mise en œuvre. Outre les efforts financiers déjà consentis par le Gouvernement, il importe que des incitations non financières soient aussi développées comme le culte du mérite, la fin de l'impunité, etc.

Au regard de ce qui précède, nous écartons la cause relative à la qualité de la formation et ne retenons que celle relative à la faible incitation, comme cause du premier problème spécifique.

Ainsi, l'hypothèse relative au problème spécifique n° 1 peut être formulée comme suit : « *la faible incitation explique l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques* ».

## **2. Formulation des causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 2**

Sur la base de nos observations exploratoires relatives au problème spécifique n°2 qu'est la responsabilisation limitée des ministres en matière budgétaire, nous pouvons citer trois causes possibles. Ce sont :

- la non-actualisation du cadre juridique du budget ;
- la non-maîtrise des outils de la GBAR ;
- la non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire.

La non-actualisation du cadre juridique du budget est une préoccupation certes importante, mais sa résolution ne suffira pas à elle seule à responsabiliser les ministres sectoriels.

---

De même, la question de la non-maîtrise des outils de la GBAR ne peut justifier leur responsabilisation limitée. Bien au contraire, nous estimons que c'est la responsabilisation qui devra inciter les ministres à une maîtrise de tous les outils de gestion budgétaire, y compris ceux de la GBAR.

Nous écartons donc ces deux causes supposées, au profit de la troisième. Il s'agit de la non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire.

Dans le cadre de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique, le défi majeur reste la responsabilisation des ministres. Elle n'a jamais été effective dans le système budgétaire béninois. Cela justifie la contre-performance générale observée sur certains projets.

En effet, pour réaliser une bonne performance, chacun des ministres doit avoir une idée claire de ses attributions, des moyens et modalités de mise en œuvre des programmes relevant de sa compétence.

Cette clarification passe par une définition précise de l'étendue et des limites des prérogatives de chacun des ministres et leur autonomisation en matière budgétaire. Elle permettra d'imputer aisément les résultats à chaque acteur, de situer et de mettre en jeu les responsabilités qui s'imposent.

Nous retenons donc comme cause du problème de la responsabilisation limitée des ministres, la non-clarification de leurs rôles.

L'hypothèse qui en découle est la suivante : « *la non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire explique leur responsabilisation limitée* ».

## II. Tableau de bord de l'étude

C'est le tableau qui permet d'avoir une vue synoptique de la réflexion menée jusqu'à la formulation des hypothèses. Son contenu se trouve à la page suivante.

**Tableau n° 3 : Tableau de bord de l'étude sur la "Problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin"**

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE DE LA DECONCENTRATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR DE DEPENSE PUBLIQUE AU BENIN	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
Niveau général		<p><b><u>Problème général</u></b></p> <p>Non-optimisation du pouvoir de décision des ordonnateurs de dépenses publiques</p>	<p><b><u>Objectif général</u></b></p> <p>Déterminer les conditions d'optimisation de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique</p>	-	-
Niveaux spécifiques	1	<p><b><u>Problème spécifique 1</u></b></p> <p>Insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques</p>	<p><b><u>Objectif spécifique 1</u></b></p> <p>Contribuer à l'amélioration de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques</p>	<p><b><u>Cause spécifique 1</u></b></p> <p>La faible incitation des ordonnateurs de dépenses publiques</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique 1</u></b></p> <p>La faible incitation explique l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques.</p>
	2	<p><b><u>Problème spécifique 2</u></b></p> <p>Responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire</p>	<p><b><u>Objectif spécifique 2</u></b></p> <p>Proposer les conditions d'une meilleure responsabilisation des ministres sectoriels en matière budgétaire</p>	<p><b><u>Cause spécifique 2</u></b></p> <p>La non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique 2</u></b></p> <p>La non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire explique leur responsabilisation limitée.</p>

*Source : Réalisé par nous-même à partir de nos observations de stage.*

### **III. Revue de la littérature sur l'ordonnateur de dépense publique**

Dans le cadre d'un travail scientifique, la revue de littérature donne l'occasion de faire le point des connaissances acquises sur les problèmes identifiés. En ce qui nous concerne, les problèmes à résoudre se présentent comme suit :

- insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques (problème spécifique n° 1) ;
- responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire (problème spécifique n°2).

Rappelons aussi que dans notre vision globale de résolution de la problématique, nous avons retenu par rapport à ces problèmes spécifiques, les approches génériques ci-après :

- approche théorique sur l'instauration d'un système de leadership dans l'administration ;
- approche théorique sur la clarification du rôle de chaque ministre dans les programmes dans le cadre de leur autonomisation.

Soulignons que ces approches sont sous le couvert de la thématique du problème général, à savoir la théorie générale de l'optimisation de la déconcentration des fonctions administratives. Pour ce faire, il s'agira d'exposer les contributions antérieures liées aux problèmes spécifiques en étude.

#### **A. Contributions antérieures sur le problème de l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques**

En référence à la thématique liée à ce problème, nous exposons différentes approches relatives à la nécessité et au processus d'instauration d'un système de leadership dans l'administration.

L'ordonnateur est l'autorité administrative qui prend la décision de la dépense d'après **GAUDEMET P-M. et MOLINIER J. (1996 p. 350)**. Selon les mêmes auteurs, l'ordonnateur dispose d'un *large pouvoir discrétionnaire* qui lui est laissé par l'autorisation budgétaire. En effet, ce pouvoir lui permet de décider si la dépense doit prendre naissance ou non au regard du caractère facultatif<sup>7</sup> que laisse la loi de finances à la dépense. Il lui permet aussi de choisir le moment<sup>8</sup> de la dépense et d'en fixer le montant, voire l'objet exact. Pour ces auteurs, c'est l'importance de ce pouvoir qui justifie que les fonctions d'ordonnateur soient confiées à l'autorité qui est placée à la tête du service.

C'est ainsi qu'il se conçoit que le ministre soit l'ordonnateur principal du budget de son ministère. En tant que tel, il reçoit directement l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement.

Chef doté d'un pouvoir financier établi, l'ordonnateur délègue ses fonctions à l'ordonnateur secondaire qu'est le préfet et à divers ordonnateurs délégués que sont les directeurs centraux des ministères. Tous sont donc appelés à développer un leadership efficace pour la mise en œuvre des programmes qui leur sont confiés.

Le leadership est, selon **HONGLA-MOMHA (1993 p. 179)**, une qualité inhérente à la personne d'une autorité, le pouvoir de diriger les hommes et de coordonner leurs activités afin de faire de l'exécution d'un programme un tout cohérent. Or, le programme se définit suivant la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA, comme un ensemble de crédits budgétaires destinés à mettre en œuvre une *action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme*.

La cohérence nécessaire à l'exécution d'un programme est aussi à la base de la nécessité de l'instauration d'un leadership au sein de l'administration. Il doit concerner tous les responsables, en particulier les ordonnateurs de dépenses publiques.

---

<sup>7</sup> Sous réserve des cas où la loi, le règlement, une convention ou la décision de justice l'y oblige

<sup>8</sup> Dans le respect bien sûr du principe de l'annualité budgétaire

---

Les ordonnateurs sont donc, pour les dépenses publiques et notamment les programmes publics, les leaders qu'il faut pour assurer leur performance. Ils doivent pouvoir partager ce sens du leadership avec leurs collaborateurs et supérieurs hiérarchiques puisque « *tout agent public doit se comporter comme un chef et être animé d'un esprit d'entreprise* » HONGLA-MOMHA (1993 p. 179 op.cit).

Pour ce faire, ils doivent avoir les aptitudes à lire l'environnement, à communiquer et à coordonner, ainsi que l'énergie et la confiance en soi. Ces qualités ne s'inventent point. On les organise, on les implante et on les évalue même.

En tout état de cause, la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépenses publiques concerne au premier chef les ministres qui sont avant tout des autorités politiques. Selon THEBAULT S. (2007 p.331), l'opportunité des choix en matière financière publique relève généralement du pouvoir politique et de ses représentants. Ils sont donc censés comprendre les options politiques du Gouvernement en vue d'impulser les actions à mettre en œuvre au titre des programmes relevant de leurs compétences. Pour HONGLA-MOMHA (1993 p.179), pour bien exécuter les missions publiques, l'agent public doit comprendre les politiques, les options des gouvernants et se montrer dévoué à ces mêmes objectifs.

D'ailleurs la fonction d'ordonnateur participe à consolider l'autorité de certains agents de l'Etat par la manifestation et l'identité du pouvoir financier. THEBAULT S. (2007 p. 204). C'est certainement ce qui le pousse dans une logique d'efficacité liée à celle de la gestion à estimer que les responsables de programme devraient être des *ordonnateurs secondaires*. Mais, se fondant sur le volet juridique, il relève que la nouvelle gestion publique, loin d'enlever au préfet sa qualité d'ordonnateur, en lui confiant la direction des services déconcentrés des ministères, lui confie aussi les fonctions d'ordonnateur secondaire unique de l'Etat. PHILIP O. cité par THEBAULT S. (2007 p. 205).

---

Mais, le nouvel acteur qui semble s'emparer des fonctions et du titre d'ordonnateur est le *gestionnaire de crédits*. Cette notion qui n'a encore aucune portée juridique et introduite dans le langage financier public dévoile une certaine recherche sémantique liée à la nouvelle logique de gestion des finances publiques. Ce terme met en avant la capacité décisionnelle de celui auquel il se rattache dans le cadre de l'atteinte d'un objectif précis et traduit l'exigence d'une responsabilité à assumer dans le cadre de ses choix et de ses actions. Bien qu'adapté à toute personne en charge d'exécuter une mission, le terme de gestionnaire de crédits correspond, dans le cadre de la GBAR, à une catégorie d'acteurs budgétaires à laquelle les ministres n'appartiennent pas. THEBAULT S. (2007 p. 205).

