



REPUBLIQUE DU BENIN

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



UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI
(UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE
(ENAM)

-----«O»-----

**MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II
POUR L'OBTENTION DU DIPLÔME
D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET DU
TRESOR**

Option :

ADMINISTRATION DES
FINANCES (AF)

Filière :

ADMINISTRATION DES
FINANCES ET DU
TRESOR (AFT)

ANNEE ACADEMIQUE: 2010 - 2011



Réalisé par :
Sunnitah BOUKARI

∞

SOUS LA DIRECTION DE :

⋮

Janvier 2012





QUALITE	NOM ET PRENOMS	SIGNATURE
PRESIDENT	M. Abdoulaye GOUNOU	
VICE-PRESIDENT	M. Félicien AKABA	
MEMBRE	M. Herbert MEDO	

*L'École Nationale d'Administration et de
Magistrature n'entend donner aucune
approbation ni improbation aux opinions émises
dans les mémoires. Ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*

DEDICACE

De tout mon cœur, je dédie ce mémoire à :

-  ***Vous mes parents : Seïbou BOUKARI et Rosalie AKOMOLA, vous m'avez donné la vie et vous n'avez cessé de me soutenir aussi bien financièrement que moralement. Merci d'avoir fait de moi ce que je suis aujourd'hui ;***

-  ***toi Adrien OTTI, tu as fait preuve d'endurance et d'esprit de sacrifice tout au long de ma formation. Que ce travail soit la preuve de ton attachement à mon égard. Reçois ici, un début de récompense.***

REMERCIEMENTS

Pour la réalisation de ce mémoire, nous avons trouvé auprès de plusieurs personnes, une aide précieuse. C'est pour cette raison que nous profitons de l'occasion pour manifester toute notre gratitude et adresser nos vifs et sincères remerciements à :

- *Monsieur **Valentin O. SOKPIN**, qui nous a émerveillées par sa logique et son ardeur au travail, ses conseils, sa disponibilité malgré ses multiples occupations. Nous sommes énormément sensibles à l'encadrement dont nous avons bénéficié auprès de lui. Nous le prions de trouver ici notre reconnaissance ;*
- *tout le personnel de la coordination du Programme National contre la Tuberculose, notamment le Professeur **Martin GNINAFON** et Mr **TRAORE Adamou EL HADJ TIDJANI**, le C/SAAL du PNT, pour nous avoir permis d'effectuer notre stage au programme dont ils ont la charge et pour l'intérêt qu'ils ont manifesté pour notre travail tout au long de nos recherches.*

Nous remercions également :

- *toute l'administration et le corps enseignant de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM).*
- *Monsieur **Djima YESSOUFOU** et Monsieur **Latifou DJIGLA** qui ont accepté de nous accompagner. Gracitudes et remerciements sont nos mots pour vous.*

A Monsieur le Président de Jury et messieurs les membres de jury, c'est un honneur que vous nous faites en acceptant d'évaluer ce travail : recevez toute notre reconnaissance.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CAME	Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels
CDT	Centre de Dépistage et de traitement
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
CNCC	Conseil Nationale des Commissaires aux Compte
CNHPP	Centre National Hospitalier de Pneumo Phtisiologie
DDZS	Direction du Développement des Zones Sanitaires
DEDTs	Direction des Explorations Diagnostiques et de la Transfusion Sanguine
DH	Direction des Hôpitaux
DHAB	Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base
DIEM	Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance
DNPEV- SSP	Direction Nationale de Programme Elargi de Vaccination et des Soins de Service de Santé Primaire
DNSP	Direction Nationale de Santé Publique
DPM	Direction des Pharmacies et du Médicament
DRS	Direction de la Recherche en Santé
DSCRp	Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
DSF	Direction de la Santé familiale
DSIO	Direction des Soins Infirmiers et Obstétricaux
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FM	Fonds Mondial
FMSTP	Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme
MS	Ministère de la Santé
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
PAG	Programme d'Action du Gouvernement
PNT	Programme National contre la Tuberculose

SAAL	Service Administration, Approvisionnement et Logistique
SADSP	Service d'Appui à la Déconcentration des Services de Santé et au partenariat Public et Privé
SAF	Service des Affaires Financières
SCI	Service de Contrôle Interne
SCMS	Service de Communication et Mobilisation Sociale
SEIB	Société d'Electricité Industrielle du Bénin
SESS	Service de l'Epidémiologie et de la Surveillance Sanitaire des frontières, ports et aéroport
SF	Service de Formation
SLATD	Service de Laboratoire et autres Techniques Diagnostiques
SPC	Service de Prise en Charge
SPIMPT	Service de la Promotion des Interactions entre la Médecine et la Pharmacopée Traditionnelles
SPPS	Service de Protection et de Promotion Sanitaire
SRO	Service de recherche Opérationnelle
SRSPS	Service de Réglementation Sanitaire et de la Promotion de la Santé
SSCST	Service de Santé Communautaire, en milieu scolaire et du Travail
SSE	Service de Suivi-Evaluation
UICTMR	Union Internationale Contre la Tuberculose et les Maladies Respiratoires
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
PTF	Partenaires Techniques et Financiers

LISTE DES TABLEAUX

Tableaux		Pages
N°1	Effectif du PNT par catégorie et par statut au 31/12/2011	19
N°2	Evolution du budget global du PNT (Montant en FCFA)	20
N°3	Point d'exécution du budget du programme par catégorie de coût	20
N°4	Evolution de la part de financement du budget national	21
N°5	Evolution de la part de financement des PTF	22
N°6	Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt	29
N°7	Synthèse des approches génériques	77
N°8	Tableau de bord de l'étude	78
N°9	Effectif au niveau de chaque population	50
N°10	Appréhension des enquêtés sur la notion de gestion financière	55
N°11	Avis des enquêtés sur les causes du problème de transport de fonds en espèces vers l'intérieur du pays	56
N°12	Appréciation des causes de la faible capacité d'absorption des allocations par les enquêtés	57
N°13	Causes relatives à la défaillance du contrôle interne au PNT	59
N°14	Tableau de synthèse de l'étude	69

LISTE DES FIGURES

Figures	Intitulés	Pages
N°1	Avis des enquêtés sur les causes relatives à l'insécurité dans les mécanismes de transport des fonds du PNT	56
N°2	Appréciation des causes de la faible capacité d'absorption des allocations par les enquêtés	58
N°3	Causes relative à l'insuffisance du contrôle interne au PNT	59

RESUME

Pour améliorer ses conditions sanitaires, l'Etat béninois a élaboré des politiques et stratégies de développement qui définissent les orientations pour les actions du secteur santé. La mise en œuvre de ces politiques et stratégies s'effectue à travers la mise en place et l'exécution de plusieurs projets/programmes pour lesquels d'importantes ressources ont été et continuent d'être mobilisées et consommées. Pour ce faire, il est primordial pour ces projets ou programmes d'avoir des mécanismes de gestion rigoureux et performants. Parmi ces programmes, nous comptons le Programme National contre la Tuberculose (PNT). Ce programme compte à son actif, des actions à court et à long termes initiées pour lutter contre l'une des principales maladies infectieuses, responsable de souffrances, d'appauvrissement et de décès. L'ampleur de l'épidémie mondiale de Tuberculose exige une action urgente et efficace pour éliminer cette maladie en tant que problème de santé publique et, à terme, d'éliminer la maladie dans le monde. Pour atteindre ses objectifs, il est nécessaire que le PNT définisse une bonne gestion financière de ses subventions. Mais malheureusement, les mécanismes de gestion financière du programme connaissent des dysfonctionnements et les problèmes qui y sont liés et qui sont retenus dans la présente étude se résument en trois points à savoir :

- Le transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays ;
- La faible capacité d'absorption des allocations ;
- La défaillance du contrôle interne.

Ces trois problèmes spécifiques sont la manifestation du problème général intitulé : «Gestion financière non performante du Programme National contre la Tuberculose »

De tout ce qui précède, nous formulerons le thème de notre étude de la façon suivante : << **Contribution à une gestion financière performante du Programme National contre la Tuberculose**>>.

La présente étude dont la problématique est liée à la non performance dans la gestion des financements du PNT a comme pour objectif de contribuer à la mise en place d'une démarche permettant la performance dans la gestion des financements du programme. Pour mener à bien notre étude, nous avons établi les hypothèses suivantes :

- la distance entre les lieux d'activités et les agences de banque justifie les problèmes de transport de fonds en espèces vers l'intérieur du pays;
- la lourdeur des procédures financières explique l'insuffisante capacité d'absorption des allocations au PNT ;
- le manque de ressources humaines est à la base de la défaillance du contrôle interne au PNT.

Une enquête faite à partir d'un questionnaire et d'un guide d'entretien nous a permis de vérifier ces hypothèses, d'établir le diagnostic et de proposer des recommandations à l'endroit des différents acteurs intervenant dans le processus de gestion du Programme.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 2

CHAPITRE PREMIER: CADRE INSTITUTIONNEL DE LETUDE, OBSERVATION DE STAGE ET PROBLEMATIQUE

Section 1 : Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage.5

Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude 5

Paragraphe 2 : État des lieux sur les prestations du PNT 17

Section 2 : Ciblage de la problématique. 30

Paragraphe 1 : choix et spécification de la problématique..... 30

Paragraphe 2 : vision globale et séquences de résolution de la problématique choisie34

CHAPITRE DEUXIEME : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS. 38

Section1 : objectifs de l'étude et méthodologie de travail adoptée.38

Paragraphe1 : objectif de l'étude et revue de littérature liée à la problématique choisie. 38

Paragraphe 2 : revue de littérature et méthodologie de travail adoptée.....45

Section2 : De la collecte des données aux approches de solutions55

Paragraphe1 : Collecte, analyse des données de l'étude..... 55

Paragraphe2 : approche de solutions, recommandations et conditions de mise en œuvre. 63

CONCLUSION 72

BIBLIOGRAPHIE 74

ANNEXES 76

TABLE DES MATIERES 87



INTRODUCTION

INTRODUCTION

Depuis toujours, la question de développement a été une préoccupation majeure des décideurs politiques du monde entier en général et ceux de l'Afrique en particulier. Cette question est souvent au cœur des rencontres internationales et des discours de déclaration de politique générale des chefs d'Etat et de gouvernement. La lutte contre la pauvreté et les maladies devient alors l'objectif primordial de tous les pays. De plus en plus, l'enveloppe budgétaire accordées aux pays africains au titre de l'aide au développement s'accroît afin qu'ils puissent faire face à leurs problèmes prioritaires et récurrents. Mais, les résultats enregistrés dans la mise en œuvre de projets et programmes demeurent peu satisfaisants.

Dès lors, les gouvernements du monde entier spéculent sur le concept de la gestion axée sur les résultats. Des initiatives volontaristes se créent visant à opérer des réorientations stratégiques permettant l'atteinte des résultats optimaux à la hauteur de l'enveloppe budgétaire accordée. C'est dans ce contexte, qu'en juin 2000, les membres du G8 (Groupe des huit pays les plus industrialisés) ont souligné le risque de déséquilibre mondial majeur qui pourrait survenir si les épidémies du sida, de la tuberculose et du paludisme n'étaient pas prises en charge de manière plus résolue. Ce qui a donné naissance, après l'Assemblée Générale des Nations Unies de juin 2001 au Fonds Mondial qui en janvier 2002 s'est donné pour priorité «atteindre un montant annuel de dépenses globales de 7 à 10 milliards de dollars pour la lutte contre la tuberculose dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire».


Dans le cadre de la mise en œuvre de cet important appui, il est spécifié dans le domaine de la lutte contre la tuberculose, que toute politique de lutte contre la tuberculose doit reposer prioritairement sur la détection des cas frottis

positifs et leur traitement, grâce à une chimiothérapie appropriée, pour stériliser les sources de transmission de la maladie. Le couple dépistage et traitement des patients frottis positifs, assure ainsi non seulement l'allègement des souffrances et la diminution de la mortalité due à la tuberculose, mais il contribue également à la réduction de la transmission du Bacille de Koch au sein des communautés. Pour y parvenir, il faut assurer une bonne gestion des programmes ou projets objet de ce financement. La question est de savoir, comment faire pour assurer la performance?

Comment parvenir à pérenniser les acquis de cet important appui financier ?

La recherche de réponses adéquates à ces différentes interrogations nous amène à réfléchir sur tout ce qui entrave la mise en œuvre efficace de ce financement ; et notamment sur les mécanismes actuels de gestion du Fonds Mondial qui représente plus de 90% des sources de financement du Programme National contre la Tuberculose et d'identifier les dysfonctionnements qui en découlent. Compte tenu de l'importance de quelques problèmes liés aux mécanismes actuels de gestion, nous avons choisi, d'axer notre réflexion sur le thème : « **Contribution à une gestion financière performante du Programme National contre la Tuberculose** »

Pour ce faire, nous présenterons d'abord dans un chapitre premier, le cadre institutionnel de l'étude et les observations de stage afin de cibler la problématique. Ensuite, nous aborderons dans le deuxième chapitre, les objectifs de l'étude et les approches de solution pour la réforme des mécanismes de gestion financière du Programme National contre la Tuberculose.



CHAPITRE PREMIER :
CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET
PROBLEMATIQUE

**CHAPITRE 1^{er} : CADRE INSTITUTIONNEL DE
L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET
PROBLEMATIQUE**

Dans ce chapitre, nous allons aborder dans la première section le cadre physique de l'étude et la restitution des observations de stage, ensuite dans une deuxième section, nous examinerons le ciblage de la problématique

Section 1 : Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage.

Il s'agira dans cette section de présenter le Programme National contre la Tuberculose (PNT) et de faire un état des lieux sur les prestations de cette structure.

Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude

Nous avons effectué notre stage au sein du PNT qui est un programme sous tutelle du Ministère de la Santé (MS).

Physiquement, le bureau de coordination du PNT est situé dans l'enceinte du Centre National Hospitalier de Pneumo-Phthysiologie (C.N.H.P.P.) à Akpakpa à Cotonou.

Sa présentation se fera à travers son historique, ses missions et son organisation. Mais avant cela, il convient de faire au préalable un bref aperçu sur le Ministère de la Santé (MS) et la Direction Nationale de la Santé Publique (D.N.S.P) qui assure la tutelle de ce programme.

I. Le Ministère de la Santé (MS) et la Direction Nationale de la Santé Publique (D.N.S.P)

A. Le Ministère de la Santé

Le Ministère de la Santé est l'un des vingt-six (26) départements ministériels créés par le Président de la République au lendemain de son élection

en avril 2011. Il est régi par le décret n°2010-06 du 12 Mars 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé.

La principale mission du Ministère de la Santé est « d'améliorer les conditions socio- sanitaires des familles ». Dans le souci de la prise en compte des objectifs retenus dans les différents documents stratégiques de l'Etat, notamment les Programmes d'Actions du Gouvernement (PAG), le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et le Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (DSCR), cette mission a évolué dans le temps avec la prise en compte du volet de lutte contre la pauvreté. Elle consiste désormais à « améliorer les conditions socio-sanitaires des familles sur la base d'un système intégrant les populations pauvres et indigentes ».

