



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Administration des Finances et
du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE

2010-2011

**CONTRIBUTION DE LA QUALITE DE LA DEPENSE
PUBLIQUE A L'ACCROISSEMENT DES BIENS ET SERVICES
DE L'ETAT**

Réalisé et soutenu par :

Adèle G. Y. KEGAMAURE

Sous la Direction de :

Maître de Stage

SOGBAVI Euphrem

Administrateur des Services
Financiers en service à la DBG/MEF

Directeur de mémoire

GANDJIDON Justin

Directeur de la Centralisation des
Comptes de l'Etat

Janvier 2012

Jury d'évaluation du mémoire

Président du Jury : Professeur PRINCE
AGBODJAN Joseph

Vice-président du Jury : Mme CHINA
Pauline

Membre du Jury : Monsieur ZANGBAN

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

DEDICACE

Je dédie ce mémoire :

A

✓ *Ma mère Félicienne PADONOU GUINIKOUKOU avec toute mon affection;*

✓ *Hermann OUSSOU avec toute mon affection.*

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce travail n'a été possible que grâce à une collaboration permanente et franche de nombreuses personnes de bonne volonté. C'est pourquoi nous nous faisons le devoir d'adresser tous nos remerciements à :

- ✓ notre Directeur de mémoire, Monsieur Justin GANDJIDON, pour sa disponibilité constante malgré ses multiples occupations et qui, en dépit de son emploi de temps chargé a bien voulu accepter de diriger ce travail;
- ✓ notre Maître de stage : Monsieur Euphrem SOGBAVI pour sa disponibilité et sa collaboration ;
- ✓ Monsieur Désiré AVODAHO du Service de la Dépense et toutes les autorités et cadres de la Direction Générale du Budget, pour avoir consacré leur temps à répondre à nos questions, pour toute la documentation qu'ils ont bien voulu mettre à notre disposition;
- ✓ toute l'Administration et le corps enseignant de l'ENAM ;
- ✓ Mme Soura GUINIKOUKOU, Mr Igor KEGAMAURE, Mr et Mme OROU BAGOU et Mme Véronique GNONLONFOUN OUSSOU pour leurs diverses contributions à la réalisation de ce travail.

Nous exprimons notre profonde gratitude à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, nous ont apporté leur aide dans le cadre de ce travail.

SIGLES ET ACROMYNES

DEB	:	Direction de l'Exécution du Budget
CDMT	:	Cadre de Dépense à Moyen Terme
DA	:	Directeur de l'Administration
DDC	:	Direction des Dépenses en Capital
DEB	:	Direction de l'Exécution du Budget
DGB	:	Direction Générale du Budget
DGTCP	:	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DRFM	:	Direction des Ressources Financières et du Matériel
MEF	:	Ministère de l'Economie et des Finances
SIGFiP	:	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
UEMOA	:	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Regroupement des problèmes spécifiques identifiés par centres d'intérêts : détermination des problématiques possibles.

Tableau n°2 : Synthèse des approches génériques par problème

Tableau n°3: Tableau de bord sur « la qualité de la dépense publique à l'accroissement des biens et services de l'Etat»

Tableau n°4: Présentation des données relatives au problème spécifique n°1

Tableau n°5: Présentation des données relatives au problème spécifique n°2

Tableau n°6: Présentation des données relatives au problème spécifique n°3

Tableau n°7: Tableau de synthèse sur la «contribution de la qualité de la dépense publique à l'accroissement des biens et services de l'Etat».

GLOSSAIRE

Budget de l'Etat : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'État ; ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'État. Le Budget général de l'Etat est le document qui retrace toutes les recettes budgétaires et toutes les dépenses de l'État, à l'exception des recettes affectées par la loi aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.

Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT): instrument de programmation pluriannuel glissant dont l'objectif est d'assurer la traduction budgétaire annuelle d'une stratégie pluriannuelle tout en respectant un cadre financier contraint. Il procède à l'allocation des enveloppes budgétaires sectorielles en fonction des priorités de la stratégie retenue et des perspectives de ressources. Il est un outil d'aide à la définition de l'équilibre des finances publiques sur le moyen terme.