Qu'ils soient ministres ou gestionnaires, les ordonnateurs ont en commun, l'exécution des missions de l'Etat. Pour la réussite de leurs activités, il leur faudra selon HONGLA-MOMHA, de la méthode, de la coordination et de l'évaluation.

La méthode devrait s'établir avec la devise : obtenir un résultat donné fait réunir et fondre tous les éléments du programme nécessaires à l'atteinte de l'objectif.

Le leadership leur permettra de s'adapter aux divers changements, de résoudre des problèmes et conflits, de communiquer et de décider. L'évaluation doit se faire aussi bien à la fin qu'à tout moment où elle est jugée nécessaire.

La détermination des objectifs est en effet, un processus qui vise à améliorer le fonctionnement et l'efficacité de l'organisation en précisant les résultats souhaitables que les individus et les services de l'administration doivent s'efforcer d'atteindre.

La Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA crée un lien étroit entre un programme et un résultat.

---

Son article 12, aux alinéas 4 et 5, précise qu'un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme. « *A ces programmes sont associés (...) des résultats attendus. Ces résultats (...) font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à un rapport de performance élaboré en fin de gestion par les ministères et institutions constitutionnelles concernés* »

Les fonctions d'ordonnateur s'exercent par des autorités, en complément de leurs fonctions administratives. C'est de la qualité de décideur ou de chef de service que découle celle de l'ordonnateur.

Pourtant, cette compétence est très vaste couvrant aussi bien l'exécution des recettes que celle des dépenses. En particulier, en ce qui concerne les dépenses, cette compétence est encore plus vaste car l'ordonnateur a le pouvoir de décider d'effectuer la dépense : c'est son **pouvoir d'appréciation de l'opportunité de la dépense publique**.

C'est ce qu'indique l'article 8 de la Directive portant LOLF au sein de l'UEMOA à travers la définition de la notion d'ordonnateur en ces termes : « *Est ordonnateur toute personne ayant qualité au nom de l'Etat de prescrire l'exécution des recettes et/ou des dépenses inscrites au budget* ».

Ce pouvoir s'est, avec l'avènement de la GBAR, étendu à de nouvelles compétences.

Au plan pratique et pour des raisons de fonctionnement, la dévolution de ce pouvoir est prévue et organisée par la loi ou le règlement. C'est ainsi qu'aux notions traditionnelles d'**ordonnateurs délégués** et d'**ordonnateurs secondaires**, s'ajoutent celles montantes de **responsables de programme** et de **gestionnaires de crédits**.

---

## **B. Contributions antérieures sur le problème de la responsabilisation limitée des ministres en matière budgétaire**

L'autre sujet qui fait objet de l'abondante littérature sur les ordonnateurs de dépenses publiques est leur responsabilité. On évoque leur diversité qui contraste avec les difficultés de leur application. Mais, le point de départ de tout processus de mise en jeu d'une responsabilité reste la responsabilisation qui doit être claire et précise.

La responsabilisation des ordonnateurs de dépenses publiques va de pair avec leur autonomisation et s'inscrit dans le cadre de la performance de leurs actions.

C'est cette idée que soutient **CHEVALIER J. (2010 p.89)**, qui estime que c'est l'exigence de performance qui implique la responsabilisation des gestionnaires de crédits, lesquels « *doivent se voir accorder des marges de manœuvre leur permettant de prendre des initiatives de nature à améliorer les performances publiques* ».

Pour justifier la nécessité de la responsabilisation des acteurs, **MEDE N. (2004 p.70)** préconise pour l'efficacité de l'action administrative un ajustement des programmes sur l'architecture administrative existante pour réaliser l'unité dialectique "chef - moyens - objectifs". De même, évoquant le premier niveau de l'évaluation, il insiste sur l'identification du premier responsable.

C'est dans ce sens que **BARILARI A.** cité par **DJIGLA F. L. (2007)** affirme que : « *la LOLF vise à instaurer la responsabilité de l'ordonnateur sur l'efficacité de la dépense publique* »

Par rapport aux théories de la responsabilisation en matière budgétaire, **BOUVIER M. et al. (2010, p.495)** proposent deux théories complémentaires : la théorie de l'agence et la conception contractualiste de l'entreprise connues sous le concept de *modèle de gouvernement de l'entreprise*.

---

La conception contractualiste de l'entreprise fait du contrat, la base du système : le principe est que le décideur et le gestionnaire s'engagent mutuellement. Le gestionnaire est mandaté pour réaliser un résultat prédéfini et dispose d'une délégation de pouvoir pour le faire et d'une autonomie relative. Cela permet de juger le gestionnaire mandaté sur ses résultats et de le sanctionner positivement ou négativement. C'est pourquoi, il devra, conformément à la Directive citée supra, élaborer des rapports annuels de performance par programme, pour rendre compte du niveau d'atteinte de ces résultats.

Quant au décideur, il lui revient de s'assurer de l'engagement effectif du gestionnaire par la signature du contrat et de s'assurer du bon respect de ses dispositions par le gestionnaire. D'où la notion de « *risque de hasard* » ou d' « *aléa moral* » qu'il incombe de prévenir par la mise en place d'un **dispositif de surveillance et d'incitation**.

La relation dite d'agence qui découle de cette convention implique la généralisation de l'information car les contractants doivent toujours avoir le même niveau d'information. En effet, de cette information dépend la qualité du contrôle, ce qui oblige à l'instauration d'un système d'information et de performance, ainsi qu'à une comptabilité et des outils de gestion permettant le suivi permanent de l'évolution du programme objet du contrat.

La transposition de ce modèle de l'entreprise à l'Etat transforme son mode de gestion, en ce sens qu'elle introduit un nouveau rapport entre l'Etat et le citoyen : le rapport client-fournisseur. Cela rompt le modèle administratif bureaucratique et autoritaire.

Mais, la mise en œuvre de cette forme de gestion crée **une chaîne de responsabilités**. En effet, instituée pour donner une meilleure chance de réussite aux gestionnaires de programmes, la fongibilité des crédits<sup>9</sup> permet à ceux-ci d'exercer une certaine liberté de redéploiement des crédits de leur

---

<sup>9</sup> Cette fongibilité des crédits est asymétrique : elle ne s'étend pas aux dépenses de personnel. En effet, il est possible d'utiliser les crédits relatifs aux dépenses de personnel pour abonder d'autres crédits mais l'inverse n'est pas permis.

---

programme en fonction des besoins de l'exécution. C'est ainsi qu'ils peuvent affecter des crédits de fonctionnement à ceux d'investissement.

En contrepartie de cette marge de manœuvre, il y a la **responsabilité des gestionnaires et leur engagement à devoir réaliser les résultats fixés.**

Les responsables de programme constituent la nouvelle catégorie d'acteurs chargés de fonctions d'ordonnateurs de dépenses publiques par délégation de pouvoir de leurs ministres. Ils peuvent gérer plusieurs programmes ensemble ou des programmes ayant un lien avec plusieurs ministères. C'est alors que se pose la question de leur statut en vue de renforcer leurs pouvoirs, même au-delà de leur ministère de rattachement.

Par ailleurs, la question de leur responsabilité managériale reste en cours de réflexion et de construction en France où la Cour des comptes a demandé la définition d'un contenu à la notion de responsable de programme, à leurs conditions de nomination ainsi qu'à leur capacité à signer des actes juridiques par délégation de leur ministre.

Les responsables de programmes participent à l'élaboration des objectifs stratégiques de leurs programmes. Ils disposent d'une très grande autonomie pour réaliser leurs résultats et organisent, en relation avec le directeur des ressources humaines de leur ministère, les moyens humains dont ils disposent. En cas de besoin, ils peuvent découper leur programme en plusieurs budgets opérationnels de programme, parfois sous forme de déclinaison territoriale. Ces budgets opérationnels de programme sont pilotés par des responsables qui bénéficient de la même autonomie et des mêmes moyens que les responsables de programmes dans la limite de leurs budgets pour atteindre les objectifs à eux assignés.

Pour **ALBERT J-L. et SAÏDJ L. (2010, p. 355)**, les responsables de programmes devraient être des ordonnateurs délégués. Mais au Bénin, cette responsabilisation doit faire face à certains obstacles.

---

Selon **MEDE N. (2004, p.73)**, la fragmentation institutionnelle des structures de pilotage des programmes, ajoutée à la dispersion des crédits budgétaires, ne favorise pas la dynamique unitaire nécessaire au cycle de vie d'un programme. Il fait ainsi ressortir la nécessité que le droit budgétaire béninois intègre la logique "un acteur responsable de ses moyens et de ses résultats" et en fait la condition pour atteindre la trilogie "**responsabilité, efficacité, efficience**" dans la gestion des affaires publiques.

Evoquant une raison psychologique à la base de la séparation des fonctions d'ordonnateur de celles du comptable, **PAYSANT A. (1999, p.227)**, estime que l'ordonnateur doit avoir un comportement actif et un rôle d'accélérateur dans l'exécution du budget.

Il ajoute que leur **responsabilité ne peut être que souple** en raison de la part importante d'opportunité que comporte la gestion des ordonnateurs, ce qui rend difficile sa mise en jeu. Il ajoute que si en droit cette responsabilité peut être politique, civile ou pénale, **elle est illusoire en fait pour les ordonnateurs principaux, d'où une irresponsabilité de fait des ministres ordonnateurs** sur la base de l'inapplicabilité de leur responsabilité pénale, de l'impossibilité de rembourser les sommes dépensées irrégulièrement et de la disproportion entre la faute commise au plan politique et la sanction.