Le MS est structuré en onze (11) Directions Techniques et des Structures sous tutelle que sont :

1) la Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (**DIEM**), chargée de la conception, du suivi et de l'évaluation des activités de génie civil. Elle est également chargée de la gestion et de la maintenance des équipements médico-techniques du ministère ;

2) la Direction Nationale de la Santé Publique (**DNSP**), chargée de la conception, de la promotion, de la coordination, du suivi et de l'évaluation des mesures collectives et individuelles de prévention et de lutte contre les maladies ;

3) la Direction de la Santé Familiale (**DSF**), qui coordonne les activités liées à la santé familiale ;

4) la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (**DHAB**) qui assure l'application de la politique sanitaire nationale en matière d'hygiène et d'assainissement de base ;

5) la Direction des Soins Infirmiers et Obstétricaux (**DSIO**) chargée de la conception, du suivi et de l'évaluation de l'application des normes et procédures en matière de prestations de soins infirmiers et de soins obstétricaux ;

6) la Direction Nationale du Programme Elargi de Vaccination et des Soins de Santé Primaires (**DNPEV-SSP**) qui assure l'application de la politique sanitaire nationale en matière de Programme Elargi de Vaccination et de Soins de Santé Primaires ;

7) la Direction des Explorations Diagnostiques et de la Transfusion Sanguine (**DEDTS**) chargée de la conception et de la mise en œuvre de la politique sanitaire nationale en matière de :

- Analyses Biomédicales ;
- Transfusion Sanguine ;
- Imagerie Médicale.

8) la Direction du Développement des Zones Sanitaires (**DDZS**) chargée de la promotion et de la coordination du processus de la réforme de la base de la pyramide sanitaire ;

9) la Direction des Hôpitaux (**DH**) chargée de la conception, du contrôle et de la coordination des règlements, normes et procédures en matière de gestion des hôpitaux publics et privés ;

10) la Direction de la Recherche en Santé (**DRS**) qui assure la coordination, l'exécution et le suivi des activités de recherche dans le domaine de la santé humaine ;

11) la Direction des Pharmacies et du Médicament (**DPM**) qui conçoit et assure l'application de la politique sanitaire nationale en matière de :

- pharmacies et médicament ;
- pharmacopée traditionnelle.

Les projets et programmes du ministère sont répartis entre ces directions ou structures en fonction de leur domaine de compétence. C'est le cas de la DNSP qui a à charge, le Programme National de lutte contre la Tuberculose (PNT).

B. La Direction Nationale de Santé Publique

La Direction Nationale de Santé Publique (DNPS) est l'organe de coordination, de suivi et d'évaluation des mesures collectives et individuelles de prévention, de prophylaxie et de promotion pour la santé ainsi que de la consolidation du processus de réforme de la base de la pyramide sanitaire. Elle est régie par l'arrêté N° 0518/MS/DC/SGM/CTJ/DNPS/SA du 10 Février 2011 portant Attribution, organisation et Fonctionnement de la DNSP. Elle est chargée entre autres de :

- suivre la mise en œuvre de la réglementation sanitaire internationale ;
- suivre et faire appliquer la réglementation relative à l'exercice en clientèle privée des professions médicales et paramédicales et à l'ouverture des établissements sanitaires privés ;
- veiller au développement du partenariat entre les secteurs hospitaliers public et privé, en collaboration avec la Direction Nationale des Etablissements Hospitaliers ;
- élaborer, coordonner et évaluer tous les programmes nationaux de lutte contre les maladies.

La DNSP est composée de :

- un secrétariat ;
- un Service de l'Epidémiologie et de la Surveillance Sanitaire des Frontières, ports et aéroports (SESS) ;
- un Service de Réglementation Sanitaire et de la Promotion de la Santé (SRSPS) ;
- un Service de Santé Communautaire, en milieu scolaire et du Travail (SSCST) ;

- un Service d'Appui à la Déconcentration des Services de Santé et au partenariat public et privé (SADSP) ;
- un Service de la Promotion des Interactions entre la Médecine et la Pharmacopée Traditionnelles (SPIMPT).

Chaque service est placé sous l'autorité d'un chef service. Notons par ailleurs que la DNSP comprend des organismes sous-tutelle tels que :

- le conseil national de santé ;
- le Comité National de Lutte contre l'Onchocercose ;
- le Comité National de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ;
- le Comité National RAOUL FOLLEREAU ;
- le Groupe des Facilitateurs de l'initiative « faire reculer le paludisme » ;
- l'Agence Nationale de Vaccination et des Soins de Santé Primaires ;
- le Projet Régional Commun de Prévention et de Prise en charge des IST/VIH/SIDA le long du corridor de Migration Abidjan-Cotonou-Lagos (Projet CORRIDOR).

Enfin, signalons que certains projets/programmes et centres sont rattachés à la DNSP. Ce sont :

- le Programme National de Lutte contre le SIDA ;
- le Programme National contre la Tuberculose ;
- le Programme National de Lutte contre le Paludisme ;
- le Programme National de Lutte contre la Lèpre et l'Ulçère de Buruli ;
- le Programme National de Lutte contre les maladies Non Transmissibles ;
- le Projet d'Appui à la Surveillance Epidémiologique Intégrée ;
- le Programme National de lutte contre les Maladies Transmissibles ;
- le Programme National de Lutte contre la Drépanocytose ;
- le Programme National de la Pharmacopée et de la Médecine Traditionnelles ;

- le Centre national Hospitalier de Psychiatrie de Jacquot ;
- le Centre National Hospitalier de Pneumo-phtisiologie ;
- le Service d'aide Médicale d'urgence.

Les responsables nationaux desdits Projets, Programmes et Centres sont nommés par arrêté ministériel après sélection par un comité mis en place à cet effet. Par ailleurs, ils ont pour titre : Coordonnateur National ou Directeur.

La DNSP, quant à elle, est dirigée par un Directeur nommé par décret pris en conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de la Santé et est assisté d'un Adjoint nommé par Arrêté.

Il est à noter qu'il a été institué à la DNSP un comité de Direction qui placé sous la présidence du Directeur, a un caractère consultatif, et est composé des chefs service et d'un représentant du personnel. Les moyens de fonctionnement de cette direction proviennent essentiellement du Budget National et des contributions des Partenaires Techniques et Financiers du Ministère de la Santé.

II. Le Programme National contre la Tuberculose

Sa présentation se fera à travers son historique, ses missions et son organisation.

A. Historique et missions du PNT

Le Programme National contre la Tuberculose est l'un des programmes prioritaires au Bénin. Il est sous la tutelle de la Direction Nationale de la Santé Publique (D.N.S.P) du Ministère de la Santé.

Il est régi par l'arrêté 2010 N°2111/MS/DC/SGM/CTJ/DNPS/PNT/SA du 09 Avril 2010 portant création et organisation des services du Programme National contre la Tuberculose (PNT).

Ce programme est un des instruments mis en place par le Ministère de la Santé pour contrôler l'une des affections qui déciment les populations les plus démunies du Bénin : la Tuberculose. **Le PNT fait partie des vingt-quatre (24) programmes sous tutelle de la DNSP.**

Il est chargé de définir la politique du pays en matière de lutte antituberculeuse et de favoriser sa mise en œuvre en collaboration avec tous les acteurs impliqués dans la lutte.

Le PNT assure la prévention, le diagnostic et le traitement de la Tuberculose. Aux termes du décret précité, le Programme assure trois missions à savoir :

- une mission réglementaire et préventive : la surveillance épidémiologique en matière de tuberculose dans notre pays ;
- une mission curative : il s'agit de la détection des cas de tuberculose pulmonaire contagieuse et leur traitement jusqu'à la guérison par une chimiothérapie spécifique ;
- une mission fonctionnelle : le PNT supervise un réseau de cinquante et sept (57) Centres de Dépistage et de Traitement (CDT) de la tuberculose.

B. Organisation du Programme

Le PNT est non seulement organisé en services mais sa structure est aussi fonction du système national de santé avec trois niveaux.

1. Les services du PNT

Conformément aux dispositions de l'arrêté de restructuration n°2010/2111/MS/DC/SGM/CTJ/DNPS/PNT/SA du 9 avril 2010 portant création et organisation des services du PNT, le programme est structuré en 9 (neuf) services. Chaque service est à son tour subdivisé en une ou plusieurs divisions.

a) Le Service Administration, Approvisionnement et Logistique (SAAL)

Conformément à l'article 5 de l'arrêté précité, ce service a pour missions d'assurer la gestion :

- du Secrétariat ;
- des Ressources Humaines ;
- des approvisionnements ;
- de la gestion logistique ;
- de la caisse de menues dépenses.

b) Le Service des Affaires Financières (SAF) ;

Le Service des Affaires Financières assure les fonctions opérationnelles à savoir :

- gérer les ressources financières du PNT ;
- participer à l'élaboration des budgets du programme ;
- veiller au bon fonctionnement du système informatique appliqué à la gestion financière.

c) Le Service de Prise en Charge (SPC) ;

Le Service de Prise en charge a pour objectif de :

- organiser le diagnostic et le traitement de la tuberculose et de la coïnfection TB/VIH ;
- superviser les structures décentralisées en matière de la prise en charge ;
- veiller à l'actualisation des directives de la prise en charge en fonction de l'efficacité des antituberculeux ;
- organiser le diagnostic et le traitement des maladies respiratoires non tuberculeuses.

d) Le Service de Laboratoire et Autres Techniques Diagnostiques (SLATD) ;

Le Service de Laboratoire et Autres Techniques Diagnostiques a pour mission de :

- promouvoir la réalisation de toutes les techniques de diagnostic utiles pour le PNT ;
- organiser le diagnostic et le suivi bactériologique tuberculeux dans tout le réseau de laboratoires impliqués dans le PNT ;
- assurer le contrôle de qualité des examens réalisés dans les laboratoires ;
- superviser les laboratoires ;
- appuyer la formation de tous les acteurs impliqués dans le réseau ;
- veiller à la disponibilité dans les laboratoires du réseau de l'équipement et des commandes et réactifs nécessaires pour mener les activités de laboratoire.

e) Le Service de Formation (SF);

Le Service de Formation a pour rôle de :

- identifier les besoins en formation et en recyclage ;
- concevoir et actualiser les outils de formation ;
- rédiger en collaboration avec les autres cadres concernés les modules de formation ;
- veiller à la mise en œuvre des programmes de formation et de recyclage.

f) Le Service de Communication et Mobilisation Sociale (SCMS) ;

Le Service de Communication et Mobilisation Sociale a pour objectif de :

- identifier les besoins en communication et mobilisation sociale ;
- élaborer les plans de communication et de mobilisation sociale ;
- veiller à la mise en œuvre des plans de communication et de mobilisation sociale ;
- coordonner les activités des Organisations gouvernementales et autres partenaires communautaires ;
- renseigner le site internet du programme : www.pnt-benin.bj.

g) Le Service Recherche Opérationnelle (SRO);

Le Service Recherche Opérationnelle est un service qui a en charge de :

- identifier les priorités de recherche pour le programme ;
- faciliter l'organisation des recherches ;
- suivre les recherches menées ;
- assurer la diffusion des résultats des recherches ;
- conseiller le programme sur la valorisation des résultats des recherches.

h) Le Service de Contrôle Interne (SCI) ;

Le Service de Contrôle Interne est chargé de :

- élaborer et mettre en œuvre un plan de contrôle interne ;
- veiller à la bonne application des procédures de gestion du PNT ;
- élaborer les rapports de contrôle interne assortis de recommandations.

i) Le Service de Suivi-Evaluation (SSE).

Ce service a pour rôle de :

- collecter et analyser les données de la tuberculose ;
- étudier les effets/impacts des interventions de lutte contre la tuberculose ;
- suivre et évaluer les activités du PNT ;
- assurer l'archivage des documents de suivi-évaluation ;
- gérer les bases de données du PNT ;
- veiller au bon fonctionnement du système d'information sanitaire du PNT.

2. La structure Pyramidale du PNT

La structure du PNT est calquée sur celle du système national de santé qui est de forme pyramidale avec un niveau central ou national, un niveau intermédiaire ou départemental et un niveau périphérique ou opérationnel.

a) Le niveau central

Le bureau de coordination du PNT est situé dans l'enceinte du Centre National Hospitalier de Pneumo-Phthisiologie (CNHPP) de Cotonou. Il est chargé de définir la politique du pays en matière de lutte antituberculeuse et de favoriser sa mise en œuvre en collaboration avec tous les acteurs impliqués dans la lutte.

En dehors du niveau central où sont définies les grandes orientations de la politique nationale contre la Tuberculose, le Programme dispose d'autres structures décentralisées.

b) Le niveau intermédiaire : Direction Départementale de la Santé (DDS)

Le PNT est représenté par le Service de Protection et de Promotion Sanitaires (SPPS) de la DDS. Le SPPS est en charge de la gestion de l'ensemble des programmes de santé au niveau régional. Ce service se s'occupe du ravitaillement des CDT en médicaments spécifiques et petits matériels pour le diagnostic, fournis par le niveau central. Il participe aux activités de supervision, de formation du personnel et d'appui aux partenaires locaux impliqués dans la lutte antituberculeuse.

c) Le niveau périphérique (niveau opérationnel): Zone sanitaire

C'est le niveau où les patients sont diagnostiqués, mis sous traitement, et suivis jusqu'au terme de la prise en charge. A ce propos, le Centre de Dépistage et de Traitement de la tuberculose (CDT) dispose d'un stock de médicaments antituberculeux, de supports pour la gestion des données et la production de rapports périodiques sur le dépistage et l'analyse de cohorte.

Le PNT s'appuie actuellement sur un réseau de cinquante-sept (57) CDT, intégrés aux zones sanitaires et aux centres de santé des communes (CSC). Dans le cadre du partenariat secteurs public/privé, certains centres de santé confessionnels exerçant un attrait particulier sur les populations, en raison de la qualité des offres de soins, ont été érigés en CDT.

Des centres de traitement directement observé (CTDO) annexés aux CDT, sont créés dans certaines localités, pour administrer exclusivement les médicaments sous observation directe aux patients, en phase intensive de traitement.

Toutes ces structures travaillent en collaboration avec des agents du système de santé du Bénin qui sont pour la plupart des planificateurs, des médecins, des administrateurs, des financiers, des sociologues, des infirmiers, des sages-femmes, des radiologues, des techniciens de laboratoires, des aides soignants etc....

Paragraphe 2 : État des lieux sur les prestations du PNT

L'état des lieux examinera d'abord le fonctionnement général du PNT. Ensuite, il sera question de faire un inventaire des atouts et potentialités et aussi des faiblesses et menaces du Programme.

I. Le Fonctionnement du PNT

Ce fonctionnement sera appréhendé à travers les moyens d'actions dont dispose le PNT. Il s'agit des moyens matériels et humains d'une part et des ressources financières d'autre part, dont se sert le Programme pour assurer son fonctionnement dans le cadre de la lutte contre la tuberculose.

A. Ressources matérielles et humaines

Les ressources matérielles du Programme sont constituées de stock de médicaments antituberculeux, d'équipements de laboratoire et de radiologie et de matériels roulants. S'agissant des moyens humains, ils sont constitués du

personnel (cadres techniques et administratifs, agents d'exécution) réparti au sein des services.