Efficacité : décrit la capacité d'une personne, d'un groupe ou d'un système à arriver à ses buts. Être efficace consiste à produire des résultats escomptés et réaliser des objectifs fixés en terme de qualité, de rapidité et/ou de coûts. L'efficacité désigne aussi le rapport entre les résultats obtenus et les objectifs.

Efficience : désigne, à partir d'une situation de référence, la mesure de la quantité de service fournie/produite à niveau de ressource inchangé. Dans le cadre particulier des finances publiques, l'efficience met en relation les résultats atteints avec les ressources financières utilisées. La recherche d'une plus grande efficience consiste à garantir un niveau de service équivalent au moindre coût. Elle désigne également le rapport entre les résultats obtenus et les moyens utilisés.

Marchés publics : ce sont des contrats écrits conclus par l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs avec des personnes publiques ou privées en vue de la réalisation de travaux ou de la fourniture de biens ou de services. L'exécution parfaite des marchés publics favorise l'augmentation du patrimoine de l'Etat.

Mission : une mission regroupe donc un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie. Elle peut être interministérielle. Elle constitue l'unité de vote des crédits budgétaires à l'Assemblée Nationale dans le cadre de la gestion axée sur la performance.

RESUME

Les observations et les analyses faites sur les activités des principaux acteurs de la chaîne de l'exécution des dépenses publiques révèlent de nombreux problèmes qui ont été regroupés en trois problématiques. Le choix de notre problématique est basé sur notre souci d'amélioration de la qualité de la dépense publique pour un accroissement des biens et services de l'Etat. Ainsi, le thème de notre étude est : « **Contribution de la qualité de la dépense publique à l'accroissement des biens et services de l'Etat** ». Nous avons identifié comme problème général : la mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits. Ce dernier se manifeste par trois problèmes spécifiques. Il s'agit :

- d'une mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes;
- d'une mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par certains gestionnaires de crédits ou gestionnaires de programmes;
- de l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes.

L'objectif général lié à cette étude est de suggérer les mesures nécessaires à l'efficacité des dépenses initiées par les gestionnaires de crédits. L'enquête de terrain et l'analyse des résultats obtenus ont permis d'établir un diagnostic afin de connaître les causes réelles des problèmes spécifiques. Elles sont respectivement :

- le choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits ;
- les faiblesses du contrôle de la qualité des dépenses publiques exercé par le Contrôleur Financier ;

- l'inefficacité des sanctions applicables en cas d'absence de compte rendu de gestion ou de compte rendu de gestion non satisfaisant.

Des propositions de solutions ont été faites pour éradiquer les causes des dysfonctionnements. Ainsi la mise en oeuvre de ces solutions permettra une meilleure qualité de la dépense publique ; ce qui va accroître le patrimoine de l'Etat et par ricochet, augmenter la satisfaction des besoins fondamentaux de la population.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
Chapitre Premier : Cadre physique de l'exécution de la dépense.....	4
Section 1 : Cadre physique de l'exécution de dépense publique et observations de stage.	5
Section 2 : De l'inventaire des éléments de l'état de lieux à la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.	28
Chapitre Deuxième : Du cadre théorique de l'amélioration de la qualité de la dépense publique aux conditions de mise en œuvre des solutions.	38
Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'amélioration.....	39
Section 2: Des enquêtes de vérification des hypothèses aux	56
CONCLUSION.....	67
BIBLIOGRAPHIE.....	69
TABLE DES MATIERES.....	72

INTRODUCTION

La gestion des finances publiques est une composante essentielle du processus de développement d'un Etat. Elle soutient l'utilisation efficace et responsable des ressources publiques pour répondre aux priorités nationales. Les exigences des partenaires techniques et financiers, des organismes des Nations Unies et des institutions régionales auxquelles le Bénin fait partie ont convaincu les pays en voie de développement de la nécessité d'adopter des textes législatifs et réglementaires qui introduisent des réformes économiques, budgétaires et financières et qui sont de plus en plus conformes aux normes et pratiques internationales.