Pour **MARTINEZ J-C. et Di MALTA P. (1999 p. 737)**, l'opportunité des initiatives de l'ordonnateur importe plus que leur stricte régularité financière.

**DUPRAT J-P. (2010 p.131)** sur le souci de préserver le contrôle de la régularité des opérations conduites par l'ordonnateur au profit d'une valorisation du contrôle a posteriori, rappelle un passage de l'exposé des motifs du projet de loi sur la Commission de Discipline Budgétaire et Financière<sup>10</sup> en France en ces termes : « *La recherche de la performance, aussi légitime soit-elle, ne saurait faire oublier le premier impératif qui s'impose au gestionnaire : celui du respect de la règle de droit.*

---

<sup>10</sup> C'est la juridiction française compétente pour connaître du contentieux de la responsabilité des ordonnateurs.

---

*La sanction des irrégularités et fautes de gestion constitue à cet égard une dimension clé d'une bonne gestion publique ».*

Les diverses contributions antérieures ayant été présentées, nous nous rendons compte qu'aucun travail de recherche n'avait avant nous abordé la problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique. Même si tous les auteurs d'ouvrages de finances publiques parlent des ordonnateurs, la déconcentration de leur pouvoir, qui est resté exclusif du ministre chargé des Finances dans les Etats de l'UEMOA, au profit de ses homologues des autres secteurs, reste un sujet d'actualité au Bénin tout comme le défi que représente la GBAR elle-même.

A présent, il convient d'exposer la méthodologie retenue pour nos travaux de recherches en vue de la vérification de nos hypothèses.

## **Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude**

Elle comprend une approche empirique (I) et une dimension théorique (II).

### **I. Approche empirique de la méthodologie**

Notre approche empirique s'appuie sur l'observation. Notamment, elle nous permet d'indiquer la méthode d'enquête que nous avons utilisée pour l'identification des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés. Elle comprend les étapes suivantes :

- détermination des objectifs de la collecte de données ;
- identification de population cible et fixation de la nature de la collecte des données ;
- échantillonnage et spécification des données à mobiliser ;
- conception du questionnaire et du guide d'entretien ;
- présentation des techniques de dépouillement et outils de restitution des données.

---

## **A. Objectifs de la collecte de données**

Notre enquête vise la mobilisation de données relatives aux causes réelles des problèmes identifiés, afin de procéder à la vérification de nos hypothèses de base.

En particulier, l'enquête nous permettra de vérifier si :

- la faible incitation explique l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques ;
- la non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire est à la base de leur responsabilisation limitée.

## **B. Population cible et nature de la collecte des données**

Le thème de notre recherche étant la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique, nous avons choisi comme population cible une partie du personnel de la Direction générale du Budget du Ministère de l'Economie et des Finances mais aussi des agents et cadres des directions des Ressources Financières et du Matériel des autres ministères. Tous font partie du personnel affecté aux tâches d'ordonnateur.

La population mère est de **141** personnes. Notre population cible comprend deux (02) sous-groupes que sont :

- les cadres et autres agents de la DGB ainsi que ceux en service dans les directions des Ressources Financières et Matérielles de tous les ministères (**105** personnes) ;
- les directeurs, ministres ou hauts fonctionnaires (**36** personnes).

Pour vérifier les hypothèses émises, nous avons utilisé la technique du sondage comme procédé de collecte de données. Ce sondage a été réalisé au moyen d'un questionnaire et d'un guide d'entretien.

---

Le questionnaire a servi à recueillir des informations auprès des cadres et autres agents de la DGB ainsi que ceux en service dans les directions des Ressources Financières et du Matériel de tous les ministères. Il s'articule autour des grands axes de nos préoccupations que sont les variables à expliquer à savoir : l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques et la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire.

Quant au guide d'entretien, il nous a permis de recueillir auprès de diverses autorités et personnes ressources, ainsi que des directeurs chargés de fonctions d'ordonnateur de dépense publique sur diverses thématiques relatives à l'exercice desdites fonctions au Bénin, ainsi que sur les questions relatives à la culture de résultat et à la responsabilisation des ordonnateurs.

### **C. Echantillonnage et spécification des données recueillies**

Le questionnaire a été administré à **105** agents. Quant au guide d'entretien, il a servi à faire des entretiens avec **36** directeurs, ministres ou hauts fonctionnaires. D'où un total de **141** personnes interrogées.

Les données recueillies sont relatives aux appréciations des enquêtés sur :

- la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques ;
- la responsabilisation des ministres sectoriels en matière budgétaire.

### **D. Conception du questionnaire et du guide d'entretien**

En vue d'une meilleure compréhension des questions en étude, le questionnaire (voir annexe n°1) a été conçu exclusivement en se focalisant sur les problèmes spécifiques identifiés au cours de notre étude.

Soulignons que nous avons formulé à la fois des questions fermées et ouvertes afin de pouvoir vérifier nos hypothèses et de proposer des solutions pertinentes pour une optimisation du pouvoir de décision des ordonnateurs de dépenses publiques.

En ce qui concerne le guide d'entretien (voir Annexe n°2), les questions posées visent à mieux appréhender les causes explicatives des problèmes spécifiques à résoudre. Ainsi, elles s'articulent autour de ces derniers pour nous permettre de faire des rapprochements entre les réponses données par les agents et celles des personnes ressources qui se démarquent par leur expérience et leur maîtrise de la technique relative aux dépenses publiques. Ce qui nous permet d'attester la sincérité et la véracité de certaines réponses recueillies chez les premiers enquêtés.

La rencontre des enquêtés chacun à son poste de travail sera organisée pour leur administrer le questionnaire ou le guide d'entretien. Les données ainsi recueillies feront l'objet d'un dépouillement.

### **E. Techniques de dépouillement des données**

C'est un dépouillement manuel qui se fera sur les données recueillies en vue de leur traitement.

Pour ce traitement, nous avons eu recours au tableur Excel pour le traitement des données numériques. Nous avons donc pu déterminer les pourcentages afin de les comparer à nos seuils de décision et tirer les conclusions requises.

### **F. Outils de présentation des données**

Les résultats obtenus sont présentés sous la forme de tableaux, afin de vérifier les hypothèses de l'étude.

La dimension empirique de la méthodologie étant connue, que retenir de celle théorique ?

---

## **II. Dimension théorique de la méthodologie**

La dimension théorique de notre méthodologie comporte les choix théoriques que nous avons opérés en vue de la résolution des différents problèmes spécifiques.

### **A. Choix théorique lié au problème de l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques**

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

Pour une analyse satisfaisante du problème de l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques, nous avons choisi la théorie du sens de leadership développée par HONGLA-MOMHA (1993, pp. 179 et 121).

Pour cet auteur, le leadership se définit comme le pouvoir de diriger les hommes et de coordonner leurs activités, afin de faire de l'exécution d'un programme, un tout harmonieux.

La norme d'amélioration choisie est l'exécution par les responsables de programmes d'activités de plus grande qualité, à moindre coût et dans des délais réduits.

#### **2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques**

Pour identifier la cause réelle du problème de l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques, nous avons posé une question à trois items spécifiés et un item "autres (à préciser)" à nos enquêtés.

---

Au regard de l'importance de la culture de résultat dans la réussite de la réforme globale de la GBAR, nous décidons de **retenir la cause qui obtiendra un poids de plus de 50%** (soit la majorité des enquêtés) comme étant à la base de la situation d'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques.

Les questions posées à cet effet sont la question II du questionnaire et du point n°3 du guide d'entretien.

## **B- Choix théorique lié au problème de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire**

### **1- Présentation de la théorie retenue et norme d'amélioration de la situation**

Deux approches sont choisies pour la résolution du problème de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire.

D'une part, la théorie de la chaîne de responsabilité puisqu'il s'agit d'une approche qui permet, selon **MORDACQ F. (2006 pp. 209 et 210)**, de se focaliser sur les résultats et d'identifier les responsabilités.

D'autre part celle de l'imputabilité prônée par **HONGLA-MOMHA (1993, p.121)**.

C'est un processus de gestion qui oblige les agents d'une organisation, à quelque niveau de la hiérarchie qu'ils se trouvent, à rendre des comptes basés sur la mesure du niveau d'atteinte des objectifs qui leur sont fixés, à l'intérieur d'un système qui permette de sanctionner, en approbation ou en pénalisation, l'évaluation ainsi faite du rendement.

En conséquence, la norme d'amélioration de cette situation est le nombre de responsables de programmes formellement désignés et dotés des attributs nécessaires pour bien assumer leurs fonctions.

---

## **2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire**

Pour identifier la cause réelle du problème de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire, une question à trois items spécifiés et un item "autres (à préciser)" a été posée aux enquêtés. Le poids total des items spécifiés étant de 100%, le poids moyen sera alors de 33,33%.

**Notre choix portera alors sur l'item qui aura obtenu un poids supérieur au moins égal à 33,33%.**

Les questions fondamentales servant à vérifier notre hypothèse sont la question III du questionnaire et le point n°4 du guide d'entretien.

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

## **Section 2 : VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS**

Comme dans toute recherche diagnostique, les résultats permettent de vérifier les hypothèses (Paragraphe1). Ainsi, peuvent se dégager de façon pertinente des suggestions assorties de leurs conditions de mise en œuvre (Paragraphe2).

### **Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses**

Les conditions de réalisation des enquêtes (I), la présentation et l'analyse des données mobilisées (II) et la vérification des hypothèses (III) sont les principaux points qui meubleront ce paragraphe.