1. Les moyens matériels

Le PNT dispose d'un stock suffisant en médicaments antituberculeux (don du Global Drug Facility) disponible qui couvre le besoin annuel de tout le pays. Les équipements de laboratoire et de radiologie concernent des microscopes à fluorescence, d'appareil de radiologie, des consommables et réactifs pour la réalisation de la culture et des tests de sensibilité aux antibiotiques.

En ce qui concerne le matériel roulant, le PNT dispose de véhicules TOYOTA 4x4 et des motos acquis grâce aux financements des PTF.

Il faut dire que l'appui du Fonds Mondial a permis de renforcer de façon substantielle le matériel roulant du Programme.

2. Les moyens humains

Le personnel chargé de la lutte contre la tuberculose est composé des agents permanents de l'Etat, des contractuels de l'Etat et des contractuels sur projets ou sur fonds propres. L'équipe médicale et paramédicale du niveau central est constituée de médecins spécialistes en pneumo-physiologie, en biologie, en médecine interne, en épidémiologie, en santé publique, de médecins généralistes, d'infirmiers, de bio-technologistes et d'ingénieurs en radiologie. Cette équipe est appuyée par des administrateurs, financiers, statisticiens, secrétaires, assistants sociaux, opérateurs de saisie, agents de liaison, standardiste, agents d'entretien et d'hygiène, gardiens et conducteurs de véhicules administratifs.

L'effectif total du programme au 31 décembre 2011 est de 134 agents répartis comme suit :

Tableau 1 : Effectif du PNT par catégorie et par statut au 31/12/2011.

Statut Catégorie	APE	Contractuels de l'Etat/FM	Total
Catégorie A	17	42	59
Catégorie B	07	24	31
Catégorie C	02	07	09
Catégories D et E	05	30	35
Total	31	103	134

Source : Secrétariat du PNT.

B. Ressources Financières

Les ressources financières du Programme proviennent du Budget National et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). L'évolution du budget global du PNT sur les trois dernières années se présente comme suit :

Tableau 2 : Evolution du Budget global du PNT (Montant en FCFA)

Année Financement	2010	2009	2008
Budget National	115 920 000	170 000 000	130 000 000
PTF	705 000 000	387 000 000	439 000 000
Total	802 920 000	557 000 000	569 000 000

Source : Service des Affaires Financières.

Le tableau suivant nous renseigne sur le point d'exécution du budget du programme par catégorie de coût au Programme National contre la Tuberculose :

Tableau n°3 : Point d'exécution du budget du PNT par catégorie de coût.

Catégories de coût	Budget	Dépenses	Exécution (%)
Matériels de communication	117 352,17	94 511,24	80,5%
Produits et équipements médicaux	816 701,57	284 869,15	34,9%
Ressources humaines	794 258,98	729 918,24	91,9%
Infrastructures et autres équipements	845 206,55	84 824,05	10,0%
Vivres	208 550,28	205 892,86	98,7%
Suivi évaluation	355 477,08	163 970,88	46,1%
Produits pharmaceutiques	75 075,31	70 914,97	94,5%
Administration et planification	251 915,34	145 575,43	57,8%
Coûts administratifs et d'achat	47 574,77	7 590,00	16,0%
Assistance technique	11 079,39	-	0,0%
Formation	348 212,90	249 149,31	71,6%
Total	3 871 404,34	2 037 216,13	52,6%

Source : Service des Affaires financières

1. Le Budget National

Le budget alloué au fonctionnement du Centre National Hospitalier de Pneumo-phtisiologie (CNHPP) de Cotonou est de 46.000.000 francs CFA en 2010 ;

Le PIP (Programme d'Investissement Public) a alloué au PNT en 2010 un montant de 100.000.000 de francs CFA et la prise en charge du personnel pour un montant de (3 702 040 CFA).

L'évolution sur les trois dernières années de la part du financement du budget National se présente comme suit :

Tableau 4 : Evolution de la part de financement du Budget National (Montant en FCFA)

Année \ Dépenses	2010	2009	2008
Fonctionnement	20 300 000	22 000 000	34 000 000
Investissement	89 000 000	133 000 000	90 000 000
Total	109 300 000	155 000 000	124 000 000

Source : Service des Affaires Financières.

Tous les CDT bénéficient du soutien du budget national pour l'alimentation des malades tuberculeux et de carburants pour les recherches actives des patients irréguliers.

Le budget national appuie le Centre de Pneumo-phtisiologie (C.P.P Akron de Porto-Novo) pour le fonctionnement et l'alimentation des malades tuberculeux (41.000.000 francs CFA).

2. Les aides extérieures

Ces aides proviennent principalement de trois bailleurs :

- l'Union Internationale Contre la Tuberculose et les Maladies Respiratoires (UITMR);
- le Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la Tuberculose et le Paludisme (FMSTP);
- l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS).

L'Union Internationale Contre la Tuberculose et les Maladies Respiratoires est une Organisation Non Gouvernementale (ONG) qui soutient depuis des années le PNT. Le montant annuel de l'aide qu'elle a allouée au PNT au titre de l'année 2010, s'élève à trente-neuf millions (39.000.000) francs CFA et consiste-en :

- la fourniture des médicaments antituberculeux, des réactifs et du matériel de laboratoire ;
- l'appui à la supervision, à la formation et à la recherche opérationnelle.

L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), en dehors de son appui technique, a apporté également un financement de 750.000 de francs CFA en 2007 pour soutenir l'organisation de la réunion des SPPS dans le cadre de la planification des activités du programme. Cette organisation apporte au programme un appui surtout technique.

L'évolution sur les trois dernières années de la part du financement des Partenaires Techniques et Financiers se présente comme suit :

Tableau 5 : Evolution de la part de financement des PTF (Montant en FCFA)

Année	2008	2009	2010
PTF			

UICMR	39 000 000	30 000 000	30 000 000
FMSTP	400 000 000	357 000 000	675 000 000
Total	439 000 000	387 000 000	705 000 000

Source: Service des Affaires Financières.

A partir du fonctionnement des services du PNT, nous avons noté quelques faiblesses et points forts qu'il convient à présent de passer en revue.

II. Constats significatifs

Ces constats sont relatifs aux forces et opportunités ainsi qu'aux faiblesses et menaces issues des observations de stage.

A. Observations de stage

La gestion se définit comme étant un ensemble de technique de direction ou d'organisation d'une entreprise. De cette définition, nous pouvons retenir que la gestion financière représente un ensemble d'activités centrales dans une organisation. Ce sont donc des activités qui visent à planifier et à contrôler l'utilisation des liquidités (argent) et des avoirs (biens) qui sont possédés par l'entité pour réaliser sa stratégie. La gestion financière assure que les aspects financiers de l'entité ou du programme (la budgétisation, les rapports financiers et autres procédures nécessaires) sont exécutés de manière contrôlée.

En effet, en nous référant aux attributions du PNT, notre stage nous a permis de faire quelques constats qui peuvent être des sources de risques pour une gestion efficace du programme.

Il nous a été donné de constater que pratiquement chaque service du Programme dispose d'un semblant d'archive pour la conservation des documents. Mais

pourtant, le PNT a acquis un serveur pour la sauvegarde des données du Programme. Malheureusement, c'est tout comme si ce serveur a été laissé à l'abandon. Cela ne nous a pas surpris quand les responsables nous ont dit que le serveur en question n'est pas encore opérationnel. De plus, le Programme dispose d'une armoire contre incendie appelée ignifuge. C'est une armoire qui peut conserver intacts les documents qu'elle contient en cas d'incendie. Cette armoire aussi n'est pas opérationnelle. Il pourrait donc y avoir des pertes de données liées à un incendie, à la documentation sur papier. Nous avons relevé également des difficultés liées aux locaux de stockage des données. Il existe donc au PNT un réel problème lié à la protection des données. Nous pouvons donc dire que **le système de sauvegarde des données n'est pas opérationnel.**

Une lecture du manuel de procédure du PNT en date de janvier 2010, nous a permis de constater qu'il n'existe pas une grille de signature, une définition des seuils d'autorisation et des personnes habilitées ainsi que la clôture mensuelle des saisies comptables. De plus, de nos échanges avec les responsables du programme, il nous a été souligné qu'après l'édition dudit document, le Fonds Mondial a fait certaines recommandations pertinentes qui ne sont toujours pas pris en compte jusqu'à ce jour et qu'ils essaient de faire le nécessaire pour ne pas trop tôt corriger le manuel qu'il venait d'adopter. Nous pouvons donc souligner que **le manuel de procédure du PNT est inadéquat et qu'il existe une insuffisante appropriation des directives du Fonds Mondial par les acteurs.**

Bien que disposant d'un mécanisme de contrôle interne, le service abritant ce contrôle est animé par une seule personne. Cette dernière est chargée d'exécuter toutes les tâches assignées au service en terme de vérification à priori et à postériori. Mais malheureusement, la vérification des livres journaux, du registre de la comptabilité et surtout l'inventaire physique au magasin du programme n'est

pas toujours fait. Nous pouvons dire que **le contrôle interne est défaillant au PNT.**

Aussi, il est à noter que dans le cadre de la décentralisation de ses activités, le PNT est amené à déléguer des activités à ses niveaux intermédiaires et ou opérationnels. Assez d'activités sont ainsi menées par ces partenaires du Programme en toute indépendance. Les pièces justificatives sont a posteriori acheminées vers le niveau central avec beaucoup de doute sur leur effectivité et leur sincérité. D'où **absence de contrôle des activités décentralisées et faiblesse du système de suivi évaluation.**

Dans l'exercice de leurs activités, certains services, notamment le SAAL et le SAF se trouvent parfois confrontés à des difficultés liées à leurs domaines d'intervention et de compétences respectifs. Cette situation traduit **une collision ou des conflits d'attributions entre les deux services.**

Dans l'optique de l'atteinte des objectifs du programme, les responsables organisent très souvent des missions de supervision, de contrôle, de recyclage et de formation à travers tout le pays. Pour ce faire, les agents ou les responsables de mission sont obligés de se déplacer avec de fortes sommes d'argent (**parfois à hauteur de cinq millions**) dans le but de pouvoir procéder au paiement du personnel retenu pour ladite mission. De temps à autres, les chèques sont établis au nom d'un agent du programme qui procède à l'encaissement. Comme dans toute société, n'importe quel véhicule peut être braqué au cours d'un voyage ou volé par des braqueurs. Cette situation de transport d'espèces se trouve être très dangereuse autant pour le personnel que pour les fonds en question car un véhicule dans lequel se trouvent de fortes sommes d'argent est beaucoup plus exposé aux personnes de mauvaise foi. Malgré les appréhensions des PTF, la situation demeure la même. Le transport de liquidité, ainsi fait, traduit une

sécurité insuffisante de la caisse ou des fonds publics. On assiste ainsi à **un problème de transport de fonds en espèces vers l'intérieur du pays.**

Un autre risque que court le PNT est le financement des activités de sensibilisation des populations confiées aux ONG. En effet ces ONG sont douées dans la production des pièces justificatives et de rapports pompeux alors qu'elles ne font pas souvent les activités sur le terrain. On note alors un **risque de détournement des fonds publics.**

Notons par ailleurs que le PNT se trouve parfois confronté à des problèmes de rupture de stocks. La procédure d'approvisionnement connaît quelques dysfonctionnements. Ceci engendre une insuffisance de fournitures de bureau ou des denrées alimentaires destinées aux CDT. Cette situation traduit **une absence de cadre général d'estimation des besoins, une mauvaise planification sur toute la chaîne d'approvisionnement** et on assiste ainsi à **une faiblesse dans la gestion des stocks et de la logistique.**

Aussi, avons-nous noté des difficultés d'approvisionnements en produits et équipements médicaux ou non médicaux. En effet, ces approvisionnements sont confiés à deux structures externes au Programme à savoir : la CAME et la SEIB conformément aux recommandations du FM.

Ces structures, au lieu d'être des facilitateurs pour le Programme sont venues alourdir les procédures. Ceci conduit à l'inutilisation d'une bonne partie du financement. Le PNT se trouve alors obligé de retourner au bailleur le reliquat issu de ses subventions. De plus, les allocations sur budget national connaissent également le même sort. On note alors **une insuffisante capacité d'absorption des allocations.**

Le PNT présente, cependant des aspects positifs dans son fonctionnement courant.

En effet, le Service des Affaires Financières est chargé des travaux courants de comptabilité. Il reçoit à ce titre les factures et les bordereaux de livraison en provenance du SAAL et effectue les différents paiements. Il procède à l'imputation directe sur les factures au compte de charges par nature ou aux rubriques analytiques sur l'ordinateur ; ce qui permet **un suivi régulier des comptes de tiers**. Toujours dans la même lancée, nous pouvons dire que **les comptes bancaires sont tenus conformément aux réglementations en vigueur**.

Les entrées et sorties de tous les articles et produits des magasins du programme sont répertoriées scrupuleusement sur des fiches de stocks afin de suivre la traçabilité des biens. Nous pouvons donc dire que **le PNT dispose d'une comptabilité matière**.

D'un autre côté, le Secrétariat Administratif du PNT est chargé de la gestion de tous les courriers à l'arrivée et au départ ainsi que de bien d'autres tâches spécifiques comme la gestion des Ressources Humaines.

En ce qui concerne les courriers à l'arrivée, le secrétariat les réceptionne après une décharge et les enregistre. Le même processus est observé et suivi pour l'expédition des courriers qui font également l'objet d'un enregistrement au registre départ. Nous pouvons donc dire qu'il existe **un bon suivi des courriers du Programme**. Outre la gestion des courriers, le Secrétariat Administratif du PNT est chargé à l'instar du standard de la réception et du transfert des messages téléphoniques. Ces messages, après avoir été notés au brouillon sont mis au propre avant d'être soumis à l'autorité. Ce service s'occupe également de l'élaboration de certains documents tels que les notes de service, les ordres de missions ainsi que d'autres tâches que le coordonnateur lui demande de faire. Aussi, avons-nous constaté le passage de temps à autre au secrétariat de stagiaires qui viennent en appui au personnel du service qui sont au nombre de deux (02). Ce qui justifie que **le PNT dispose de personnel suffisant à son secrétariat**

administratif. De plus, les agents contractuels sont régulièrement déclarés à la CNSS que ce soit les agents du programme ou ceux du CNHPP. On note ici **une volonté affichée des responsables du programme pour garantir la retraite à leurs agents.**

B. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il s'agit ici de dénombrer les forces et les faiblesses identifiées dans le fonctionnement du PNT.

1. Inventaire des atouts ou des forces

Il s'agit de :

- suivi régulier des comptes de tiers ;
- existence d'une comptabilité matière ;
- comptes bancaires tenus conformément aux réglementations en vigueur ;
- bon suivi des courriers du Programme ;
- personnel suffisant au secrétariat administratif ;
- volonté affichée des responsables du programme pour garantir la retraite à ses agents.

2. Inventaires des problèmes ou des faiblesses

On peut citer :

- insuffisance de système de sauvegarde des données ;
- manuel de procédure inadéquat ;

- insuffisante appropriation des directives du Fonds Mondial par les acteurs du PNT ;
- absence de contrôle des activités décentralisées ;
- contrôle interne défaillant ;
- collisions ou conflits d'attributions;
- problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays;
- risque de détournement des fonds publics ;
- absence de cadre unique d'estimation des besoins ;
- mauvaise planification sur toute la chaîne d'approvisionnement ;
- faiblesse dans la gestion des stocks et logistiques ;
- Insuffisante capacité d'absorption des allocations.