Au niveau régional, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) recommande principalement l'harmonisation et la surveillance multilatérale des politiques budgétaires en vue du renforcement de la monnaie commune. Dans ce cadre, l'Union a élaboré une série de directives pour orienter et appuyer les réformes budgétaires des administrations publiques des Etats membres.

Le Bénin se conforme non seulement aux directives de l'UEMOA sur le cadre harmonisé des finances publiques mais aussi aux normes internationales en matière de gestion des finances publiques. Ainsi, par décret n°2000 – 601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution des dépenses publiques et par décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du Cadre de la Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR – GBAR) ; le Gouvernement béninois s'est engagé sur la performance de la

gestion budgétaire et a entrepris l'élaboration d'une série de document qui sont entre autres :

- un Cadre de Dépense à Moyen Termes (CDMT) et
- les Budgets-Programmes qui ont permis la mise en œuvre des politiques de programmation pluriannuelle.

La réforme budgétaire axée sur les résultats adoptée par le Gouvernement du Bénin a introduit des changements au niveau de l'exécution du Budget Général de l'Etat et défini les rôles et responsabilités des nouveaux acteurs de la chaîne de l'exécution des dépenses publiques. Parmi, ces nouveaux acteurs, figurent les gestionnaires de crédits qui sont habilités à initier les dépenses publiques dans leur unité administrative. Ils doivent veiller à la qualité de la dépense publique en inscrivant chaque acte de dépense initiée dans le sens de l'atteinte des objectifs préalablement fixés par le Gouvernement.

En effet, la bonne gestion des dépenses publiques favorise (grâce à l'efficacité, l'efficience et l'économie) l'accroissement des biens et services de l'Etat, y compris les infrastructures socio-communautaires qui contribuent à la satisfaction des besoins de la population. De plus le service public sera de meilleure qualité pour le bien-être de la population.

Cependant, malgré les efforts et les mesures prises pour accompagner cette réforme, des insuffisances subsistent. C'est donc pour diagnostiquer et tenter de proposer des approches de solutions aux sources potentielles de la mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits, que nous avons orienté nos réflexions sur la : «**Contribution de la**

qualité des dépenses publiques à l'accroissement des biens et services de l'Etat ».

Cette étude sera menée à travers un plan bipartite libellé comme suit :

- ✓ Chapitre Premier : Cadre institutionnel de l'exécution de la dépense publique, observations de stage et ciblage de la problématique.
- ✓ Chapitre Deuxième : Du cadre théorique de l'amélioration de la qualité de la dépense publique aux conditions de mise en oeuvre des solutions.

Chapitre Premier : Cadre physique de l'exécution de la dépense publique, observations de stage et ciblage de la problématique

Dans ce chapitre, nous présenterons le cadre institutionnel de l'étude ainsi que les observations faites sur les lieux du stage, d'une part (section 1), et de l'autre, nous définirons précisément la problématique de l'étude (section 2).

Section 1 : Cadre physique de l'exécution de dépense publique et observations de stage.

La présente section nous permettra de faire la présentation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) et de la Direction Générale du Budget (DGB), notre cadre de stage.

Nous allons aussi décrire le processus d'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat (BGE), principalement, les activités des principaux acteurs de la chaîne de dépenses.

Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude : DGTCP et DGB

Notre stage académique s'est déroulé à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) (A) et à la Direction Générale du Budget (DGB) (B).

A- Présentation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)

La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) est une direction technique du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) régie par décret n° 2008-111 du 12 mars 2008 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances.

L'attribution, l'organisation et le fonctionnement de la DGTCP sont régis par l'arrêté n° 1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998. La DGTCP assure deux missions essentielles à savoir la mission «Trésor» et la mission «Comptabilité publique».

Conformément à l'arrêté n° 1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 la DGTCP est divisée en services centraux, directions techniques et services extérieurs.