## **I- Conditions de réalisation de l'enquête**

### **A) Préparation et réalisation de l'enquête**

Dans le cadre de la préparation de l'enquête, un questionnaire a été élaboré et administré d'abord à un groupe restreint de la population cible. Ce groupe est choisi en fonction de la pertinence des réponses et suggestions qu'ils peuvent faire. Ceci nous a permis d'apprécier le niveau de compréhension des enquêtés et de corriger le questionnaire avant de l'étendre à l'ensemble des personnes à interroger.

Il faut rappeler que dans le souci d'avoir plus de précision, nous avons inséré des questions de recouplement afin de vérifier la sincérité des réponses données par les enquêtés.

L'enquête s'est réalisée en quatre semaines et ce, avec quelques difficultés.

### **B) Difficultés rencontrées et limites des données**

Diverses difficultés ont jalonné la réalisation de l'enquête et ont constitué des obstacles à son bon dénouement.

En premier lieu, une bonne partie des personnes à enquêter est en fonction dans des services hors de notre structure de stage, c'est-à-dire dans les directions des Ressources Financières et du Matériel des ministères. Cela crée la contrainte de négocier plusieurs rendez-vous pour obtenir une rencontre chez la plupart des enquêtés.

La seconde difficulté majeure est que la culture de la gestion axée sur les résultats n'est pas encore l'apanage des agents de l'administration publique. Ainsi, certains agents se sont montrés au départ peu intéressés et réticents à notre sondage. Mais, la persuasion a fini par rendre possible leur collaboration.

---

En ce qui concerne les limites des données recueillies, il faut mentionner qu'aucun ministre (ancien ou en fonction) n'a pu être interrogé. Cela est dû à leur accessibilité limitée au cours de la période d'enquête.

Aussi, n'avons-nous pas pu interroger huit (08) directeurs des Ressources Financières et du Matériel (sur les 26 existants) compte tenu de leur disponibilité et de notre délai limité pour la réalisation entière de cette étude. Mais, nous avons pu enregistrer 27 personnes enquêtées pour le deuxième sous-groupe de notre population cible.

Certes ces difficultés ne sont pas insignifiantes, elles n'affectent pas la fiabilité des données recueillies et qui sont présentées dans la partie qui suit.

## **II- Présentation et analyse des données**

Les résultats de l'enquête sont présentés en tenant compte des problèmes spécifiques en résolution. Mais avant, il convient de préciser que sur les 105 questionnaires distribués, 100 ont été récupérés et 85 ont pu être exploités, soit respectivement un taux de 95 % et 81 % de l'échantillon.

Les questionnaires non exploitables tiennent au fait que les intéressés ont coché plus d'une case par question.

### **A) Présentation et analyse des données recueillies sur l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques**

A la question : « *Qu'est-ce qui explique selon vous l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques ?* », les enquêtés ont donné divers avis qui sont résumés dans le tableau qui suit :

**Tableau n° 4 : Causes de l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques selon les enquêtés.**

MODALITES	NOMBRE	FREQUENCE RELATIVE
Faible incitation des agents dans le cadre de la mise en œuvre des programmes	70	82,5 %
Forte influence du politique sur l'administration	15	17,5 %
Formation de base des agents non adaptée à la GBAR	0	0 %
Total	85	100 %

**Source** : Données recueillies par nous-même sur la base de la question n° II du questionnaire.

Des données de ce tableau, il ressort que :

☞ **82,5 %** des enquêtés estiment que la **faible incitation des agents dans le cadre de la mise en œuvre des programmes** est la cause de l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques;

☞ **17,5 %** indexent par contre la **forte influence du politique sur l'administration** ;

☞ **aucun d'eux ne lie ce problème à la formation de base des agents.**

### **B) Présentation des données recueillies sur la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire**

Nous avons soulevé la question de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire dans nos observations de stage. A cet effet, l'hypothèse spécifique n°2 a été formulée et la question n° III de notre questionnaire a été conçue pour sa vérification : « *Quelle est la cause de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire ?* »

Les réponses issues du dépouillement se présentent comme suit :

**Tableau n° 5 : Causes de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire selon les enquêtés**

MODALITES	NOMBRE	FREQUENCE RELATIVE
Non-clarification des rôles de chaque ministre	45	53 %
Non-maîtrise des outils de la GBAR	22	26 %
Non-actualisation du cadre juridique du budget	18	21 %
Total	85	100 %

**Source** : Données recueillies par nous-même sur la base de la question n° III du questionnaire.

L'analyse de ce tableau montre que :

☞ 53% des enquêtés trouvent que la non-clarification des rôles de chaque ministre est à l'origine de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire ;

☞ 26% des enquêtés trouvent que la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire est due à la non-maîtrise des outils de la GBAR;

☞ 21% par contre, avancent que c'est la non-actualisation du cadre juridique du budget qui est à l'origine de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire.

Les données étant présentées et analysées, il nous revient maintenant d'établir le diagnostic, ce qui nous permettra de fixer de façon définitive les causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

---

### **III - Estimation du niveau de vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

#### **A) Vérification des hypothèses**

La vérification d'une hypothèse consiste à apprécier le degré de validation des hypothèses à partir de l'analyse des données enquêtées.

Nous procédons pour ce faire, hypothèse par hypothèse, conformément aux seuils de décision préalablement retenus.

##### **1- Degré de vérification de l'hypothèse n° 1**

Pour la vérification de cette hypothèse, le seuil de décision fixé est la majorité des opinions, c'est-à-dire qu'un poids de plus de 50% est requis pour qu'une cause soit retenue.

L'analyse des données issues de nos investigations atteste que l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques est due à la cause que nous avons soupçonnée, celle de la **faible incitation** des ordonnateurs de dépenses publiques.

Dès lors, *l'hypothèse spécifique n° 1 selon laquelle " La faible incitation explique l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques" se trouve vérifiée.*

Cependant, les personnes ressources qui nous ont accordé des interviews à l'aide du guide d'entretien ont fortement indexé la **structure administrative** actuelle comme facteur défavorable au développement de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques. Cette cause s'ajoute et devra donc être prise en compte dans la résolution de ce problème.

---

## **2- Degré de vérification de l'hypothèse n° 2**

Rappelons que le seuil de décision concernant la vérification de cette hypothèse est tel que toute cause ayant un poids supérieur ou égal au poids moyen de 33,33% sera retenue.

De l'analyse des données mobilisées, il ressort que la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire s'explique par :

- la non-clarification des rôles de chaque ministre (avec un taux de 53%) ;
- la non-maîtrise des outils de la GBAR (avec un taux de 26%) ;
- la non-actualisation du cadre juridique du budget (avec un taux de 21%).

En nous référant au seuil de décision retenu, nous remarquons que seul le premier item a un poids de 53% qui est supérieur à 33,33%.

L'hypothèse spécifique n°2 selon laquelle " *La non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire explique leur responsabilisation limitée* " est donc vérifiée.

### **B) Synthèse du diagnostic**

#### **1- Éléments du diagnostic lié au problème spécifique n° 1**

La vérification de l'hypothèse n° 1 nous permet de retenir définitivement que l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques s'explique par leur faible incitation.

#### **2- Éléments du diagnostic lié au problème spécifique n° 2**

La vérification de l'hypothèse spécifique n°2 nous permet de retenir définitivement que la non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire explique leur responsabilisation limitée.

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

---

## **Paragraphe 2 : Suggestions pour une optimisation de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique**

Rappelons ici que notre objectif général est de déterminer les conditions d'optimisation de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique. Nous avons ensuite fixé des objectifs spécifiques liés aux problèmes spécifiques pour lesquels, les causes supposées nous ont conduit à formuler des hypothèses.

La vérification de ces hypothèses à travers l'analyse des données recueillies sur le terrain nous a permis de retenir des éléments de diagnostic. A partir de ces derniers, nous formulons des approches de solutions et en indiquons les conditions de mise en œuvre pour une optimisation de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin.

### **I- Approches de solutions**

Apporter 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 cette logique qui nous guide dans les propositions de solutions que nous formulons en vue de l'éradication des causes des problèmes spécifiques pour aboutir à la résolution du problème général. Pour ce faire, nous abordons les problèmes dans l'ordre numérique retenu.

#### **A) Propositions de solutions au problème de l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques**

Le diagnostic établi révèle que l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques est due à leur faible incitation. Résoudre ce problème revient donc à proposer les conditions d'éradication du mal que représente la faible incitation des ordonnateurs de dépenses publiques.

---

Mais les personnes ressources ont identifié la question de la structure administrative comme déterminante dans l'insuffisance de culture de résultat chez les intéressés. Au regard de l'importance que nous accordons à ce problème, nos propositions iront aussi dans le sens de l'éradication de cette cause supplémentaire.

Il est important de souligner que nos propositions se feront conformément à l'approche théorique du sens de leadership retenue pour l'analyse du problème. Sur ce, il convient de noter que selon HONGLA-MOMHA, le leadership est «*le pouvoir de diriger les hommes et de coordonner leurs activités afin de faire de l'exécution d'un programme un tout harmonieux*<sup>11</sup> ».

### 1- Par rapport à la faible incitation

Un programme est soit un ensemble de crédits destinés à mettre en œuvre une action, soit un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective à moyen terme.

A ces programmes, sont associés des objectifs précis, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général et des résultats attendus.

A la tête de chaque programme, se trouve un responsable de programme qui en pilote la mise en œuvre. Il ne peut le faire que si son effort est relayé par les gestionnaires, à tous les niveaux de l'administration<sup>12</sup>.

Il travaille pour le compte du ministre qui l'a désigné et sous la tutelle de qui il exerce. Il revient donc au ministre, outre un choix judicieux des responsables de programmes, de garantir une harmonie d'ensemble dans l'exécution de leur mission. C'est pourquoi, un système efficace d'incitation au résultat doit être mis en place. Il doit surtout reposer sur l'innovation, le rendement, la dignité.