Au regard des faiblesses recensées au PNT, nous procéderons au ciblage de la problématique.

En suivant de près le fonctionnement du PNT, les principaux constats qui constituent des risques majeurs liés surtout à une mise en œuvre efficace et efficiente des activités sont résumés dans le tableau ci-après :

Tableau 6 : Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

N° d'ordre	Centre d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématique
1	Gestion financière	<ul style="list-style-type: none"> - contrôle interne défaillant ; - problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays ; - absence de contrôle des activités décentralisées ; - risque de détournement des fonds publics ; - insuffisante capacité d'absorption des allocations. 	Gestion financière non performante du programme.	Problématique liée à la non performance de la gestion financière du Programme.
2	Chaîne d'approvisionnement et de gestion des stocks	<ul style="list-style-type: none"> - absence d'un cadre général d'estimation des besoins ; - mauvaise planification sur toute la chaîne d'approvisionnement ; - Faiblesse de la gestion des stocks et de la logistique. 	Non optimisation de la chaîne d'approvisionnement et de gestion des stocks.	Problématique de l'optimisation de la chaîne d'approvisionnement et de gestion des stocks.
3	Gouvernance du programme	<ul style="list-style-type: none"> - insuffisante appropriation des directives du FM ; - manuel de procédure inadéquate ; - collision ou conflit d'attribution. 	Non efficacité dans la gouvernance du Programme.	Problématique d'une efficacité dans la gouvernance du programme.
4	Qualité du système de suivi évaluation	<ul style="list-style-type: none"> - insuffisance du système de sauvegarde des données ; - insuffisance de ressources humaines ; - faible suivi des activités au niveau déconcentré. 	Mauvaise qualité du système de suivi évaluation.	Problématique d'une meilleure qualité du système de suivi évaluation.

Source : nos recherches

Section 2 : Ciblage de la problématique.

Dans cette section, nous aborderons le choix et la spécification de la problématique puis la vision globale de résolution pour la mise en œuvre d'une amélioration de la gestion au PNT.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

I. Choix de la problématique et justification du sujet

Cette partie sera consacrée d'une part au choix de la problématique et d'autre part à la justification du sujet.

Le tableau N°5 présente les différents problèmes énumérés et déclinés par centres d'intérêt.

A. Choix de la problématique

De nos investigations au cours de notre stage au PNT, différents problèmes ont été identifiés. L'analyse de ces derniers, nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêts constituent des problématiques auxquelles il faut trouver des solutions pour espérer une gestion beaucoup plus performante du Programme. Le choix de notre problématique est donc orienté vers la recherche d'une bonne gestion financière, condition essentielle, ceci, en accord avec la stratégie globale du programme.

La gestion financière étant un instrument d'aide à la décision, elle est très importante pour une entreprise. Il n'y a pas d'entreprise en bonne santé sans une gestion financière pertinente. C'est fort de cette situation que la performance de la gestion financière au PNT impliquera dans le long terme la gestion de la croissance et de la rentabilité. La rentabilité du programme sera liée à l'atteinte

des objectifs à travers la satisfaction de la population (taux de dépistage, de traitement, de guérison, de rechute.... Etc.).

Le thème de notre étude portera sur : « la problématique d'une gestion financière non performante du PNT » et s'inscrit dans le cadre de la réflexion sur la recherche de performance de la gestion financière dans un Programme comme le PNT.

Les problèmes spécifiques découlant de cette problématique sont :

- contrôle interne défaillant ;
- problème de transport des Fonds en espèces vers l'intérieur du pays;
- insuffisante capacité d'absorption des financements ;
- insuffisance du contrôle des activités décentralisées ;
- risque de détournement des fonds publics.

La recherche de solutions à ces problèmes spécifiques ainsi recensés nous amène à libeller le thème de notre étude comme suit : » **contribution pour une gestion financière performante du Programme National contre la Tuberculose**».

B. Justification du sujet

Le choix que nous avons fait est motivé par le souci de promouvoir l'excellence et la qualité dans le domaine financier et plus précisément dans un Programme financé par le Fonds Mondial comme le PNT. De plus, la qualité est une affaire de bon sens. Elle est « un ensemble de caractéristique d'une entité qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés et implicite ». Une démarche qualité impose avant toutes choses une réflexion profonde et significative. Elle est une idée qu'il faut incarner, mieux une activité qu'il faut révéler.

La problématique de notre étude a donc pour intérêt d'examiner et de proposer des essais de solutions aux problèmes liés à la gestion des financements au PNT de Cotonou.

A la suite du choix de la problématique et de la justification du sujet, nous essayerons de spécifier cette problématique.

II. Spécification de la problématique

La gestion financière représente un ensemble d'activités centrales dans une organisation. Elle permet de fixer les priorités de l'organisation. La gestion s'occupe également de l'analyse des résultats financiers qui mesurent « la santé » du programme tout en protégeant ses intérêts et ceux du public.

Elle traite essentiellement de comment, quand, et pourquoi l'argent est, ou devrait être affecté aux activités du programme. De plus, il est primordial de cultiver une prise de conscience élevée au sein de tous les acteurs et responsables à tous les niveaux du défi lié au problème de la tuberculose si tant est que le pays est décidé à éliminer cette maladie. Quels que puissent être les obstacles, seule la volonté individuelle et collective de résoudre les problèmes, de servir surtout l'intérêt du malade et à travers lui l'intérêt des populations permettra d'avancer. Il faudrait donc rester dans le cadre du respect de la loi et offrir aux donateurs une garantie acceptable que leurs fonds sont utilisés de manière correcte. Ceci requiert des procédures financières internes fiables c'est-à-dire un système transparent qui doit être mis en place au sein du programme.

La performance de la gestion financière implique dans le long terme, la gestion de la croissance et de la rentabilité. Pour ce faire, les activités liées à une gestion financière performante consistent le plus souvent à identifier les risques

notamment sous l'impulsion des régulateurs et des réglementations nationales, voire internationales.

Notre étude se veut une recherche diagnostique. Dans ces conditions, nous ne pourrons pas faire une étude exhaustive de tous les problèmes spécifiques liés à la problématique choisie. Nous nous intéresserons donc aux problèmes spécifiques les plus importants ci-dessus énumérés. De ce fait, l'outil de sélection utilisé sera le degré de complexité des problèmes spécifiques identifiés.

Ainsi, l'insuffisance de contrôle des activités décentralisées, le risque de détournement des fonds publics peuvent sans trop de difficultés trouver de solutions par les autorités du PNT. Il suffit en effet de respecter le règlement, de suivre les textes et de laisser chacun faire son travail dans son domaine de compétence sans chercher à s'y ingérer.

Plus pertinent, et nécessitant une étude rigoureuse, les problèmes spécifiques suivants :

- problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays (problème spécifique n° 1) ;
- Insuffisante capacité d'absorption des allocations (problème spécifique n°2);
- contrôle interne défaillant (problème spécifique n°3).

Notre étude se fera donc à partir de ces trois problèmes spécifiques ci-dessus énumérés. Leur résolution ouvrira des perspectives pour l'instauration de bonnes mœurs en matière de gestion financière au sein du Programme.

La vision globale de résolution de la problématique sera la prochaine étape de notre travail.

Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique choisie

Cette partie sera consacrée à l'approche générique de résolution des problèmes et de la synthèse des approches générales retenues.

I. Approches génériques de résolution des problèmes

La résolution de la problématique passe par la détermination d'approches théoriques relatives d'une part au problème général et aux problèmes spécifiques d'autre part.

En ce qui concerne le problème général : « gestion non performante des financements du PNT », son amélioration passe par l'appropriation par les acteurs de la structure des normes et techniques indispensables pour parvenir à une gestion financière pertinente.

Pour une gestion financière pertinente, il est essentiel pour une structure d'avoir trois outils de travail, à savoir :

- les outils de planification ou de prévision ;
- l'exécution ;
- les outils d'analyse ou de contrôle.

La prévision consiste à utiliser des « indicateurs guides » permettant d'opérationnaliser les objectifs. Il s'agit donc de planifier l'année à venir en se basant sur les chiffres et données prévisionnels. Le contrôle quant à lui permet d'utiliser des « indicateurs témoins » qui permettent de rendre compte de la performance de la structure en se basant sur l'étude des registres et données financières pour une période donnée. Nous sommes donc dans une logique de la recherche d'élimination des initiatives qui favorisent l'inefficacité dans la gestion des financements du Programme. Cette théorie qui vise à vouloir minimiser des

comportements qui favorisent la non performance dans une gestion comporte des points qui seront présentés par rapport aux différents problèmes spécifiques identifiés.

Pour ce qui est du **problème de transport de fonds vers l'intérieur du pays** (problème spécifique n°1), nous pouvons énoncer que cette situation traduit une certaine insécurité.

En effet, la sécurité est un état d'esprit confiant et tranquille. C'est une organisation qui garantit contre certains risques, une absence réelle de danger. L'insécurité est donc le manque de sécurité. Les deniers publics ou fonds publics sont un ensemble de biens qui appartiennent à l'Etat ou à une collectivité publique. L'utilisation de ces fonds doit se faire avec la plus grande précaution afin d'éviter d'éventuelles irrégularités. La résolution de ce problème passe par une approche théorique basée sur les méthodes de bonne gestion et d'utilisation des fonds publics.

Quant à **l'insuffisante capacité d'absorption des allocations** (problème spécifique n°2), nous pouvons dire que la mise en œuvre rigoureuse des théories sur les mesures de consommation efficace et efficiente des allocations réduirait beaucoup la faible consommation des crédits dans le Programme.

Enfin, le problème spécifique n°3 relatif à **la défaillance du contrôle interne** nous permet d'envisager une approche générique basée sur les théories de vérifications a priori et a posteriori dans un système de gestion afin de palier à cette défaillance de contrôle interne au PNT.

Une fois les approches génériques de résolution de la problématique identifiée, il importe pour finir le chapitre préliminaire de procéder à la synthèse des approches générales retenues et à la séquence de la problématique spécifiée.

II. Synthèse des approches générales retenues et séquences de la problématique spécifiée

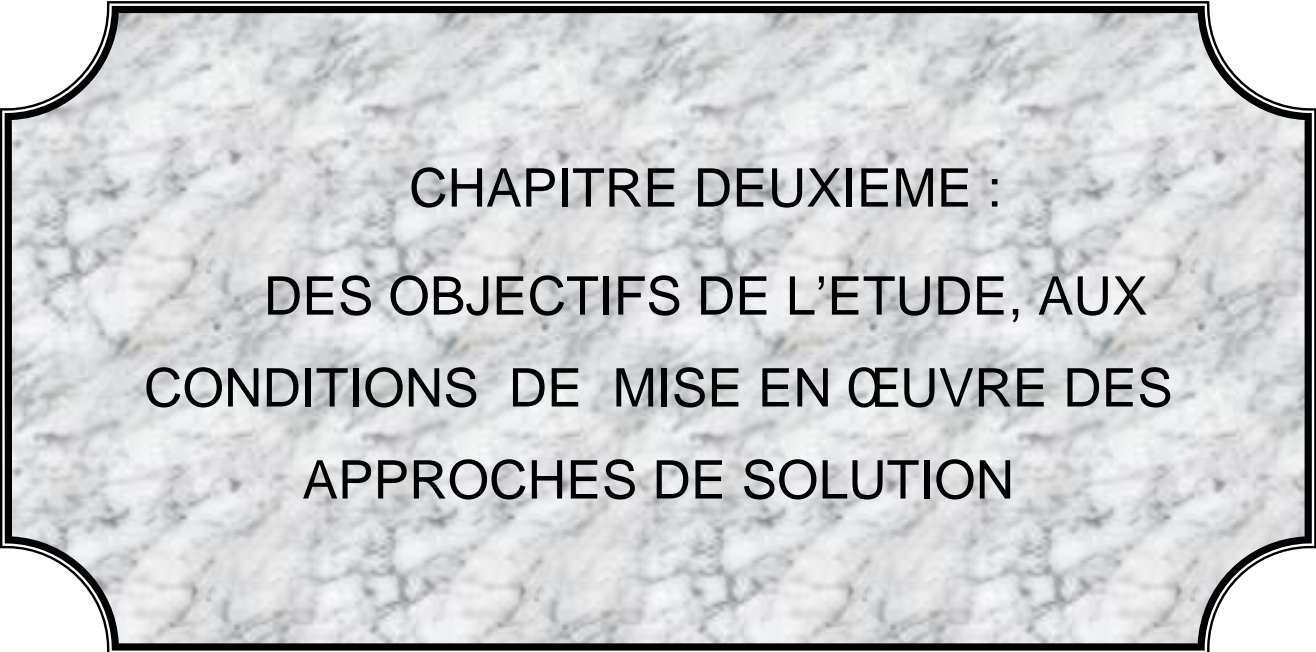
Les différentes parties de l'approche générique à caractère général de la démarche relative à la minimisation des comportements qui favorisent la non performance dans la gestion des financements d'un Programme seront réparties de façon synthétique comme l'indique le tableau en annexe 1.

Cette synthèse nous permet d'aborder les séquences de résolution de la problématique spécifiée.

Ceci étant, les séquences de résolution de la problématique spécifiée se traduiront effectivement par la définition des objectifs à atteindre par rapport aux problèmes spécifiques retenus. Il sera question ensuite d'identifier les causes supposées être à la base de ces problèmes. Suivront la formulation des hypothèses et la construction du tableau de bord. Après cette étape, nous ferons la revue de littérature pouvant nous permettre de mettre en exergue les contributions antérieures à la résolution des problèmes identifiés. Nous définirons une méthodologie de travail en terme de :

- choix de l'outil de mobilisation des données ;
- choix de l'outil d'analyse des données ;
- mobilisation des données.

Enfin, nous allons procéder à l'analyse des données afin d'établir le diagnostic pour dégager les approches de solution, leurs conditions de mise en œuvre, puis la formulation des recommandations.



CHAPITRE DEUXIEME :
DES OBJECTIFS DE L'ETUDE, AUX
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES
APPROCHES DE SOLUTION

CHAPITRE DEUXIEME : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTION.

Dans ce chapitre, nous allons aborder dans une première section les objectifs de l'étude et la méthodologie de travail adoptée. La seconde section sera consacrée à la collecte des données et aux approches de solutions.

Section1 : objectifs de l'étude et méthodologie de travail adoptée.

Une fois la vision globale de résolution de la problématique connue et les étapes de la recherche définies, nous fixerons les objectifs à atteindre, nous identifierons les causes supposées être à la base des problèmes afin de formuler les hypothèses de l'étude. Nous ferons ensuite le point des connaissances antérieures sur les problèmes en résolution.

Paragraphe1 : objectif de l'étude et revue de littérature liée à la problématique choisie.

Dans ce paragraphe, nous fixerons les objectifs visés en tenant compte des problèmes spécifiques à résoudre. La suite sera de poser les hypothèses de base et d'établir le tableau de bord de l'étude. Enfin, nous ferons le point des connaissances à travers la revue de littérature et la méthodologie de recherche adoptée.