❖ Les services centraux

Au nombre des services centraux de la DGTCP, nous avons :

- l'Inspection Générale des Services (IGS) : sous l'autorité du Directeur Général, l'IGS est chargée de contrôler sur pièces et sur place les directions centrales et services extérieurs, en matière d'application des règles, procédures et tenue de la comptabilité publique ;
- la Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor (DCFPT) : elle est chargée, en liaison avec la Direction de la Gestion des Ressources, d'assurer la formation professionnelle, le perfectionnement et le recyclage des agents de la DGTCP.

❖ Les directions techniques

La DGTCP comporte des directions techniques ci-après :

- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) : elle est chargée de la gestion du personnel, du matériel des archives et de la documentation de la DGTCP ;

- la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC) chargée entre autres de :
 - faire l'analyse financière et comptable des documents économiques et financiers ;
 - élaborer, diffuser et contrôler la mise en œuvre de tous les textes se rapportant à la comptabilité publique ;
- la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE) est le poste comptable chargé de toutes les situations statistiques de l'Etat et des autres organismes publics. A ce titre, elle élabore le compte Général de l'Administration des Finances et le projet de loi de règlement ;
- la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) chargée entre autres de :
 - gérer la trésorerie au niveau de l'Etat ;
 - émettre et négocier les effets publics ;
- la Recette Générale des Finances (RGF). Cette dernière direction technique est chargée entre autres de :
 - l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont notamment la liquidation et le paiement sans ordonnancement préalable des soldes et accessoires courant des agents permanents de l'Etat ;
 - la tenue de la comptabilité de l'Etat ;
 - la reddition des comptes de gestion.

Pour mieux effectuer son rôle, la RGF est divisée en huit (08) services. Il s'agit entre autres du Service de la Dépense, du Service de la Trésorerie, du

Service de la Comptabilité Publique, du Service Epargne, du Service des Collectivités locales et du Service de la Recette.

❖ Les services extérieurs

Les services extérieurs de la DGTCP, sont :

- les Recettes Perceptions (RP) : ce sont des unités comptables, installées dans les communes. Elles sont dirigées par les Receveurs Percepteurs, comptables principaux des communes. Ils assurent la gestion financière de celles-ci et rendent compte de leurs opérations, au titre du budget national, à la Recette des Finances à laquelle elles sont territorialement rattachées et au titre des budgets communaux, à la chambre des comptes de la Cour Suprême ;
- les Recettes des Finances (RF) : unités comptables installées dans les départements, elles sont responsables de la gestion financière des Préfectures. Elles sont des postes comptables centralisateurs de niveau 3 et rendent compte de leurs opérations au Receveur Général des Finances (RGF), comptable principal de l'Etat ;
- la Recette des Finances de la Dette (RFD) : elle s'occupe exclusivement de la dette publique, de la tenue de la comptabilité et de la gestion comptable du budget de la Caisse Autonome d'Amortissement.

B - Présentation de la Direction Générale du Budget (DGB)

Aux termes des dispositions de l'article 35 du décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006, la Direction Générale du Budget est chargée :

- d'élaborer les lois de finances ;
- d'exécuter les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat (BGE) ;
- de suivre l'exécution des dépenses du BGE et des budgets-programmes à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) ;
- d'assurer l'application du code des pensions ;
- d'intégrer au Budget Général de l'Etat, les projets et programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics (PIP), en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- d'apporter une assistance technique aux autres ministères et institutions dans l'élaboration de leurs budgets-programmes ;
- d'élaborer le compte administratif du BGE en dépenses.

Quatre directions techniques, auxquelles s'ajoute un Centre de Formation Professionnelle (CFP), constituent les piliers de la DGB aux termes des dispositions de l'arrêté n° 100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de cette direction. Il s'agit de :

- la Direction de la Préparation du Budget (DPB) ;
- la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;
- la Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV) ;
- la Direction du Budget d'Investissements Publics (DBIP) ;

- le Centre de Formation Professionnelle (CFP).

Outre le Secrétariat Particulier et le Service Administratif et Financier, il existe deux (2) services rattachés à la Direction Générale du Budget : le Service Informatique et le service de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB).