---

<sup>11</sup> Op. Cit, p 179

<sup>12</sup> Voir Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 élaboré par le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'industrie de France, juin 2004

Inciter un agent, c'est susciter et entretenir en lui un dévouement avec toutes ses aptitudes physiques, intellectuelles et morales pour le succès optimal de la mission de son service. C'est aussi l'amener à considérer cette mission comme principalement la sienne qui doit gagner de succès en succès.

➤ **Une incitation a priori, par l'adhésion et la mobilisation**

Cette incitation, pour qu'elle soit efficace, doit d'abord commencer par l'origine de toute action, soit au moment de la détermination des objectifs. Se fondant sur la maxime populaire « *Vousloir c'est pouvoir* », tout responsable de service doit amener ses collaborateurs à comprendre pourquoi il leur est exigé telle ou telle autre tâche, en quoi ils sont utiles individuellement pour le rayonnement de leur service. Lorsque l'objectif est déterminé de commun accord, il ne reste plus qu'à rechercher les moyens de sa mise en œuvre. Il faut ainsi les associer à la détermination des objectifs pour que naisse un consensus sur le partage de valeurs communes, puisque l'objectif devient le résultat à atteindre et est partagé de tous.

Mais il n'existe aucune mécanique qui transforme les objectifs en résultats sans l'implication des hommes. Il revient aux responsables de donner un sens tangible à ces objectifs cibles en rendant les activités mobilisatrices par elles-mêmes. Les syndicats de travailleurs doivent à cet effet être associés au plus près possible pour dépassionner les tendances divergentes.

Pour ce faire, les objectifs ou résultats attendus doivent être clairs et mobilisateurs, simples, stables, connus par les agents et cohérents par rapport à des valeurs.

➤ **Une incitation en permanence par la performance**

Pour réussir et maintenir intacte la mobilisation et l'adhésion des collaborateurs, il serait utile de prendre d'autres mesures comme :

- le défi des tâches qui provoque chez l'agent le surpassement de soi ;

- le **palmarès des méritants** et la récompense du **mérite** et de la **vertu** pour que les meilleurs agents servent de modèle aux autres qui chercheront à les atteindre ou à dépasser leurs performances. Ce faisant, on assure la promotion des agents qui ont fait leur preuve en termes de vertu et de mérite particulier. En étant rassuré que par son travail bien fait, il pourra être promu, l'agent sera plus enclin à se donner davantage au travail pour améliorer son rendement. Il n'hésitera pas à proposer des innovations dans ce sens. Il faut ainsi développer la capacité à l'innovation des agents, en acceptant leur proposition pour qu'ils sentent que les résultats de leur service dépendent de leur initiative. C'est pourquoi les indicateurs de performance doivent prendre en compte aussi bien la performance collective que celle individuelle.

➤ **Une incitation au bout de l'effort : la reconnaissance**

L'instauration d'une prime individuelle ou collective de performance à la suite d'un résultat exceptionnel que l'on peut mettre sous le coup d'une prouesse, viendrait davantage rassurer les collaborateurs de la nécessaire prise de conscience pour un meilleur rendement au travail.

La décoration des agents par leur promotion aux divers ordres de la Grande Chancellerie de l'Ordre National doit aussi intervenir pour corroborer les efforts des agents ou des responsables qui ont fait des performances remarquables dans l'exécution des missions qui leur ont été confiées.

On a remarqué que la plupart des responsables au plus haut niveau bénéficient de ces décorations par le simple fait d'être nommés pour occuper des fonctions élevées.

Il est bien entendu que la pénalisation des médiocres est aussi une reconnaissance de l'effort des meilleurs agents. Ce qui sonne le glas de la fin de l'impunité.

---

Le leadership étant une qualité inhérente à la personne de l'autorité, il revient à chaque ordonnateur de dépense publique, d'inventer un climat de coopération consentie avec ses collaborateurs. Ceci amènera ces derniers à tirer plaisir du travail tout en gagnant leur vie. Si cette exigence est faite aux ordonnateurs, elle concerne aussi tous les agents pris individuellement.

Aussi, tout leader doit-il se distinguer de ses collaborateurs par l'excellence de ses résultats, son engagement pour l'atteinte des résultats, sa valeur éthique et sa réflexion approfondie par son innovation grâce à ses idées et analyses.

C'est à ce prix que peuvent être transcendés les freins liés à la structure de l'administration.

## **2- Par rapport à la structure administrative**

La structure administrative présente une organisation hiérarchique rigide qui rend complexes les relations entre administrations différentes. Il s'agit de créer des conditions d'assouplissement de ces rigidités pour une fluidité des relations entre services. A terme, c'est l'efficacité de ces services qui en gagnerait.

Pour ce faire, nous proposons la mise en place de partenariats entre services, en vue d'optimiser la gestion de leurs moyens et de leurs activités, sans générer des coûts supplémentaires.

Cela consiste notamment à procéder à des délégations de pouvoir entre différents chefs de services. L'un donne pouvoir à l'autre de réaliser des services ou prestations en son nom et pour son compte. Le service délégataire devra être choisi en fonction de ses compétences dans la prestation qui lui est confiée.

Ainsi, la gestion du personnel, la gestion des archives, la gestion des procédures, la réalisation de travaux, etc. peuvent être confiés à des services compétents dans le cadre de ce partenariat.

---

Ce partenariat, qui peut se densifier progressivement au regard de son contenu, doit être évalué régulièrement pour apprécier son efficacité et procéder aux corrections nécessaires.

Il aura l'avantage d'alléger les tâches des gestionnaires de programmes et de les concentrer sur la performance de leurs services.

Ainsi, il devra être formalisé dans un document à rendre public pour son opposabilité. A cet effet, pour éviter toute confusion, ce document devra être le plus précis possible sur les actes objet du partenariat. Il ne doit en aucun cas décharger les responsables de programmes de leur responsabilité. Mais avant, les responsables devront être dotés de la capacité juridique à établir ce genre de coopération avec des services différents de ceux de leurs administrations. De même il convient de concevoir beaucoup de programmes transversaux qui impliquent différentes administrations.

Toutes choses qui renforcent pour le compte des ordonnateurs, l'adéquation entre structure et programme et surtout la responsabilisation.

## **B) Propositions de solutions au problème de la responsabilisation limitée des ministres en matière budgétaire**

Le diagnostic établi révèle que la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire est due à la non-clarification de leurs rôles. Résoudre le problème de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels passe donc par la proposition de conditions de résolution du facteur que représente la non-clarification des rôles des ministres.

Deux approches théoriques encadreront la formulation de ces solutions. Il s'agit de :

- la théorie de la chaîne des responsabilités de **MORDACQ F. (2006 pp. 209-210)**. Cette chaîne permet, suivant les termes de l'auteur, de se focaliser sur les résultats et d'identifier les responsabilités ;
- la théorie de l'imputabilité de **HONGLA-MOMHA (1993, p.121)**.

---

L'imputabilité est un processus de gestion qui oblige les agents d'une organisation, à quelque niveau de la hiérarchie qu'ils se trouvent, à rendre des comptes basés sur la mesure du niveau d'atteinte des objectifs qui leur sont fixés dans un système qui permette de sanctionner, en approbation ou en pénalisation, l'évaluation ainsi faite du rendement.

➤ **L'institution d'une chaîne de responsabilité**

L'ambition qui se cache derrière la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique est de remettre, à tous les niveaux, les responsables en situation de faire face à leurs responsabilités.

Il y a donc lieu de mettre en place un dispositif de responsabilisation des acteurs à chaque niveau de la hiérarchie administrative.

L'idée de **MORDACQ F.** semble être novatrice à ce propos. En effet, il propose un système qui met le Parlement au début de la responsabilisation des acteurs budgétaires.

Ainsi, l'Assemblée nationale voterait un budget en fonction d'objectifs sur lesquels le Gouvernement s'engage. Sur la base d'informations précises et de cet engagement sur les résultats, elle donne des **autorisations budgétaires plus larges<sup>13</sup> et plus responsabilisantes que sont les programmes<sup>14</sup>.**

De ce fait, le Gouvernement à travers chaque ministre, pilotera les services en fonction des résultats attendus avec les programmes votés par la représentation nationale.

Les mêmes valeurs et principes doivent alors être transposés à tous les niveaux.

---

<sup>13</sup> Les autorisations du Parlement sont larges car le principe de la fongibilité des crédits permet aux acteurs de modifier la répartition initiale des crédits à l'intérieur d'un même programme.

<sup>14</sup> Dans la logique de la GBAR, le programme est l'unité de spécialisation des crédits budgétaires. C'est par lui que l'Assemblée Nationale mesure la performance de l'action publique. Il peut être décliné pour sa mise en œuvre.

---

La chaîne de responsabilité repose sur la jonction entre les mains d'un même responsable, d'objectifs à atteindre et de moyens dans une liberté d'emploi des moyens.

Cette liberté s'exprime dans la fongibilité des crédits mis à la disposition de chaque responsable de programme pour qu'il décide du meilleur emploi des crédits en cours d'exécution. Comme corollaire de cette liberté, le responsable de programme assume les résultats obtenus. Puisqu'un programme réunit un ensemble de ressources consacrées à une action publique, il doit relever d'un pilotage unique. C'est pourquoi, la relation dialectique un programme - un responsable ne doit souffrir d'aucune ambiguïté.

Les programmes seront donc conçus avec un compromis prenant en compte l'organisation hiérarchique actuelle des ministères et la nouvelle chaîne de responsabilité.