I. Fixation des objectifs de l'étude et formulation des hypothèses

Un objectif est une déclaration d'intention et il prend position par rapport à un problème. Nous présenterons donc l'objectif général et les objectifs

spécifiques. Mais avant d'y arriver, il conviendrait pour nous de rappeler les problèmes auxquels nous voudrions trouver des solutions.

Ces problèmes sont essentiellement de deux ordres :

- **Le problème général** : gestion financière non performante du Programme.

- **Les problèmes spécifiques** :
 - problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays (PS n°1) ;
 - insuffisante capacité d'absorption des allocations PS n°2);
 - contrôle interne défaillant (PS n°3).

A. Fixation des objectifs

1. Objectif général

L'objectif général de notre étude est de « mettre en place une démarche permettant la performance dans la gestion financière au PNT ».

2. Objectifs spécifiques

Ils sont formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit pour le problème spécifique :

- N°1 : formulé des solutions pour une meilleure sécurisation des fonds publics au PNT ;
- N°2 : contribué à une diminution sensible des goulots d'étranglement à une consommation optimale des subventions du Programme ;
- N°3 : amené les responsables du PNT à renforcer leur système de contrôle interne.

La formulation des hypothèses sera l'étape suivante de notre travail.

B. Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution

Elles concernent essentiellement le niveau général et les niveaux spécifiques de l'analyse et sont donc formulées à partir du problème général retenu et des problèmes spécifiques identifiés.

1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Dans le souci de résoudre le problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays, nous avons identifié trois causes probables qui peuvent être à la base de ce problème. Ces causes se présentent comme suit :

- distance entre les lieux d'activités et les agences de banques ;
- négligence des responsables du Programme ;
- faible couverture des agences bancaires à l'intérieur du pays.

Lorsque nous prenons la cause relative à la négligence des responsables du Programme, nous dirons que la négligence est l'attitude de quelqu'un dont l'esprit ne s'applique pas à ce qu'il fait. Négliger, est donc le fait de ne pas apporter, ou de ne pas accorder d'importance à quelque chose. En effet, on estime très souvent que le malheur ne nous arrivera jamais et que cela n'arrive qu'aux autres. On se dit qu'on ne peut pas courir le risque de perdre accidentellement les fonds. On nourrit l'espoir de ne pas être braqué ou connaître un accident ou encore être volé. Cette cause a un **pouvoir explicatif faible** car la négligence ne saurait expliquer ce pourquoi les responsables du Programme transportent les fonds en espèces vers l'intérieur du pays.

La cause relative à **la faible couverture des agences bancaires à l'intérieur du pays** ne nous semble pas la plus plausible.

En effet, nous pouvons dire qu'aujourd'hui la majorité des localités du pays dispose d'un service bancaire. Les agences de banques sont implantées un peu

partout sur toute l'étendue du territoire national. Cette cause est donc **la moins pertinente**.

Enfin, la cause relative à la distance entre les lieux d'activités et les agences de banques nous semble la plus plausible.

En effet, s'il est vrai que des agences de banques sont disponibles un peu partout dans le pays, il n'en demeure pas moins que leur accès paraît difficile pour un certain nombre de personnes. Les CDT sont implantés sur toute l'étendue du territoire national. Dans ces conditions, la population vivant dans des zones reculées a du mal à se déplacer pour demander les services d'une banque. Il faut aux usagers, effectuer d'abord de longues distances avant de pouvoir bénéficier des services d'une banque. Très souvent, même avec les banques en place, les utilisateurs se trouvent confrontés à des problèmes de connexion internet. Ainsi, dans le but de pouvoir payer à temps les participants à une mission, et ceci en adéquation avec le nombre de jours fait par chacun d'eux, les agents du PNT préfèrent quitter Cotonou avec les frais de missions malgré tous les risques possibles.

Cette dernière cause nous semble plus indiquée pour expliquer le phénomène de l'insécurité dans les procédures de transfert des fonds du Programme.

Nous pouvons donc libeller notre première hypothèse de la manière suivante :
« la distance entre les lieux d'activités et les agences bancaires justifie les problèmes de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays ».

2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2

Concernant le problème spécifique n°2 qui se rapporte à l'insuffisante capacité d'absorption des allocations, nous avons relevé trois causes possibles qui nous paraissent importantes. Il s'agit de :

- la faible qualification des agents ;
- la rareté et la spécificité des articles utilisés par le Programme ;
- la lourdeur des procédures financières.

Lorsqu'on prend la cause supposée être à la base du problème spécifique n°2 qui est celle de **la faible qualification des agents**, nous pouvons dire que dans le système actuel de gestion, on retrouve parfois une inadéquation entre le profil et les postes occupés par certains acteurs dans le processus d'approvisionnement du programme. Cette cause a un pouvoir explicatif faible car l'ignorance due au manque de formation dans les notions essentielles de gestion des finances publiques n'est pas assez convaincante pour expliquer seule cette insuffisance perpétuelle de consommation des allocations. Il faut donc réellement mettre l'homme qu'il faut à la place qu'il faut. Cette cause n'est donc **pas la plus plausible**.

La rareté et la spécificité des articles utilisés par le Programme comme deuxième cause probable au problème spécifique n°2 est la moins pertinente. En effet, lorsqu'on sait que l'article à acquérir par l'administration est un article rare ou spécifique, qu'on ne peut trouver facilement sur le marché, il faut prendre des dispositions déjà au niveau de la réalisation des termes de références afin que ceci **ne constitue pas un handicap** au processus de consommation de crédit.

Enfin, la **lourdeur des procédures financières** comme cause supposée être à la base du problème spécifique n°2 **nous semble la plus plausible**. Cette situation est due aux délais longs de traitement des projets de contrats de marché dans le circuit financier avant l'approbation du ministre en charge des finances. Signalons que cette lourdeur de la procédure administrative est observée aussi bien au

niveau national qu'au niveau des bailleurs de fonds pour l'obtention des avis de non objection. Aussi, il faut noter que les procédures d'exécution de ces financements dépendent d'un financement à un autre, d'un partenaire à un autre.

L'hypothèse n°2 peut donc être formulée comme suit : « **la lourdeur des procédures financières est à la base de l'insuffisante consommation des subventions au PNT** ».

3. Causes et hypothèse du problème spécifique n°3

Au problème spécifique n°3 relatif au contrôle interne défaillant, nous avons retenu trois causes possibles à savoir :

- Jeunesse du service ;
- Absence de crédit budgétaire spécifique ;
- Insuffisance de ressources humaines.

La première cause supposée être à la base du problème spécifique n°3 relative à **la jeunesse du service de contrôle interne n'est pas celle qui nous semble la plus pertinente**. En effet, un service peut être jeune et fournir au même moment des résultats exceptionnels.

L'absence de crédit budgétaire spécifique comme cause liée au problème spécifique n°3 **n'est pas la plus plausible**. En effet, il est vrai que ce service ne dispose pas de crédit budgétaire spécifique pour faire face à ses charges de fonctionnement de sorte qu'il est obligé d'exercer ses missions à partir des moyens généraux du Programme. Mais cette situation ne saurait justifier la défaillance de contrôle interne observée au PNT.

Par ailleurs, **l'insuffisance de ressources humaines** comme cause liée au problème spécifique n°3 **nous semble la plus plausible**.

Rappelons que le service de contrôle interne au PNT n'est animé que par un seul agent chargé d'exécuter toutes les tâches assignées au service. L'effectif n'est donc pas pourvu et est réduit à la seule personne du contrôleur. Cet effectif est insuffisant et n'est pas en adéquation avec l'étendue de la mission du contrôleur pour un vaste programme tel que le PNT. Cette situation traduit le non exercice des attributions relatives au contrôle a priori, à la vérification des livres journaux, du registre de la comptabilité matière et surtout de l'inventaire physique dans les différents magasins du Programme.

Nous pouvons donc formuler notre troisième hypothèse comme suit :
« l'insuffisance de ressources humaines est à la base de la défaillance du contrôle interne au PNT »

4. Causes et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses des problèmes spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui englobe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

II. Tableau de bord de l'étude

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs poursuivis définis, les causes supposées se trouvant à la base des problématiques et hypothèses de travail ci-dessus exposées peuvent être résumées dans le tableau de bord de l'étude réalisé comme l'indique le tableau en annexe 2.

Après avoir défini les objectifs de l'étude, formulé les hypothèses et dressé le tableau de bord de l'étude, nous aborderons la revue de littérature et la méthodologie adoptée.

Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthodologie de travail adoptée

Dans ce paragraphe, il s'agira de :

- présenter la revue de littérature qui nous permettra d'exposer les contributions antérieures sur les problèmes en résolution en termes de méthode déjà utilisées ;
- adopter la méthodologie de recherche qui suppose le choix des outils d'analyse théorique d'une part et les outils de mobilisation des données qui seront utilisées lors de l'enquête de vérification des hypothèses d'autre part.

I. La revue de littérature

La revue de littérature permet dans le cadre de toute recherche de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur les problèmes spécifiques retenus pour la présente étude.

Ainsi, nous ferons cet exercice en prenant pour repère les approches génériques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Pour ce faire, il sera question d'exposer à travers ces approches génériques, le point des connaissances liées au problème général relatif à la gestion non performante des financements du programme puis ceux liés aux problèmes spécifiques que sont :

- problème de transport de fonds en espèces vers l'intérieur du pays (PS n°1) ;
- insuffisante capacité d'absorption des allocations (PS n°2);

- contrôle interne défaillant (PS n°3).

Rappelons que dans la vision globale de résolution de la problématique, nous avons identifiées des approches génériques précises par rapport aux différents problèmes spécifiques de la manière suivante :

- Approche théorique basée sur les méthodes de bonne gestion et d'utilisation des fonds publics ;
- Approche théorique axée sur les mesures de consommation optimale des subventions ;
- Approche théorique qui s'inspire des théories de vérification a priori et a posteriori.

Notons au préalable que les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques sont sous le couvert de l'approche générique du problème général qui est la théorie générale qui vise à vouloir minimiser les comportements qui favorisent la non performance dans une gestion. Pour ce faire, seuls les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques seront exposés.

A. Point des connaissances sur le problème de transport de fonds en espèces vers l'intérieur du pays

Selon Jean-Raphaël ALVENTOSA, Conseiller-maître à la Cour des Comptes en France, " Avec la mise en œuvre de la LOLF et les nouveaux modes de gestion auxquels elle conduit, la gestion afférente aux finances publiques est censées changer. Pour ce faire, les gestionnaires des fonds publics sont invités à professionnaliser leur activité.

Jean-Raphaël ALVENTOSA, 2006, L.G.D.J. « Innovations, Créations et Transformations en Finances Publiques ». A travers cette affirmation, Jean-Raphaël ALVENTOSA pose la problématique d'une gestion performante dans le cadre de la nouvelle gestion budgétaire consacrée par la LOLF française du 1^{er} août 2001.

Un accent sera également mis sur la sensibilisation en vue d'une prise de conscience des professionnels pour un changement de comportement face à la gestion des finances. Il y a donc lieu d'utiliser une approche théorique basée sur l'observance de la déontologie, la mise à disposition de moyens adéquats pour la promotion d'une meilleure organisation.

B. Point des connaissances sur le problème de l'insuffisante capacité d'absorption des allocations

Pour qu'un marché public lancé par un établissement ou un ministère passe à l'étape d'exécution, il doit passer par tout un ensemble d'étapes procédurales ; ce qui fait que la procédure s'avère longue. Mais quand cette longueur de procédure s'associe au temps qu'il faut pour contrôler l'opportunité de l'acte, il n'est plus seulement question d'une procédure longue mais de lourdeur de la procédure (Qaouti IKRAM). Pour lui, les projets de développement sont réalisés par le biais des marchés publics. Il lui paraît inacceptable que la procédure de passation d'un marché devienne lourde parce qu'elle se répercute négativement sur l'amélioration des conditions de vie des populations. Pour cet auteur, cette lourdeur observée n'est pas spécifique pour les marchés publics mais plutôt un mal de l'administration publique.

C. Point des connaissances sur la défaillance du contrôle interne

Le système de contrôle interne est l'ensemble des politiques et procédures mises en œuvre par la direction d'une entité en vue d'assurer, dans la mesure du possible, la gestion rigoureuse et efficace de ses activités. Ces procédures impliquent le respect des politiques de gestion, la sauvegarde des actifs, la prévention et la détection des irrégularités et inexactitudes, l'exactitude et l'exhaustivité des enregistrements comptables et l'enregistrement en temps voulu d'informations financières ou comptables fiables. (Définition proposée par la Conseil Nationale des Commissaires aux comptes : CNCC).

Selon Evariste AHOUANGANSI, expert comptable, commissaire aux comptes dans son ouvrage, « Audit et révision des comptes », publié le 19 novembre 2010, les politiques et pratiques en matière de ressources humaines pour la bonne marche du contrôle interne devraient être conformes aux valeurs éthiques de l'organisation et elles doivent être cohérentes avec ses objectifs.

Ainsi, pour éviter la mauvaise gestion des deniers publics, l'administration a mis en place des dispositions légales et réglementaires pour encadrer l'exécution des dépenses publiques. Par principe, selon le même auteur, le contrôle interne vise :

- la conformité aux lois et règlements en vigueur ;
- la protection du patrimoine et des deniers publics ;
- la prévention et la détection des erreurs et des fraudes ;
- la fourniture d'informations financières fiables.

Il consiste en des vérifications systématiques intégrées dans le système d'exécution de la dépense. Il peut s'agir du contrôle a priori et du contrôle a posteriori.

Il faut ainsi, entre autre, le renforcement des capacités techniques des gestionnaires et des corps de contrôle ainsi que la vulgarisation systématique des textes.

II. Méthodologie adoptée

La méthodologie de l'étude s'articulera autour de deux axes à savoir :

- l'approche empirique;
- l'approche théorique.

A. Approche empirique

La dimension empirique de l'étude vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les articles de mobilisation des données et ceux de la présentation des données. Pour ce faire, notre étude passera successivement par les points suivants :

- objectif de l'enquête ;
- identification de la population mère ;
- nature et méthode de collecte des données ;
- échantillonnage ;
- conception du questionnaire et du guide d'entretien ;
- technique de dépouillement des données ;
- outil de présentation des données.

1. Objectif de l'enquête

Nos enquêtes nous ont permis de recenser les données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans notre étude. Ainsi, d'une manière spécifique, notre enquête nous a permis de voir si :

- La distance entre les lieux d'activités et les agences de banque explique les problèmes de transport de fonds en espèces vers l'intérieur du pays;

- la lourdeur des procédures financières est à la base de l'insuffisante capacité d'absorption des allocations ;
- le manque de ressources humaines justifie la défaillance du contrôle interne au PNT.

2. Identification de la population mère

Il est indispensable de rappeler que nous avons réalisé deux types d'enquête afin d'atteindre les différents objectifs ci-dessus fixés. Il s'agit d'une enquête au niveau des responsables ou cadres du programme d'une part et une autre au niveau du personnel financier aussi bien du PNT que du PNLS.

Cette population est répartie comme suit :

Tableau 9: Effectif au niveau de chaque population

Population enquêtée	Effectif cible
Responsables ou cadres du PNT	7
Personnel financiers du PNT	13
Personnel financiers du PNLS	10
Total	30

Source : Enquête Décembre 2011.