Dans le cadre de la réforme budgétaire en cours de mise en œuvre au Bénin, il est créé le service **Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB)** par l'Arrêté n°378/MFE/DC/SGM/DGB du 07 avril 2003. L'ETARB a pour missions de gérer dans son ensemble la réalisation de la réforme budgétaire à l'échelle de toute l'Administration Publique. A ce titre, elle est chargée entre autres de :

- concevoir l'ensemble de la réforme, en particulier l'échelonnement de la réforme dans le temps et la cohérence des étapes ;
- suivre et coordonner la mise en œuvre de la réforme ;
- soutenir et promouvoir l'amélioration de la capacité d'exécution aux niveaux centraux et sectoriels.

Dans le processus d'exécution des dépenses publiques, deux de ces directions ainsi que le service informatique sont les principaux acteurs. Il s'agit essentiellement de :

❖ La Direction de l'Exécution du Budget (DEB)

Elle est chargée entre autres de:

- faire l'engagement et la liquidation des dépenses non réparties;
- produire les rapports d'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE);

- faire l'ordonnancement de toutes les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat (BGE).

La DEB dispose d'un service informatique qui lui permet de connaître en temps réel le niveau de consommation des crédits du BGE et de trois (03) autres services : le Service des Dépenses Courantes Réparties (SDCR), le Service des Dépenses Courantes Non Réparties (SDCNR) et la Division Dépenses de Transfert (DDT).

❖ La Direction des Dépenses en Capital (DDC)

La DDC s'occupe des dépenses en capital. Elle a pour attributions de :

- veiller à l'intégration au BGE des projets/programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics (PIP) en collaboration avec les services techniques du Ministère chargé du Développement et des Ministères sectoriels ;
- suivre l'exécution physique et financière des projets/programmes inscrit au PIP et procéder aux reports de crédits de paiement en cas de besoin ;
- présenter trimestriellement et annuellement un rapport d'exécution physique et financière des projets/programmes inscrits au PIP ;
- procéder à l'engagement et à la liquidation des dépenses du Budget d'Equipement des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- assurer la tenue du fichier des régisseurs de projets/programmes.

Pour assurer ses tâches elle dispose d'un Secrétariat Administratif (SA) ; d'un Service de la Préparation du Budget des Dépenses en Capital (SPBDC), d'un Service de l'Exécution du Budget des Dépenses en Capital et du Budget d'Equipement Socio- Administratif (BESA) des ministères et institutions de l'Etat.

Après la présentation de la DGTCP et de la DGB, nous nous intéresserons au fonctionnement de leurs services dans le cadre des réformes introduites dans l'exécution des opérations budgétaires.

Paragraphe 2 : Observations sur les activités des principaux acteurs de l'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE)

Le nouveau circuit de la dépense met en relation quatre (4) acteurs principaux que sont :

- ✓ le Contrôleur Financier et ses Délégués ;
- ✓ le Comptable Principal de l'Etat (RGF) ;
- ✓ les Administrateurs Délégués de crédits et les Ordonnateurs-Délégués et
- ✓ les Gestionnaires de crédits.

L'analyse des activités de chaque acteur de la chaîne d'exécution des dépenses publiques nous amène à faire les observations et constats suivants :

A- Observations et constats sur les activités du Contrôleur Financier (CF)

Le Contrôle Financier est régi par le décret n°2011-270 du 02 avril 2011 portant organisation, attributions et fonctionnement de la Direction du Contrôle Financier. Au titre de l'article n°2 du décret mentionné ci-dessus, le Contrôle Financier est chargé :

- d'effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du Budget Général de l'Etat et des budgets annexes ;

- de vérifier, notamment au regard du Code des Marchés Publics et de tous autres textes législatifs et/ou réglementaires y afférents, la régularité des projets de marchés, de délégations de service public et de baux administratifs initiés par les ministères, institutions de l'Etat, organismes publics et soumis à l'approbation du Ministre chargé des Finances ;
- de donner son avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, de contrats de travail et de tous actes à incidence financière soumis au contreseing ou à l'approbation du Ministre chargé des Finances ;
- d'étudier tous les projets d'actes administratifs relatifs à la carrière des agents de l'Etat ;
- de participer à l'identification et à la prévention des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques ;
- de vérifier la sincérité des prévisions de dépenses ;
- de contrôler le document annuel de programmation budgétaire initial, les documents prévisionnels de gestion, leurs modifications en cours de gestion ainsi que les projets d'actes d'affectation de crédits d'engagement de dépenses ;
- d'examiner les comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois.