La mise en œuvre d'un programme appelle sa déclinaison en sous-programmes appelés budgets opérationnels de programmes, lesquels peuvent aussi être subdivisés. A chaque niveau, sont associés un plus grand nombre d'acteurs qui doivent tous être clairement responsabilisés, d'où l'importance d'un régime d'imputabilité pour impulser une nouvelle dynamique à la mise en œuvre des politiques publiques.

➤ **L'instauration d'un régime d'imputabilité**

Le régime d'imputabilité permettra aux ordonnateurs de dépenses publiques de situer facilement les responsabilités au sein de leurs administrations respectives. Son instauration suppose :

- l'existence d'un cadre de référence indiquant les tâches, les responsabilités et les résultats escomptés. Pour cela, la déclinaison des budgets programmes en Plans de Travail Annuels (PTA) est nécessaire ;

- 
- l'autorité, les ressources, l'accès à l'information et le contexte nécessaire concordant avec les attentes. Les responsables de programmes doivent bien assurer chacun de ces éléments en faisant appel à leur créativité pour la réussite de leurs actions ;
  - la régularité dans la mesure et l'évaluation des performances ;
  - la connaissance préalable des indicateurs de mesure de la performance par les acteurs, de sorte que même une personne étrangère au service puisse apprécier facilement le niveau d'atteinte des résultats.

➤ **Une relation fonctionnelle renouvelée entre le ministre chargé des Finances et ses homologues**

La spécification des rôles des ministres n'est pas encore définitive dans la nouvelle Directive<sup>15</sup> portant RGCP au sein de l'UEMOA. D'ores et déjà, il convient de relever ce qui peut être qualifié d'acquis en termes de clarification des rôles ministériels en matière budgétaire apportée par ce texte communautaire.

En reconnaissant qu'un effort de précision doit se poursuivre pour s'étendre aux niveaux des responsables de programmes et de leurs démembrements, nous proposons à travers un tableau, un récapitulatif des attributions qui resteront à la charge du ministre des Finances ainsi que celles qui reviennent de droit aux ministres gestionnaires à la suite de cette déconcentration. (Voir annexe n° 3).

Il est bien entendu que le ministre chargé des Finances doit continuer à jouer un rôle de facilitateur<sup>16</sup> à l'endroit des autres ministres dans le cadre de l'opérationnalisation de la GBAR. De même, les ministres gestionnaires ne doivent pas s'ériger en propriétaires de budget car il n'existe en réalité qu'un seul budget pour l'Etat, au nom du principe traditionnel de l'unité budgétaire.

---

<sup>15</sup> C'est cette directive qui fait de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépenses publiques un impératif pour les huit Etats membres de l'UEMOA.

<sup>16</sup> C'est aussi le point de vue de SARKOZY N. (2004) dans son introduction à la première université de printemps de finances publiques organisé par le GERFIP sur le thème : « Réformes des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance »

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions**

Certaines conditions favorables doivent être garanties pour que les solutions proposées soient efficaces. Après les avoir évoquées (A), nous ferons un tableau de synthèse de notre étude (B)

### **A) Conditions de mise en œuvre des solutions proposées**

Pour que le Bénin tire le meilleur parti de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique, des préalables sont nécessaires à la mise en œuvre des solutions proposées ci-dessus. Nous les exposons sous forme de recommandations à l'endroit aussi bien des autorités politiques du Gouvernement et du Parlement (A) que des autorités chargées de la réforme budgétaire (B).

#### **1- Recommandations à l'endroit des autorités gouvernementales et parlementaires**

D'une part, en vue d'obtenir et de promouvoir une véritable culture de résultat dans l'administration publique au Bénin, il convient de :

- prendre toutes les dispositions requises pour faciliter l'adoption du projet de loi portant Loi Organique relative aux lois de finances (LOLF<sup>17</sup>) au Bénin ;
- réviser les textes législatifs et réglementaires régissant la carrière des agents publics pour une véritable promotion de la performance et du mérite à côté de l'évolution traditionnelle basée sur l'ancienneté dans la fonction publique ;
- instituer au profit des ordonnateurs et à tous les personnels affectés aux tâches d'ordonnateur de dépense publique, une indemnité de performance liée à leurs résultats ;

---

<sup>17</sup> Au moment de la fin de nos travaux, l'avant-projet de loi organique relative aux lois de finances est situé à la Cour Suprême en vue de l'avis motivé de cette institution. Son adoption consacrera en plus de la GBAR comme logique de gestion, la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépenses publiques objet de la présente étude.

- rendre effective et systématique la sanction en approbation ou en pénalisation par une évaluation systématique des résultats des différents programmes inscrits dans le Budget de l'Etat.

D'autre part, les autorités politiques béninoises doivent améliorer la qualité de notre système démocratique en modernisant le dispositif de **mise en jeu des responsabilités des ordonnateurs**.

Pour cela, leurs actions doivent aboutir à :

- la révision de la constitution aux points relatifs à la création de la Cour des Comptes ;

- l'adoption de la loi modificative de la loi organique sur la Haute Cour de Justice en vue rendre possible le dénouement d'une procédure de mise en jeu de la responsabilité des ministres<sup>18</sup>, gage de la sécurité et de la crédibilité de l'ensemble de notre système financier public;

- donner un caractère coercitif et systématique à la déclaration des biens<sup>19</sup> à l'entrée et à la fin de fonction des ordonnateurs et surtout des ministres.

## **2- Recommandations à l'endroit des autorités chargées de la réforme budgétaire**

Leur existence constitue une source d'espoir pour la réussite du processus d'instauration de la GBAR dans toutes nos administrations. Ces autorités auront à justifier davantage leur utilité par la pertinence de l'accompagnement qu'elles auront à l'endroit des ordonnateurs de dépenses publiques. Cet appui doit consister entre autres à :

- garantir l'adaptation de l'application SIGFiP à la GBAR (après l'actualisation du cadre juridique du budget) ;

- assurer l'extension effective du SIGFiP à tous les nouveaux ministères ;

<sup>18</sup> Reconnaissons-le, il n'est pas aisé de mettre en jeu la responsabilité d'un ministre. Le caractère politique de sa personnalité déteint aussi sur les actes qu'il pose. Ce qui ne facilite pas la tâche au juge. Aussi, le nombre élevé de ses responsabilités est-il un facteur d'inefficacité du dispositif de leur sanction. Les autres ordonnateurs fonctionnaires aussi bénéficient en partie de cette « déresponsabilisation de fait » des ministres en tant que leurs représentants et détenteurs d'une partie de leurs pouvoirs.

<sup>19</sup> Cette disposition est prévue par la Loi n°2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin. Il reste cependant à faire de son application une réalité.

- rendre effectif l'allègement du contrôle a priori dans toute l'administration publique afin de réduire les durées des procédures de dépenses publiques ;
- doter les ordonnateurs d'un manuel de procédures sur les dépenses publiques ;
- assurer leur formation pour la maîtrise des différents outils de planification des activités budgétaires.

A présent, nous voici au terme de nos travaux. Il convient de les résumer dans un tableau qui en fasse la synthèse.

### **B) Construction du tableau de synthèse de l'étude**

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

Il se présente ainsi qu'il suit. (Voir page suivante).

**Tableau n° 6 : Synthèse de l'étude sur la « Problématique de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique au Bénin »**

NIVEAUX D'ANALYSE	PROBLEMATIQUE DE LA DECONCENTRATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR DE DEPENSE PUBLIQUE AU BENIN	OBJECTIFS	HYPOTHESES	CAUSES REELLES	ELEMENTS DE DIAGNOSTIC	SOLUTIONS PROPOSEES	
<b>NIVEAU GENERAL</b>	Problème général Non-optimisation du pouvoir de décision des ordonnateurs de dépenses publiques.	Objectif Général Déterminer les conditions d'optimisation de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique	-	-	-	-	
<b>NIVEAUX SPECIFIQUES</b>	1	<u>Problème Spécifique 1 (PS1)</u> Insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques	<u>Objectif Spécifique 1</u> Contribuer à l'amélioration de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques	<u>Hypothèse Spécifique 1</u> La faible incitation explique l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques.	<u>Causes Réelles du PS 1</u> La faible incitation des ordonnateurs de dépenses publiques	<u>Eléments du diagnostic 1</u> La faible incitation explique l'insuffisance de culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques.	<u>Approches de solutions au PS 1</u> - l'incitation a priori, par l'adhésion et la mobilisation ; - l'incitation en permanence par la performance ; - l'incitation au bout de l'effort : la reconnaissance - l'instauration d'une possibilité de partenariats entre divers services.
	2	<u>Problème Spécifique 2 (PS2)</u> Responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire	<u>Objectif Spécifique 2</u> Proposer les conditions d'une meilleure responsabilisation des ministres sectoriels en matière budgétaire	<u>Hypothèse Spécifique 2</u> La non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire explique leur responsabilisation limitée	<u>Causes Réelles du PS 2</u> La non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire	<u>Eléments du diagnostic 2</u> La non-clarification des rôles des ministres sectoriels en matière budgétaire explique leur responsabilisation limitée	<u>Approches de solutions au PS 2</u> - l'institution d'une chaîne de responsabilité ; - l'instauration d'un régime d'imputabilité ; - une relation fonctionnelle renouvée entre le ministre chargé des Finances et ses homologues gestionnaires

Source : Réalisé par nous-même.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

La déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique apparaît comme une mesure d'accompagnement au processus d'instauration de la GBAR au Bénin. Elle permettra d'évaluer mieux que par le passé, la responsabilité de chaque ministre dans la mise en œuvre des politiques publiques. Pour cela, elle apparaît comme l'élément nécessaire pour que la GBAR réponde mieux aux attentes placées en elle.