3. Nature et méthode de collecte des données

Pour la vérification des hypothèses que nous avons formulées, nous avons effectué une enquête interne à caractère quantitatif réalisée en direction des cadres et du reste du personnel du PNT de Cotonou. Pour y parvenir, nous avons procédé à la pré-enquête, et à l'enquête.

a) Pré-enquête

La pré-enquête nous a permis de tester le questionnaire. Ce test a consisté à administrer le questionnaire à un nombre restreint de cadre et du personnel du programme (3 à 8). La pré-enquête nous a permis de reformuler le questionnaire compte tenu des résultats issus du dépouillement et de l'analyse.

b) Enquête

L'enquête nous a été d'un grand apport pour notre recherche. Elle nous a permis d'en savoir plus sur la gestion des finances publiques.

4. Echantillonnage

Nous effectuerons nos enquêtes quantitatives sur un échantillon représentatif de la population mère. Mais la composition de cet échantillon est la même que celle qui a été précédemment retenue.

Ainsi, nos investigations porteront sur :

- 7 cadres du PNT de Cotonou ;
- 23 agents du personnel financier du PNT et de ceux du PNLS.

5. Conception du questionnaire et du guide d'entretien

Pour collecter le plus d'informations fiables sur les problèmes spécifiques, l'instrument de collecte d'informations que constitue le questionnaire et le guide d'entretien seront constitués de questions fermées et de questions à choix multiples comme indiqué dans les annexes 3 et 4.

6. Technique de dépouillement des données

Le dépouillement de nos questionnaires sera réalisé manuellement. Ensuite nous procéderons au traitement des données quantitatives au moyen du tableur Excel.

7. Outil de présentation des données

Les résultats de nos enquêtes seront présentés par la méthode de tri à plat afin de vérifier les hypothèses de notre étude. Leurs représentations graphiques se feront sous forme d'histogrammes.

B. Approche théorique

La dimension théorique de notre étude vise à exposer les normes et repères d'amélioration de la problématique et de fixer par la suite les seuils de décisions liés aux problèmes spécifiques identifiés.

1. Normes et repères d'amélioration

a) Normes et repères d'amélioration du PS n°1

La distance entre les lieux d'activités et les agences de banques justifie le problème de transport des fonds en espèces à l'intérieur du pays.

Pour envisager une réduction sensible de ce problème, une politique axée sur la recherche de réduction effective des risques liés à un tel problème serait la meilleure alternative. Cette politique visera à attirer l'attention des autorités du PNT sur leurs responsabilités en matière de gestion des finances publiques et la probabilité qu'elles soient poursuivies en justice pour faire face à un problème de mauvaise gestion financière. Nous envisageons donc que la résolution de ce problème passe par l'utilisation d'une approche théorique basée sur la prise de

conscience par les autorités du programme de leurs responsabilités en matière de gestion financière. Il convient donc de retenir les approches théoriques qui visent à prévenir les risques d'insécurité dans le transport des fonds publics.

b) Normes et repère d'amélioration du problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 relatif à la faible capacité d'absorption des allocations est dû à la lourdeur des procédures financières.

Pour envisager une meilleure consommation des allocations surtout dans le domaine des appuis financiers extérieurs afin d'encourager les partenaires à venir en aide à la structure le plus possible, il convient de doter le personnel administratif du PNT de moyens adéquats dans tous les domaines. De plus, un accent sera également mis sur la sensibilisation afin que les agents soient placés où ils peuvent véritablement faire valoir leurs compétences. La formation et les recyclages seraient également un atout pour envisager une prise de conscience professionnelle et un changement de comportement. Ainsi, nous retiendrons la théorie de Qaouti IKRAM qui met l'accent sur la surveillance et le contrôle en matière de gestion financière mais aussi les moyens permettant de rendre plus fluide les procédures administratives.

c) Normes et repères d'amélioration du PS n°3

Comme mentionné dans notre hypothèse, le manque de ressources humaines est à la base de la défaillance du contrôle interne observé au PNT. Pour ce faire, s'il est évident qu'un contrôle permanent permettra de diminuer les écarts de comportements qui ralentissent l'administration publique, une bonne politique de surveillance et de contrôle sera celle qui permettra de lutter efficacement contre l'insuffisance de contrôle au PNT de Cotonou. Il est vrai que quand on évoque le

mot « contrôle », on pense souvent aux aspects répressifs des contrôleurs. Or, contrôler, signifie vérifier, surveiller, évaluer et maîtriser. Le contrôle n'est pas seulement l'action, c'est aussi la volonté de maîtrise de soi et d'une organisation. Il convient donc de doter le service de contrôle interne de moyens adéquats dans le but de promouvoir une organisation plus acceptable du service. Un accent sera également mis sur la sensibilisation en vue d'une prise de conscience des professionnels pour un changement de comportement face à la gestion financière. Il y a donc lieu d'utiliser une approche théorique basée sur l'observance de la déontologie, la mise à disposition de moyens adéquats pour la promotion d'une meilleure organisation du contrôle de travail bien fait.

2. Seuils de décision liés aux problèmes spécifiques

Les décisions à prendre en ce qui concerne les problèmes en résolution dans la présente étude s'appesantiront sur les résultats de l'enquête qui feront la majorité des personnes enquêtées. Cette enquête est orientée vers les différents acteurs du programme (les responsables et le personnel financier du PNT) ainsi qu'un certain nombre de personnel financier du PNLIS.

Section2 : Collecte des données et approches de solutions

Dans cette partie, nous aborderons dans un premier temps la présentation et l'analyse des données. Dans un second temps, il s'agira de la vérification des hypothèses et de la formulation du diagnostic.

Notons par ailleurs que nous avons pu recueillir la totalité des réponses de nos questionnaires distribués.

Paragraphe1 : Collecte et analyse des données de l'étude

Dans un premier temps, nous présentons et analysons les données de l'enquête, puis dans un second temps, nous vérifierons les hypothèses émises. Elles se feront pour chacun des problèmes de notre sujet.

I. Présentation et analyse des données de l'étude

A. Présentation et analyse des données relatives au PS N°1

1. Présentation des données liées au PS N°1

Pour l'ensemble du personnel enquêté, nul n'ignore ce que c'est qu'une gestion financière. Les résultats obtenus à ce sujet se présentent comme suit :

Tableau 10 : Appréhension des enquêtés sur la notion de gestion financière

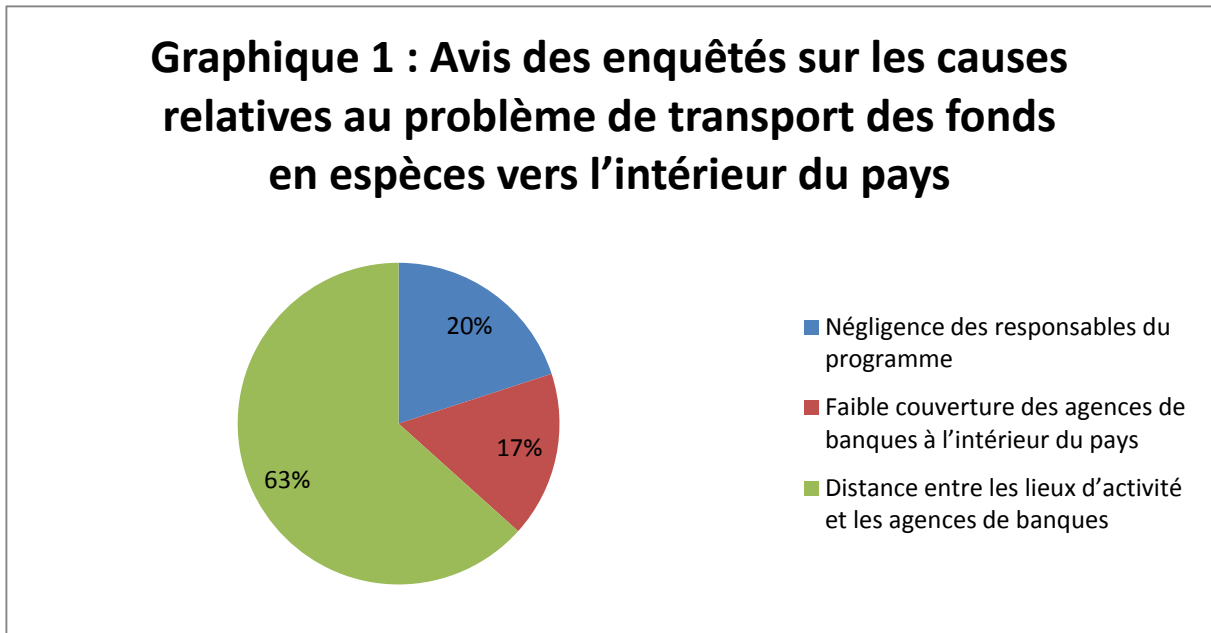
Réponses	Fréquences absolues	Fréquences relatives %
Oui	30	100%
Non	0	0%
Total	30	100%

Source : Notre enquête, Décembre 2011

En ce qui concerne les causes dues au problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays, les réponses obtenues sont consignées dans le tableau en annexe 5.

Une représentation graphique de ces résultats nous donne ce qui suit :

Figure 1 : Avis des enquêtés sur les causes relatives au problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays.



2. Analyse des données relatives au PS n°1

Au vu de ces différents tableaux, on se rend compte que tous les éléments de l'échantillon ciblé ont une connaissance plus ou moins parfaite de la notion de gestion financière. Ceci se justifie par le 100% accordé au "Oui".

Cependant, il n'en demeure pas moins qu'il existe un réel problème dans les mécanismes de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays. Pour ce faire, nous nous sommes intéressés aux causes qui justifient cet état de chose. A ce propos, 63,33% des personnes interrogées nous ont confié que le PS n°1 est dû à la distance entre les lieux d'activités et les agences de banques, suivi de la négligence avec 20% des réponses recueillies. La faible couverture des agences de banque à l'intérieur du pays n'a retenue que 16,67% de l'ensemble de la population enquêtée.

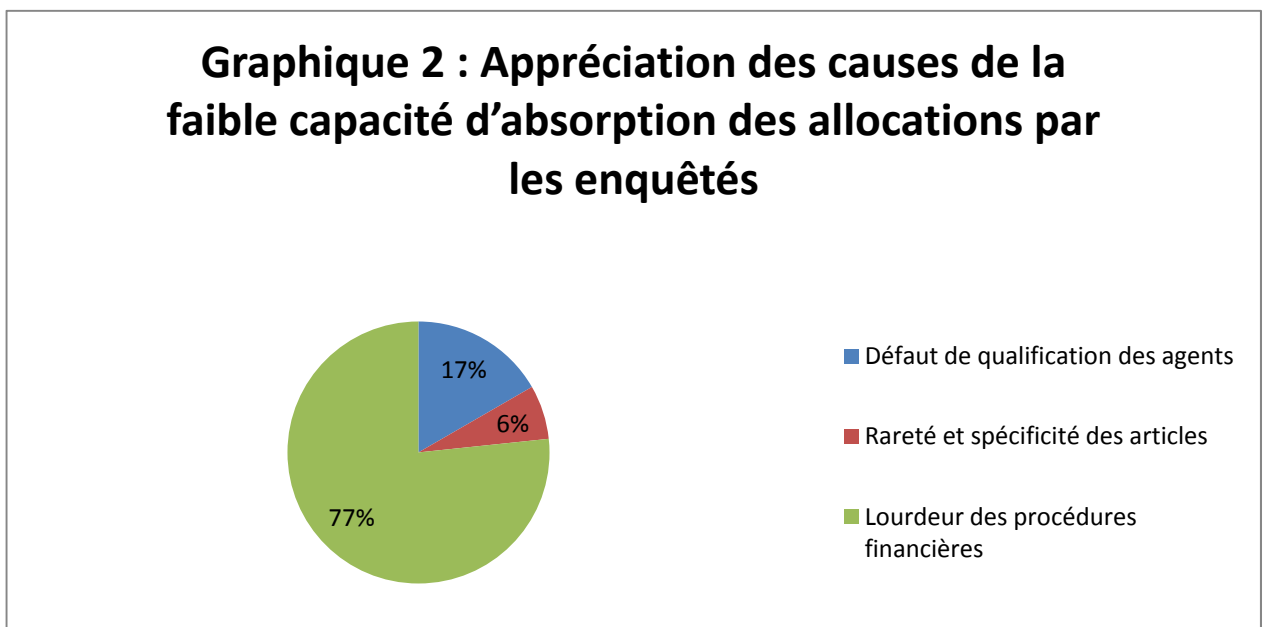
B. Présentation et analyse des données relatives au PS N°2

1. Présentation des données

Les données de la question relative aux causes liées à la faible capacité d'absorption des allocations sont inscrites dans le tableau en annexe 6.

La représentation graphique de ces résultats se traduit à travers la figure suivante :

Figure 2 : Appréciation des causes de la faible capacité d'absorption des allocations par les enquêtés



2. Analyse des données liées au PS n°2

Les données de la question relative aux causes éventuelles de la faible capacité d'absorption des allocations sont consignées dans le tableau ci-dessus. 76,67% des enquêtés nous ont confié que ce problème est dû à la lourdeur des procédures financières. Selon eux, les labyrinthes infinis dans lesquels les procédures administratives embarquent les dossiers pour leur traitement ne permettent pas à la fin, une consommation optimale des allocations. Cette situation explique donc

selon eux, la faible capacité d'absorption des allocations observée au niveau du Programme. Le défaut de qualification des agents a retenu 16,67% alors que la rareté et la spécificité des articles retient 6,66% de la population mère.

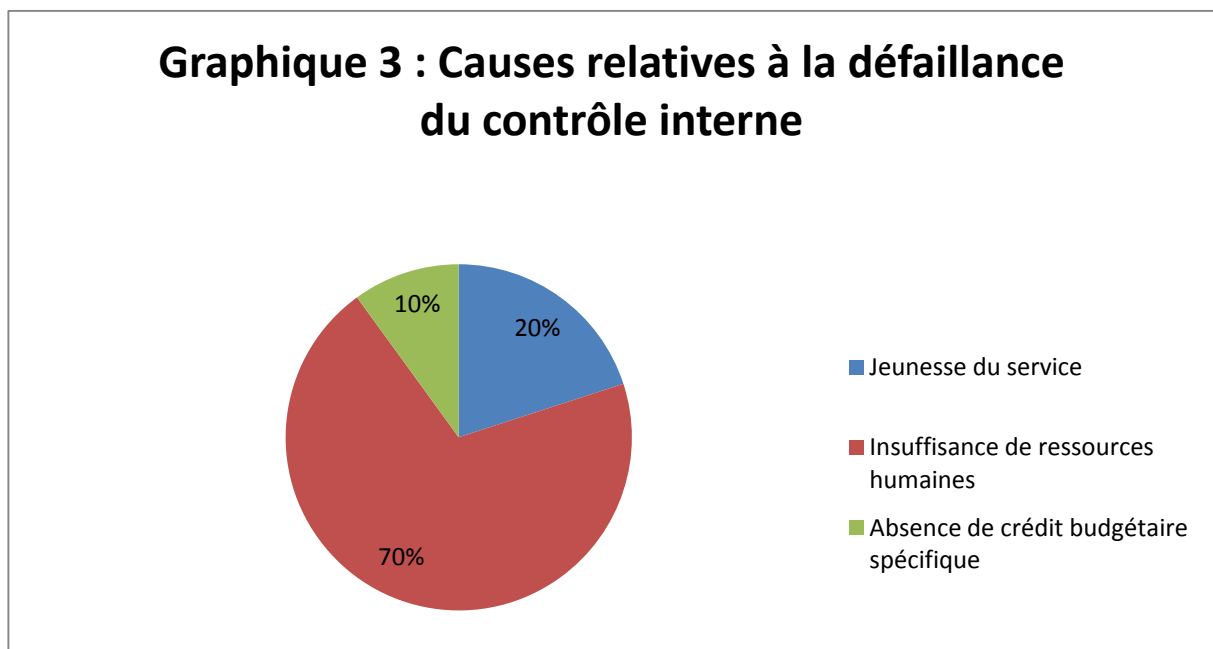
C. Présentation et analyse des données relatives au PS n°3

1. Présentation des données

Les données recueillies en ce qui concerne le PS n°3 sont constituées des réponses apportées par la population enquêtée. Le tableau résumant ces différentes réponses se trouve en annexe 7.

La représentation graphique de ces résultats nous donne ce qui suit :

Figure 3 : Causes relatives à la défaillance du contrôle interne



2. Analyse des données

En abordant la question relative aux causes liées à la défaillance du contrôle interne au PNT, 70% des enquêtés nous ont confié que la défaillance dans le système de contrôle interne dans le Programme est due au manque de personnel ; ceci parce que le service n'est animé que par un seul agent qui doit tout faire seul. La jeunesse du service comme cause liée au PS n°3 a retenu 20% de la population enquêtée tandis que l'absence de crédit spécifique n'a retenu que 10% de cette population.

II. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

L'analyse des résultats issus des enquêtes nous permet dans cette partie de préciser le degré de validation des hypothèses pour enfin formuler le diagnostic de l'étude.

A. Degré de validation des hypothèses

Cette partie nous permettra de procéder à la validation des hypothèses relatives à chaque problème spécifique.

1. Degré de vérification de l'hypothèse n°1

Pour fixer la ou les causes se trouvant être à la base du PS n°1, nous avons fixé comme seuil de décision la cause qui aurait le plus de poids après nos investigations. Les données quantitatives qui ont servi de base à notre analyse ont révélé que le problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays dus à :

- négligence des responsables du programme : 20% ;

- faible couverture des agences de banque à l'intérieur du pays : 16,67% ;
- distance entre les lieux d'activités et les agences de banque à l'intérieur du pays : 63,33%.

Ainsi, l'hypothèse n°1 selon laquelle la distance entre les lieux d'activités et les agences de banque justifie le problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays est vérifiée car cette cause a obtenu 63,33% des réponses obtenues.

2. Degré de vérification de l'hypothèse n°2

Pour procéder à la vérification de l'hypothèse n°2 liée au problème relatif à la faible capacité d'absorption des allocations, il a été prévu au niveau du seuil de décision que la cause qui sera retenue est celle qui aura retenu le poids le plus élevé des opinions recueillies après l'enquête.

Il ressort de l'analyse des données que la faible capacité d'absorption des allocations a pour cause :

- défaut de qualification des agents : 16,67% ;
- rareté et spécificité des articles : 6,66% ;
- lourdeur des procédures financières : 76,67%.

De ce fait, l'hypothèse n°2 selon laquelle la lourdeur des procédures financières justifie la faible capacité d'absorption des allocations est vérifiée car cette cause a obtenu 76,67% des réponses obtenues.

3. Degré de vérification de l'hypothèse n°3

Pour la vérification de l'hypothèse n°3 relative à la défaillance du contrôle interne au PNT, il a été retenu comme seuil de décision, la cause qui aurait obtenu le plus de poids.

Ainsi, l'analyse des données de ce problème a pour cause :

- la jeunesse du service : 20% ;
- manque de personnel : 70%;
- l'absence de crédit budgétaire spécifique : 10%.

Nous pouvons donc percevoir aisément que l'hypothèse n°3 selon laquelle l'insuffisance de contrôle interne due au manque de personnel est vérifiée.

B. Synthèse du diagnostic

1. Elément du diagnostic du PS n°1

La vérification de l'hypothèse n°1 nous permet de retenir définitivement que la distance entre les lieux d'activités et les agences de banque explique le problème de transport de fonds en espèces vers l'intérieur du pays.

2. Elément du diagnostic du PS n°2

La vérification de l'hypothèse n°2 nous permet de retenir une fois pour toute que la lourdeur des procédures administratives est la raison de l'insuffisante capacité d'absorption des allocations au PNT.

3. Elément du diagnostic du PS n°3

La vérification de l'hypothèse n°3 nous conduit de façon définitive à retenir que le manque de personnel est la cause de la défaillance du contrôle interne observée au PNT.

Paragraphe2 : Approches de solution, recommandations et conditions de mise en œuvre.

Dans ce paragraphe, nous parlerons des approches de solution liées aux différents problèmes identifiés dans notre étude. Ensuite, nous aborderons les conditions de mise en œuvre de ces différentes solutions apportées. Enfin, il sera question de faire des recommandations à l'endroit des différents acteurs qui interviennent au PNT.

I. Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

Cette partie sera consacrée essentiellement à la proposition des solutions devant permettre de lever les goulots identifiés dans la présente étude. Ainsi, il s'agit pour nous de trouver des approches de solution relatives aux problèmes spécifiques retenus.

A. Solutions aux problèmes spécifiques

- **Solutions au problème spécifique n°1 : distance entre les lieux d'activités et les agences de banque.**

Nous avons identifié que c'est la distance entre les lieux d'activités et les agences de banque qui explique le problème de transport de fonds en espèce à l'intérieur du pays.

Ainsi, la lutte contre ce fait passera par une politique de bonne sécurisation des fonds publics. Il sera donc primordial au premier abord, d'agir sur le comportement des responsables du Programme chargés de gérer ces fonds. Ils doivent se rendre compte que ce phénomène est assez dangereux aussi bien pour eux que pour les fonds dont ils sont responsables. Pour ce faire, il faut limiter les fonds transportés au strict minimum. Cela veut dire qu'il faut payer toutes les

dépenses de location et de pause café par chèque ou par virement bancaire. De la même manière, il faut que tous les facilitateurs soient payés par chèques ou par virement. Ainsi, seuls seront transportés les fonds destinés aux participants.

➤ **Solutions au problème spécifique n°2 : insuffisante capacité d'absorption des allocations.**

Il convient de rappeler que la cause de l'insuffisante capacité d'absorption des allocations est la lourdeur des procédures financières observée dans le traitement des dossiers dans l'administration publique. La résolution de ce problème passe par plusieurs alternatives. Toutefois, nous proposons la révision à la baisse du délai de traitement des dossiers aussi bien au niveau du ministère de tutelle du PNT qu'au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Au niveau du Ministère de la Santé, cette réduction du délai de traitement des dossiers passe par la délimitation du temps de production de certains éléments clés. L'éradication de ce phénomène passe par un appel à la responsabilisation des uns et des autres à travers la mise en œuvre des clauses des cahiers de charge contenus dans les contrats de marchés. En effet, le code des marchés publics et les cahiers de charge délimitent les responsabilités des acteurs impliqués dans la passation et l'exécution des contrats de marchés.

De plus, il faut que le PNT tienne compte de cette lourdeur dans la planification des activités et ne pas attendre les dernières minutes pour enclencher les procédures. C'est dire qu'il faut beaucoup anticiper et ne pas hésiter à appuyer sur la sonnette d'alarme en interpellant chaque fois et toutes les fois les responsables des goulots d'étranglement ou alors leurs supérieurs hiérarchiques.

Il faudrait alors que le programme arrive à anticiper sur l'élaboration des différents outils d'exécution des activités. Il urge également que les responsables du programme n'attendent plus les correspondances de la Cellule de Passation

des Marchés Publics (CPMP) pour entreprendre la rédaction des Termes de Références et des dossiers d'Appel d'Offres (DAO) pour les marchés à passer au cours de l'année. Ensuite, il faut une célérité dans le traitement des dossiers. Pour ce faire, la Cellule de Suivre-Evaluation du Ministère doit collecter, traiter et transmettre au Ministre pour ordonnancement, lesdits Termes de Références dans un délai maximum de trente (30) jours au lieu de quarante cinq (45) jours. Enfin, l'opérationnalisation des activités sera nécessaire. Cette opérationnalisation concerne notamment le responsable financier qui doit œuvrer afin que les ressources soient effectivement disponibles pour la mise en œuvre des activités. Dans cette perspective, même les contacts informels seront mis en contribution pour accélérer les processus de mobilisation des ressources du programme. Quant au Ministère de l'Economie et des Finances, il faut qu'il revoie le délai de chargement des crédits sur le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) afin que le programme puisse disposer rigoureusement des crédits chargés en début de trimestre. De plus, il faudra un renforcement de l'équipe du contrôle financier par affectation d'au moins deux assistants au délégué du contrôleur financier. Ainsi, l'examen et le traitement des dossiers seront faits avec plus de promptitude. Ceci permettra au programme d'améliorer sa performance financière en termes de consommation des crédits. Enfin, il faut attirer l'attention du MEF sur les risques de perte de financement pour le pays du fait des procédures.

➤ **Solutions au problème spécifique n°3 : contrôle interne défaillant**

Nos différentes investigations nous ont certifié que c'est le manque de personnel qui justifie cette défaillance dans le système de contrôle interne au PNT. Pour palier à ce problème, il importe de mettre un accent sur le renforcement du service de contrôle interne en ressources humaines. En effet,

une seule personne ne saurait efficacement venir à bout de la tâche qui incombe au contrôle pour un programme aussi grand que le PNT. Il faudrait donc du personnel qualifié et motivé pour venir en appui au seul agent responsable de ce service. Il faudra aussi mettre un accent sur la sensibilisation des agents à divers niveaux pour faciliter les tâches aux contrôleurs. Le contrôle va permettre en fait d'assurer la pérennité du programme.

B. Conditions de mise en œuvre

Les solutions proposées ci-dessus ne trouveront une efficacité qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leurs mises en œuvre. Une bonne gestion financière suppose la résolution des problèmes relatifs au transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays, à l'insuffisante capacité d'absorption des allocations ainsi qu'à la défaillance du système de contrôle interne au PNT. Ces différents problèmes doivent trouver des solutions efficaces dans un cadre de concertation avec les ONG, la société civile, les médias dans leur travail de sensibilisation et d'éducation en ces temps de liberté d'expression, conséquence de notre démocratie libérale.

Pour ce faire, nous avons adressé quelques recommandations à l'endroit de certains responsables à divers niveaux.

II. Recommandations et synthèse de l'étude

Cette partie nous permettra de faire des recommandations à l'endroit des différents acteurs qui interviennent au PNT et d'établir le tableau de synthèse de l'étude.

A. Recommandations

Pour une application correcte des solutions proposées, nous allons formuler des recommandations à l'endroit du Ministère de la Santé, du Ministère de l'Economie et des Finances et de l'Administration du PNT.

• Recommandations au niveau de l'administration du PNT

- recycler tout le personnel du PNT sur les différentes procédures de gestion du programme ;
- élaborer à temps les Termes de Références et le Plan de Travail Annuel (PTA) du programme ;
- élaborer à temps le plan de passation des marchés du programme ;
- élaborer un chronogramme des activités ;
- renforcer le service de contrôle interne en ressources humaines compétentes ;
- recourir en toutes circonstances aux services des structures bancaires ;
- actualiser le manuel de procédure du PNT et former les agents du programme à l'utilisation de ce manuel ;
- éviter la pression politique ou amicale lors du recrutement complémentaire du personnel du programme ;
- mettre en place un mécanisme de motivation et de sanction du personnel du PNT.

• Recommandations à l'endroit du Ministère de la Santé

- ordonnancer à temps les activités ;
- viser à temps les bons de commandes ;
- valider à temps les mandats ;
- valider à temps les TDR et le PTA du programme ;

- faire diligence dans le traitement des dossiers administratifs : il s'agit ici de la signature des ordres de missions, des lettres et messages vers les structures internes et externes du ministère ;
- réduire le délai de traitement des dossiers ;
- respecter les délais des procédures en vigueur ;
- renforcer le personnel du service de contrôle interne dans le programme ;
- adapter le mécanisme de contrôle interne aux exigences de la gestion des programmes.

- **Recommandations à l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF)**

- mettre en place les moyens humains, matériels et financiers à la disposition du PNT ;
- respecter les délais légaux dans l'appréciation et la validation des dossiers relatifs aux marchés publics ;
- encourager les structures bancaires dans le processus de décentralisation des agences dans la majorité des localités du pays.

B. Synthèse de l'étude

La synthèse de l'étude rappelle d'une part la problématique de l'étude et les objectifs de départ pour aboutir d'autre part au diagnostic établi et aux solutions proposées.


Cette synthèse est faite dans le tableau ci-après :

Tableau 14 : Synthèse sur: « contribution pour une gestion financière performante au PNT »

Niveau d'analyse		Problématiques	Objectifs	Causes réelles	Synthèse du diagnostic	Approches de solutions
Niveau général		<u>Problème général</u> Gestion financière non performante du Programme	<u>Objectif général</u> Contribuer à la mise en place d'une démarche permettant la performance dans la gestion financière du PNT	-	-	-
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique n°1</u> Transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays	<u>Objectif n°1</u> Formuler des solutions pour une meilleure sécurisation des fonds publics	<u>Cause supposée n°1</u> La distance entre les lieux d'activités et les agences de banque à l'intérieur du pays	<u>Elément du diagnostic</u> La distance entre les lieux d'activités et les agences de banque explique le problème de transport des fonds en espèces à l'intérieur du pays	<ul style="list-style-type: none"> - payer tous les facilitateurs par chèque bancaire ou par virement ; - payer toutes les dépenses de pause café ou de location par chèque bancaire ; - limiter le transport des fonds au strict minimum.

		<u>Problème spécifique n°2</u>	<u>Objectif n°2</u>	<u>Cause supposée n°2</u>	<u>Elément du diagnostic</u>	
	2	Insuffisante capacité d'absorption des allocations	Contribuer à la diminution sensible des goulots d'étranglements à la consommation optimale des subventions	La lourdeur des procédures financières	La lourdeur des procédures financières est à la base de l'insuffisance de la capacité d'absorption des allocations	<ul style="list-style-type: none"> - respecter les délais légaux dans l'appréciation et la validation des dossiers relatifs aux marchés publics ; - réduire le délai de traitement des dossiers aussi bien au MS qu'au MEF ; - tenir compte de cette lourdeur dans la planification des activités.
	3	Défaillance du contrôle interne	Amener les responsables du PNT à renforcer le système de contrôle interne	Insuffisance de ressources humaines	Le manque de personnel explique la défaillance du contrôle interne au PNT	<ul style="list-style-type: none"> - renforcer le service de contrôle interne du PNT en ressources humaines ; - sensibiliser les agents à divers niveaux pour faciliter la tâche aux contrôleurs dans l'exercice de leur fonction.