De notre étude il ressort que les ministres devront s'appuyer sur un système qu'ils vont mettre en place. Il comprendra des acteurs et des moyens dont il faudra assurer une coordination optimale et fructifiante. La qualité du dispositif d'information à instaurer au sein de ce système sera aussi déterminante. C'est ce qui justifie la nécessité d'un leadership efficace de la part de tous les acteurs en général et des ministres en particulier.

Par ailleurs, il reste que le ministre chargé des Finances garde d'importantes attributions, comme le pouvoir de régulation budgétaire, qui lui donnent une certaine primauté sur les autres ministres. La déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique rénove les relations entre ministres et promeut la négociation.

De sa réussite dépend la qualité de la gestion de nos finances publiques. C'est pourquoi, nous estimons que sa mise en œuvre doit faire l'objet d'une attention particulière des autorités à divers niveaux.

Par la présente étude nous espérons que les dispositions nouvelles induites par les directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques dans leur internalisation permettront de responsabiliser davantage les ministres et présidents d'institutions ou dans la gestion de leur budget respectifs. Ainsi ceux-ci veilleront beaucoup plus à la performance de leurs structures respectives par la gestion axée sur les résultats plutôt que de laisser les directeurs en charge des ressources financières et du matériel comme les seuls responsables de la qualité de la gestion budgétaire.

Nous osons penser ainsi qu'une bonne GAR va permettre d'accroître le patrimoine des ministères et institutions de l'Etat à travers la qualité des dépenses. Des contrats d'objectifs devraient par conséquent être signés par les ministres et présidents d'institutions pour atteindre cette qualité.

La fonction d'ordonnateur mérite d'être étudiée dans son ensemble pour prendre aussi en compte la gestion des recettes qui constitue l'autre volet important de son contenu. La mutation qu'implique la GBAR concerne, à n'en point douter, la gestion des recettes publiques par les ordonnateurs. D'ailleurs, un des principes majeurs de nos finances publiques n'est-il pas celui de l'antériorité des recettes sur les dépenses ?

## **BIBLIOGRAPHIE**

---

---

## ➤ OUVRAGES

1-AIVO F. J. (2010), « *Constitution de la République du Bénin, la constitution de tous les records* », 238 pages ;

2-ALBERT J-L et SAÏDJ L. (2010), « *Finances publiques* » ; 6<sup>e</sup> édition, Dalloz, 775 pages ;

3-BOUVIER M., ESCLASSAN M-C. et LASSALE J-P. (2010), « *Finances Publiques* », 10<sup>e</sup> édition, LGDJ, 1030 pages ;

4-CAMBY J-P. (2004), « La réforme du budget de l'Etat, la LOLF », 2<sup>e</sup> édition, Paris, LGDJ, 411 pages ;

5-CHOUVEL F. (2011), « *Finances publiques 2011* », 14<sup>e</sup> édition, GUALINO, 235 pages ;

6-GAUDEMET P-M et MOLINIER J. (1996), « *Finances publiques, Budget/Trésor* » Tome 1, 7<sup>e</sup> édition, Montchrestien, 577 pages ;

7-HONGLA-MOMHA (1993), « *Déontologie administrative en Afrique* », Editions l'HARMATTAN, 201 pages ;

8-MARTINEZ J-C et Di MALTA P. (1999), « *Droit budgétaire* », 3<sup>e</sup> édition, LITEC, 998 pages ;

9-MORDACQ F. (2006), « La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat », LGDJ, 414 pages ;

10-MUZELLEC R. (2004), « *Finances publiques* », 13<sup>e</sup> édition, SIREY, 595 pages

11-ORSONI G. (1989), « *Finances Publiques* », Publisud, Paris, 343 pages ;

12-PAYSANT A. (1999) « *Finances Publiques* », 5<sup>e</sup> édition, Armand Colin, 470 pages ;

13-PHILIP L (1995) « *Finances Publiques* », 5<sup>e</sup> édition revue et augmentée, CUJAS, Paris, 472 pages ;

---

14-PHILIP L (1991) « *Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques* », Edition Economica, Paris, 880 pages ;

15-THEBAULT S. (2007), « *L'ordonnateur en droit public financier* », LGDJ, Paris, 387 pages.

### ➤ PUBLICATIONS

1-BARILARI A. (2004), « *La mise en œuvre de la LOLF* », in Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, LGDJ , pages 21- 29;

2-CANNAC Y. (2004), « La LOLF et la maîtrise de la dépense publique » in Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, LGDJ, pages 17 - 20 ;

3-CHEVALLIER J. (2010), « *Performance et gestion publique* » in Mélanges en l'honneur de Robert HERTZOG ; Réformes des finances publiques & modernisation de l'administration, Economica, pages 82-93 ;

4-DUPRAT J-P. (2011), « *L'exemple français de juridiction financière en trois questions* », in Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives n°24, Centre d'Etudes et de Recherches en Administration et Finances, ENAM et FADESP ;

5-MEDE N. (2004), « *La nouvelle gestion budgétaire, l'expérience des budgets de programme au Bénin* » In, Revue Afrilex n° 4 ;

6-SARKOZY N. (2004), « *Comment mener la réforme de la gestion de l'Etat ?* » in Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, LGDJ pages 8-14;

7-MORDACQ F. (2004), « *Quels changements liés à la mise en œuvre de LOLF ?* » in Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, LGDJ, pages 31- 37 ;

8-POUJADE B. (2005), « *Etat des lieux de la responsabilité des ordonnateurs en droit public financier aujourd'hui* », in Revue Française de Finances Publiques n°92, pages 101-131.

---

➤ **DOCUMENTS MIMOGRAPHES**

1-ADJAH M. (2001), « *Mise en œuvre des directives de l'UEMOA relatives aux finances publiques* », Communication aux étudiants du cycle II en AFT, document mimographe, Université d'Abomey-Calavi (ENAM);

2-DJOSSOU J. (2011), *Techniques de gestion budgétaire*, cours, AFT, cycle II, mai 2011, inédit ; Université d'Abomey-Calavi (ENAM) ;

3-MEDE N., (2010) « *Grands problèmes financiers contemporains* », cours, AFT cycle II ENAM, Mimographes, Université d'Abomey-Calavi (ENAM) ;

4-MOUSSILIOU M. (2010), « *Procédures d'exécution des dépenses publiques* », cours, AFT cycle II, mai 2010, Université d'Abomey-Calavi (ENAM).

➤ **MEMOIRES**

1-AWOLLO H. (2007), *Contribution à la performance des réformes relatives au circuit de la dépense publique au Bénin*, Mémoire de fin de formation en AFT Cycle II, ENAM, 98 pages ;

2-CAPO-CHICHI M. (2009), « *Contribution à la célérité dans la reddition des comptes annuels de l'Etat en République du Bénin* », Mémoire de fin de formation en AFT Cycle I, ENAM, 84 pages ;

3-DJIGLA F. (2009), « *Contribution à l'amélioration du contrôle financier dans le cadre de la réforme budgétaire béninoise* », », Mémoire de fin de formation en AFT Cycle II, ENAM, 61 pages ;

4-SIDI SOUMANOU A. (2009), « *Impact des réformes budgétaires sur la gestion des dépenses publiques au Bénin* », Mémoire de fin de formation en AFT Cycle II, ENAM, 51 pages.

---

## ➤ TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

1-République du Bénin (2011), « *Loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin* », Editions SOKEMI, 70 pages;

2-République du Bénin (1999), « *Loi n° 93-013 du 10 août 1999 portant Loi Organique de la Haute Cour de justice* » ;

3-Présidence de la République du Bénin (2011), « *Décret n° 2011- 270 du 2 avril 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier* »;

4-Présidence de la République du Bénin (2008), « *Décret n° 2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances* » ;

5-Présidence de la République du Bénin (2005), « *Décret 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats (CaR-GBAR)* »;

6-Présidence de la République du Bénin (2001), « *Décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique* » ;

7-Présidence de la République du Bénin (2000), « *Décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat* » ;

8-Ministère de l'Economie et des Finances (2011), *Arrêté n° 727/MEF/CAB/CF du 17 août 2011 portant modalités de l'allègement du contrôle a priori des dépenses publiques.*

9-Ministère de l'Economie et des Finances (2000), *Arrêté n° 100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget.*

---

## ➤ DOCUMENTS TIRES SUR INTERNET

1-Sud Quotidien (2011) : « UEMOA, réformes des finances publiques de l'UEMOA : les ministères seront évalués sur la base des résultats »  
Publié le 25 octobre 2010 à 12h23 sur [www.reussirbusiness.com](http://www.reussirbusiness.com);

2-UEMOA (2009), Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA ;

3-UEMOA (2009), Directive n°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;

4-UEMOA (2009), GUIDE DIDACTIQUE de la Directive N°07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA ;

5-TOMMASI D. (2010), Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement, [www.afd.fr](http://www.afd.fr) ;

6-ZONON A. (2009), *Etendue du pouvoir de décision des ordonnateurs dans l'autonomie financière du budget des collectivités locales (cas de la Circonscription Urbaine de Ouidah)*, Mémoire de fin de formation en AGT, Cycle I, ENAM, 2009, 41 pages, [www.memoireonline.com](http://www.memoireonline.com).

## ➤ AUTRES DOCUMENTS

1-République du Bénin (2011), « *Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP 2011-2015)* », 189 pages ;

2-Banque Mondiale et Fonds monétaire International (2003), *Manuel de gestion des dépenses publiques, Evaluation et plans d'action par pays (AAP) dans les PPTE*.

# ANNEXES

**ANNEXE N° 1 :****QUESTIONNAIRE**

Dans le cadre de nos travaux de recherches de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : «**PROBLEMATIQUE DE LA DECONCENTRATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR DE DEPENSE PUBLIQUE AU BENIN**», nous vous prions de répondre aux questions ci-dessous :

**I- Identification de l'enquêté**

Nom et prénoms (facultatif).....

Fonction.....

**II- - Qu'est-ce-qui explique selon vous l'insuffisance de culture de résultat des ordonnateurs de dépenses publiques ?**

- Faible incitation des acteurs  
 Forte influence du politique sur l'administration  
 Formation de base des agents non adaptée à la GBAR  
 Autres (A préciser)

**III Quelle est la cause de la limitation de la responsabilisation des ministres sectoriels en matière budgétaire?**

- Non-clarification des rôles de chaque ministre  
 Non-maîtrise des outils de la GBAR  
 Non-actualisation du cadre juridique du budget  
 Autres (A préciser).....

**NB** : Ne cocher qu'une réponse par question

Merci pour votre collaboration.

---

**ANNEXE N° 2 :****GUIDE D'ENTRETIEN**

Monsieur/Madame...

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) qui porte sur la « ***PROBLEMATIQUE DE LA DECONCENTRATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR DE DEPENSE PUBLIQUE AU BENIN*** », nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

- 1- Que signifie d'après vous, la notion d'ordonnateur de dépense publique ?
- 2- Que pensez-vous de l'organisation hiérarchique actuelle des ordonnateurs au Bénin ?
- 3- Selon vous, la faible incitation de ces ordonnateurs peut-elle expliquer l'insuffisance de leur culture de résultat ?
- 4- La responsabilisation limitée des ministres sectoriels peut-elle se justifier par la non-clarification de leurs rôles ?
- 5- Quelles mesures doit-on prendre pour déconcentrer la fonction d'ordonnateur au Bénin ?

Merci pour votre collaboration.

### **ANNEXE N° 3 : Tableau de clarification des rôles des ministres en matière budgétaire**

<b>MINISTRE CHARGE DES FINANCES</b>	<b>MINISTRES SECTORIELS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ordonnateur principal unique des recettes du Budget Général de l'Etat, des Comptes Spéciaux du Trésor et de l'ensemble des opérations de trésorerie ;</li> <li>❖ Ordonnateur principal des crédits, programmes et budgets annexes de son ministère ;</li> <li>❖ prépare les projets de loi de finances adoptés en Conseil des Ministres ;</li> <li>❖ responsable de l'exécution de la loi de finances ;</li> <li>❖ responsable du respect des équilibres budgétaire et financier définis par la loi de finances. A ce titre, il a le pouvoir de régulation budgétaire pour : <ul style="list-style-type: none"> <li>- annuler un crédit devenu sans objet ;</li> <li>- annuler un crédit pour prévenir la détérioration des équilibres budgétaire et financier de la loi de finances ;</li> <li>- subordonner l'utilisation des crédits par les ordonnateurs aux disponibilités de trésorerie de l'Etat ;</li> </ul> </li> <li>❖ responsable de la centralisation des opérations budgétaires des ordonnateurs pour reddition des comptes d'exécution de la loi de finances ;</li> <li>❖ peut mettre en jeu la responsabilité pécuniaire d'un agent public, quel que soit son ministère d'origine.</li> </ul>	<p><b><u>Prérogatives :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Ordonnateur principal des crédits, programmes et budgets annexes de son ministère ;</li> <li>❖ pouvoir de modifier la nature des crédits d'un même programme ;</li> <li>❖ morcellement des programmes en budgets opérationnels de programmes ;</li> <li>❖ nomination des responsables de programmes ;</li> <li>❖ nomination des responsables de budgets opérationnels de programmes.</li> </ul> <p><b><u>Tâches à accomplir :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ centralisation en amont des opérations budgétaires en vue de la reddition des comptes d'exécution de son budget ;</li> <li>❖ information du ministre chargé des Finances sur les modifications de crédits des programmes ;</li> <li>❖ élaboration de rapports devant mettre en jeu la responsabilité des agents publics convaincus coupables d'actes d'indiscipline budgétaire à adresser au ministre chargé des Finances.</li> </ul>

*Source : Réalisé par nous-même à partir de l'exploitation de la Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA*

## TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY .....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR .....	ii
DEDICACES .....	iii
REMERCIEMENTS .....	iv
LISTE DES SIGLES .....	v
LISTE DES TABLEAUX .....	vi
GLOSSAIRE .....	vii
RESUME .....	ix
SOMMAIRE .....	xi
INTRODUCTION GENERALE .....	1
<b>CHAPITRE PREMIER : NECESSITE DE L'ETUDE SUR LA PROBLEMATIQUE DE LA DECONCENTRATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR DE DEPENSE PUBLIQUE</b> .....	<b>4</b>
<b>Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage</b> .....	<b>5</b>
Paragraphe 1 : Présentation des cadres institutionnel et physique de l'étude. ....	5
I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de l'Economie et des Finances .....	5
A) Attributions du Ministère de l'Economie et des Finances .....	5
B) Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances .....	6
II- Cadre physique de l'étude : la Direction Générale du Budget .....	7
A) Attributions de la Direction Générale du Budget .....	7
B) Organisation de la Direction Générale du Budget .....	7
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités des ordonnateurs de dépenses publiques .....	9
I-Observations de stage .....	9
A) Etat des lieux sur les autorités en charge de fonctions d'ordonnateur et leurs conditions de travail .....	9
1-Autorités en charge de fonctions d'ordonnateur .....	9
2-Conditions de travail des ordonnateurs .....	11
B) Etat des lieux sur la phase administrative des dépenses publiques .....	13
1-Procédure normale d'exécution des dépenses publiques .....	16
2-Procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques .....	16
II-Inventaire des éléments de l'état des lieux .....	18
A) Inventaire des forces ou atouts .....	18
B) Inventaire des faiblesses ou menaces .....	19
<b>Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude</b> .....	<b>20</b>
Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles .....	20
I-Regroupement des problèmes par centre d'intérêt .....	20
II-Choix et justification de la problématique de l'étude .....	22
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique .....	23

I-Spécification de la problématique .....	23
II-Vision globale de résolution de la problématique spécifiée .....	25
A) Vision globale de résolution des problèmes spécifiques .....	25
1-Approche théorique relative au problème spécifique n°1 : insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques .....	25
2- Approche théorique relative au problème spécifique n°2 : responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire .....	26
A) Séquences de résolution de la problématique .....	27
<b>CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET SUGGESTIONS POUR UNE OPTIMISATION DE LA DECONCENTRATION DES FONCTIONS D'ORDONNATEUR DE DEPENSE PUBLIQUE .....</b>	<b>29</b>
<b>Section 1 : Cadres théorique et méthodologique de l'étude .....</b>	<b>30</b>
Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude.....	30
I-Objectifs et hypothèses de l'étude .....	30
A) Objectifs de l'étude .....	30
1-Objectif général .....	31
2-Objectifs spécifiques .....	31
B) Hypothèses de recherche .....	31
1-Formulation des causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1...	31
2- Formulation des causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2...	33
II-Tableau de bord de l'étude .....	34
III- Revue de littérature sur l'ordonnateur de dépense publique .....	36
A) Contributions antérieures sur le problème de l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques.....	36
B) Contributions antérieures sur le problème de la responsabilisation limitée des ministres en matière budgétaire .....	41
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude.....	45
I-Approche empirique de la méthodologie .....	45
A) Objectifs de la collecte de données .....	46
B) Population cible et nature de la collecte des données .....	46
C) Echantillonnage et spécification des données recueillies .....	47
D) Conception du questionnaire et du guide d'entretien .....	47
E) Techniques de dépouillement des données .....	48
F) Outils de présentation des données .....	48
II-Dimension théorique de la méthodologie .....	49
A) Choix théorique lié au problème de l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques .....	49
1-Présentation de la théorie retenue et norme d'amélioration de la situation ...	49
2-Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques .....	49
B) Choix théorique lié au problème de la responsabilisation limitée des ministres en matière budgétaire .....	50

1-Présentation des théories retenues et norme d'amélioration de la situation....	50
2-Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire .....	51
<b>Section 2 : Vérification des hypothèses et approches de solutions .....</b>	<b>51</b>
<b>Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses .....</b>	<b>51</b>
I- Conditions de réalisation de l'enquête .....	52
A) Préparation et réalisation de l'enquête.....	52
B) Difficultés rencontrées et limites des données .....	52
II-Présentation et analyse des données .....	53
A) Présentation et analyse des données recueillies sur l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs de dépenses publiques... ..	53
B) Présentation et analyse des données recueillies sur la responsabilisation limitée des ministres sectoriels en matière budgétaire .....	54
III-Estimation du niveau de vérification des hypothèses et établissement du diagnostic .....	56
A) Vérification des hypothèses .....	56
1-Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n° 1 .....	56
2-Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n° 2 .....	57
B) Synthèse du diagnostic .....	57
1-Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n° 1 .....	57
2-Eléments du diagnostic lié au problème spécifique n° 2 .....	57
<b>Paragraphe 2 : Suggestions pour une optimisation de la déconcentration des fonctions d'ordonnateur de dépense publique .....</b>	<b>58</b>
I-Approches de solutions .....	58
A) Propositions de solutions au problème de l'insuffisance de la culture de résultat chez les ordonnateurs .....	58
1-Par rapport à la faible incitation .....	59
2-Par rapport à la structure administrative .....	62
B) Propositions de solutions au problème de la responsabilisation limitée des ministres en matière budgétaire .....	63
II-Conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude .....	67
A) Conditions de mise en œuvre des solutions .....	67
1-Recommandations à l'endroit des autorités gouvernementales et parlementaires .....	67
2-Recommandations à l'endroit des autorités chargées de la réforme budgétaire .....	68
B) Construction du tableau de synthèse de l'étude .....	69
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>71</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>74</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>79</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>83</b>