Source : nos investigations



CONCLUSION

CONCLUSION

L'amélioration des mécanismes de gestion des finances au PNT, était le but recherché dans le cadre de cette étude. sur les dysfonctionnements du processus de gestion dans cette structure. Dans cette perspective, nous avons procédé à la définition du problème général, de ses manifestations, son ampleur et ses conséquences. Nous avons ensuite procédé à la recherche de ses causes et à l'identification des solutions permettant d'atteindre les objectifs assignés. La méthodologie utilisée a été tirée de la littérature à travers l'expérience d'autres chercheurs qui ont travaillé dans ce domaine de gestion financière et des enquêtes au niveau des acteurs en vue de la validation des diagnostics des problèmes spécifiques identifiés.

Les solutions indiquées pourront être mises en œuvre grâce à la volonté des autorités du Ministère de la santé, du Programme national de lutte contre la Tuberculose et du Ministère de l'Economie et des Finances. Nous estimons, que les mesures découlant de ces solutions contribueront à améliorer le processus de gestion financière du PNT, aider à la mise en place des mesures permettant d'assurer une consommation optimale des financements et à contribuer au renforcement des capacités de gestion des ressources humaines en passation des marchés mais aussi celui du contrôle interne. Mais pour une solution durable, il faudra associer d'autres aspects comme la motivation du personnel pour que l'impact souhaité de ces solutions soit acquis avec une meilleure communication à travers un système de suivi et évaluation efficace.

Tous les acteurs concernés doivent aussi opter pour une réorganisation dans le sens d'une responsabilisation et de l'adhésion pour un meilleur rendement par rapport aux activités de gestion des financements du programme ; ceci pour une lutte efficace contre la Tuberculose. L'un des plus importants moyens dont on dispose pour intervenir positivement sur le développement

humain est l'élimination d'une maladie évitable. La tuberculose est une maladie de la pauvreté. C'est aussi une maladie qui empêche d'échapper à la pauvreté. Investir dans la lutte contre la tuberculose, c'est donc investir non seulement pour soulager la souffrance humaine due à la tuberculose mais aussi pour réduire la pauvreté. C'est pourquoi la mise en œuvre de tout financement antituberculeux doit être efficace pour l'atteinte des objectifs assignés. Il urge ainsi que le PNT applique rigoureusement des mécanismes fiables de gestion pour permettre au programme de jouer pleinement son rôle. Les différentes solutions proposées et leurs conditions de mise en œuvre dans cette étude pourront faire l'objet d'une définition de projet d'appui institutionnel au PNT.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages généraux

1. Evariste AHOUANGANSI, « Audit et révision des comptes » éditions MONDEXPERTS
2. Qaouti IKRAM, « Finances publiques », 4^{ème} édition, CUJAS, Paris.
3. LINDITCH F. « Le droit des marchés publics », 5^{ème} édition Dalloz, France.
4. Manuel de procédures du PNT, 2010
5. Rapport annuel du PNT, 2010

II. Textes réglementaires

1. Décret N°2010-06 du 12 Mars 2010 portant attributions, organisations et fonctionnement du Ministère de la Santé.
2. Arrêté N° 0518/MS/DC/SGM/CTJ/DNSP/SA du 10 Février 2011 portant attribution, organisations et fonctionnement de la DNSP.
3. Arrêté 2010 N°2111/MS/DC/SGM/CTJ/DNSP/PNT/SA du 09 Avril 2010 portant création et organisation des services du programme National contre la tuberculose.

III. Sites Internet

1. <http://WWW.oberthur.com>
2. <http://WWW.euricpa.org>
3. <http://WWW.gestiondesarts.com>
4. <http://WWW.unesco.org>

5. <http://WWW.pnt-benin.bj>



Annexe 1

Tableau 7 : Synthèse des approches génériques

Niveau d'analyse		Problèmes	Approches théoriques retenues
Niveau général		<u>Problème général</u> Gestion financière non performante du Programme.	Approche théorique basée sur la performance de la gestion financière
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique n°1</u> Transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays.	Approche théorique relative aux méthodes de bonne gestion et d'utilisation des fonds publics.
	2	<u>Problème spécifique n°2</u> Insuffisante capacité d'absorption des allocations.	Approche théorique axée sur les mesures de consommation efficace des subventions.
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> Défaillance du contrôle interne.	Approche théorique qui s'inspire des théories de vérification à priori et à postériori.

Source : nos investigations

Annexe 2

Tableau 8: Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématiques	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> Gestion Financière non performante du Programme	<u>Objectif général</u> Contribuer à la mise en place d'une démarche permettant la performance dans la gestion financière au PNT	-	-
Niveaux spécifiques	1 <u>Problème spécifique n°1</u> Transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays.	<u>Objectif spécifique n°1</u> Formuler des solutions pour une meilleure sécurisation des fonds publics	Distance entre les lieux d'activités et les agences de banques à l'intérieur du pays	La distance entre les lieux d'activités et les agences de banques explique le problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays.
	2 <u>Problème spécifique n°2</u> Insuffisante capacité d'absorption des allocations	<u>Objectif spécifique n°2</u> Contribuer à la diminution sensible des goulots d'étranglement à la consommation optimale des subventions	La lourdeur des procédures financières	La lourdeur des procédures financières est à la base de la faible consommation des financements du PNT

Contribution pour une gestion financière performante du Programme National contre la Tuberculose

	3	<u>Problème spécifique n°3</u> Défaillance du contrôle interne	<u>Objectif spécifique n°3</u> Amener les responsables du PNT à renforcer le système de contrôle interne	Insuffisance de ressources humaines	L'insuffisance de ressources humaines est à la base de la défaillance du contrôle interne au PNT
--	---	---	---	-------------------------------------	--

Source : nos investigations.

Annexe 3

GUIDE D'ENTRETIEN

DESTINE AU PERSONNEL DE L'UNITE DE GESTION DU PROGRAMME

I- IDENTIFICATION DE L'ENQUETE

1. Nom et prénoms :

.....

2. Qualification:

.....

3. Fonction :

.....

4. Poste occupé au Programme :

.....

6. Ancienneté dans le programme ?

.....

II- RENSEIGNEMENTS GENERAUX

1. Date de démarrage du programme

.....

2. Durée de vie effective du programme :

.....

3. Date de fin du programme :

.....

4. Sources de financement :

.....

III- OUTILS DE GESTION DU PROGRAMME

3.1 Le programme dispose t-il d'un document de base ?

OUI

NON

3.1.1 Si oui, pouvez vous de façon succincte nous entretenir sur les grands axes de son contenu ?

3.1.2 Si non, pouvez vous nous expliquer les raisons d'une telle situation ?

3.1.3 Quel est alors le document de référence du programme ?

3.2 Le programme dispose t-il au moins d'un plan de financement ?

OUI

NON

3.2.1 Si non, sur quelle base se fait alors la programmation financière ?

3.2.2 Avec quel outil faites-vous le plaidoyer auprès des Partenaires Techniques et Financiers pour le financement de vos activités?

.....
.....
.....

3.3 De quels autres outils de gestion disposez-vous au programme ?

.....
.....
.....

V- GESTION DU PROGRAMME

5.1 Etes-vous satisfaits du rythme d'exécution du programme ?

OUI

NON

5.1.1 Si oui, comment expliquez-vous le fait qu'après 10 ans de mise en œuvre, tous les objectifs ne soient toujours pas atteints ?

.....
.....
.....

5.1.2 Si non, qu'est ce qui selon vous peut justifier cette lenteur ?

5.1.2.1 Insuffisance de personnel qualifié

5.1.2.2 Interférences de la hiérarchie dans la gestion du programme

5.1.2.3 Forte centralisation des activités au niveau central

5.1.2.4 Autre (à préciser)

5.2 Suite à nos investigations, il semblerait que le programme n'a pas une grande capacité d'absorption des crédits qui lui sont alloués. Qu'est ce qui selon vous peut expliquer une pareille situation ?

.....
.....
.....

5.3. Obligation vous est faite de produire à la fin de chaque année un rapport d'auto-évaluation à transmettre à la DPP. D'après la DPP, l'échéance de transmission n'est pas toujours respectée par certains projets/programmes dont le vôtre. Qu'est- ce qui justifie le retard souvent observé ?

5.3.1 Inexistence d'un mécanisme approprié de suivi-évaluation au sein du programme.

5.3.2 Insuffisance de personnel qualifié 5.3.3 Autre (à préciser)

VI- SUGGESTIONS

Que proposez-vous pour une amélioration de la gestion du programme ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Merci pour votre collaboration

Annexe 4

QUESTIONNAIRE

Le présent questionnaire se situe dans le cadre de la présentation d'un mémoire de fin de formation au cycle 2 de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature du Bénin dont le thème est : « contribution à l'amélioration de la gestion financière au Programme National contre la Tuberculose ». Il est adressé aux responsables et aux personnels financiers et non financiers du programme.

Nous vous remercions d'avance très sincèrement pour votre franche et sincère collaboration et nous vous assurons que les informations seront traitées avec la plus grande discrétion.

Sunnitah BOUKARI

1) Savez-vous ce que c'est qu'une gestion financière ?

Oui

Non

2) Le problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays est due à :

La négligence

La faible couverture des agences de banque à l'intérieur du pays

La distance entre les lieux d'activités et les agences de banques

3) L'insuffisante capacité d'absorption des allocations au PNT est due à :

Défaut de qualification des agents

La lourdeur des procédures financières

Rareté et spécificité des articles

4) La défaillance du contrôle interne au PNT est due à :

La jeunesse du service

L'absence de crédit budgétaire spécifique

Insuffisance de ressources humaines

Annexe 5

Tableau 11 : Avis des enquêtés sur les causes du problème de transport des fonds en espèces vers l'intérieur du pays.

Réponses	Fréquences absolues	Fréquences relatives %
Négligence des responsables du programme	6	20%
Faible couverture des agences de banques à l'intérieur du pays	5	16,67%
Distance entre les lieux d'activité et les agences de banques	19	63,33%
Total	30	100%

Source : Notre enquête, Décembre 2011

Annexe 6

Tableau 12 : Appréciation des causes de la faible capacité d'absorption des allocations par les enquêtés

Réponses	Fréquences absolues	Fréquences relatives
Défaut de qualification des	5	16,67%
Rareté et spécificité des	2	6,66%
Lourdeur des procédures financières	23	76,67%
Total	30	100%

Source : Notre enquête, Décembre 2011.

Annexe 7

Tableau 13 : Causes relatives à la défaillance du contrôle interne au PNT

Réponses	Fréquences relatives	Fréquences absolues %
Jeunesse du service	6	20%
Insuffisance de ressources humaines	21	70%
Absence de crédit	3	10%
Total	30	100%

Source : Notre enquête, Décembre 2011.

TABLE DES MATIERES

DEDICACES	iv
REMERCIEMENTS	v
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	vi
LISTE DES TABLEAUX.....	viii
LISTE DES FIGURES.....	ix
RESUME.....	x
SOMMAIRE	xii
INTRODUCTION	2
CHAPITRE 1^{er} : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET PROBLEMATIQUE.....	4
Section 1 : Cadre physique de l'étude et restitution des observations de stage.	5
Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude	5
I. Le Ministère de la Santé (MS) et la Direction Nationale de la Santé Publique (D.N.S.P)..	5
A. Le Ministère de la Santé.....	5
B. La Direction Nationale de Santé Publique	8
II. Le Programme National contre la Tuberculose	10
A. Historique et missions du PNT.....	10
B. Organisation du Programme.....	11
1. Les services du PNT	12
2. La structure Pyramidale du PNT.....	15
Paragraphe 2 : État des lieux sur les prestations du PNT	17
I. Le Fonctionnement du PNT	17
A. Ressources matérielles et humaines.....	17
1. Les moyens matériels.....	18
2. Les moyens humains	18
B. Ressources Financières	19

1. Le Budget National	21
2. Les aides extérieures.....	21
II. Constats significatifs	23
A. Observations de stage.....	23
B. Inventaire des éléments de l'état des lieux	28
1. Inventaire des atouts ou des forces	28
2. Inventaires des problèmes ou des faiblesses.....	28
Section 2 : Ciblage de la problématique.	31
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique	31
I. Choix de la problématique et justification du sujet.....	31
A. Choix de la problématique.....	31
B. Justification du sujet	32
II. Spécification de la problématique.....	33
Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique choisie.....	35
I. Approches génériques de résolution des problèmes.....	35
II. Synthèse des approches générales retenues et séquences de la problématique spécifiée.....	37
CHAPITRE 2 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTION.	39
Section1 : objectifs de l'étude et méthodologie de travail adoptée.	39
Paragraphe1 : objectif de l'étude et revue de littérature liée à la problématique choisie.....	39
I. Fixation des objectifs de l'étude et formulation des hypothèses.....	39
A. Fixation des objectifs	40
1. Objectif général.....	40
2. Objectifs spécifiques	40
B. Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution	41
1. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1.....	41

2. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2.....	42
3. Causes et hypothèse du problème spécifique n°3.....	44
4. Causes et hypothèse liées au problème général.....	45
II. Tableau de bord de l'étude	45
Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthodologie de travail adoptée.....	46
I. La revue de littérature.....	46
A. Point des connaissances sur le problème de transport de fond vers l'intérieur du pays.....	47
B. Point des connaissances sur le problème de l'insuffisante capacité d'absorption des allocations	48
C. Point des connaissances sur l'insuffisance de contrôle interne	48
II. Méthodologie adoptée.....	50
A. Approche empirique	50
1. Objectif de l'enquête	50
2. Identification de la population mère	51
3. Nature et méthode de collecte des données.....	51
4. Echantillonnage.....	52
5. Conception du questionnaire et du guide d'entretien.....	52
6. Technique de dépouillement des données	52
7. Outil de présentation des données.....	53
B. Approche théorique.....	53
1. Normes et repères d'amélioration.....	53
2. Seuils de décision liés aux problèmes spécifiques	55
Section2 : Collecte des données et approches de solutions	55
Paragraphe1 : Collecte et analyse des données de l'étude.....	56
I. Présentation et analyse des données de l'étude.....	56
A. Présentation et analyse des données relatives au PS N°1	56
1. Présentation des données liées au PS N°1	56

2.	Analyse des données relatives au PS n°1	57
B.	Présentation et analyse des données relatives au PS N°2	58
1.	Présentation des données.....	58
2.	Analyse des données liées au PS n°2.....	58
C.	Présentation et analyse des données relatives au PS n°3.....	59
1.	Présentation des données.....	59
2.	Analyse des données.....	60
II.	Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic	60
A.	Degré de validation des hypothèses	60
1.	Degré de vérification de l'hypothèse n°1.....	60
2.	Degré de vérification de l'hypothèse n°2.....	61
3.	Degré de vérification de l'hypothèse n°3.....	61
B.	Synthèse du diagnostic	62
1.	Elément du diagnostic du PS n°1.....	62
2.	Elément du diagnostic du PS n°2.....	62
3.	Elément du diagnostic du PS n°3	62
Paragraphe2 : Approches de solution, recommandations et conditions de mise en œuvre.....		63
I.	Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.	63
A.	Solutions aux problèmes spécifiques.....	63
B.	Conditions de mise en œuvre	66
II.	Recommandations et synthèse de l'étude	66
A.	Recommandations	67
B.	Synthèse de l'étude	68

BIBLIOGRAPHIE	74
----------------------------	-----------

ANNEXES	76
----------------------	-----------

TABLE DES MATIERES	87
---------------------------------	-----------