Pour l'accomplissement de sa mission, le contrôleur Financier, délègue une partie de ses attributions à des collaborateurs extérieurs désignés «Délégué du Contrôleur Financier ». Ils dépendent hiérarchiquement du CF et sont placés auprès des Institutions de l'Etat, des Ministères Sectoriels et de certains établissements publics dont la liste est arrêtée par le MEF. Il y a donc une **déconcentration de la fonction de Contrôleur Financier.**

Précisons que l'organisation actuelle de la fonction contrôle financier suite aux diverses réformes dénote de la volonté de l'Administration Publique d'exercer avec efficacité un contrôle rigoureux sur les finances publiques afin d'éviter le gaspillage des ressources difficilement mobilisées. En effet, ces différentes actions entreprises dans le cadre des réformes budgétaires visent à rendre la fonction de contrôle plus performante, plus souple, efficace et transparente.

Toutefois le Contrôle Financier rencontre plusieurs difficultés dans l'accomplissement de ses missions. Au fait, le non respect des procédures, des textes et règles budgétaires par les gestionnaires de crédits ainsi que **l'inexistence de textes pouvant servir de base au contrôle** dans certains domaines (la location de matériels par exemple) ne favorise pas la performance du contrôle financier. Cet état de chose se traduit par de fréquents rejets motivés de dossiers qui **retardent parfois l'engagement des crédits relatifs au projet de décision d'ordonnancement.**

B- Observations et constats sur les activités du Comptable Principal de l'Etat, le Receveur Général des Finances

Aux termes de l'article 5 du décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, « les opérations relatives à l'exécution du Budget Général de l'Etat font intervenir d'une part, les Administrateurs de crédits et les Ordonnateurs, et d'autre part, les Comptables. Les fonctions d'Administrateurs de crédits et celles d'Ordonnateurs peuvent être cumulées». Par contre, l'exécution du Budget Général de l'Etat repose sur

le principe sacro-saint de la séparation des fonctions d'Ordonnateurs et de Comptable.

Mentionnons qu'il existe deux types de procédures pour exécuter les opérations de dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle.

La procédure normale regroupe deux grandes phases : la phase administrative où intervient l'ordonnateur et la phase comptable qui relève du domaine du comptable de l'Etat. Précisons que, la phase administrative concerne l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de la dépense et la phase comptable, le paiement juridique et comptable.

Le Receveur Général des Finances (RGF) étant le comptable principal et unique de l'Etat, il est chargé du paiement des dépenses publiques et de leur comptabilisation. A ce titre, il intervient donc à la phase comptable du processus d'exécution de la dépense publique. Rappelons que le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Il existe trois (3) modes de paiement :

- le paiement après ordonnancement ;
- le paiement sans ordonnancement et le paiement sans ordonnancement préalable (régularisé par l'émission d'un titre de paiement) et
- le paiement direct par les bailleurs de fonds.

la phase comptable se réalise en deux étapes : la prise en charge des titres de paiement et le règlement de la dépense par Bon de caisse ou Avis de crédit.

De manière concrète, les administrateurs délégués de crédits, dans leur rôle d'ordonnateur délégué, émettent des mandats de paiement en vue de payer les fournisseurs ou prestataires de service. Ces mandats de paiement sont envoyés

au RGF. Ils sont affectés au service de la dépense plus précisément à la Division VISA. C'est donc au niveau de cette division que se fait la prise en charge du mandat. Dans le but de la célérité du traitement des titres de paiement, il a été conçu et mis en place à la DGTCP une application informatique, dénommée **MATKOSS**. Ce logiciel permet le suivi de tous les titres de paiement (mandats de paiement et ordre de paiement) transmis à la DGTCP par les administrateurs de crédit ou ordonnateur-délégués au moyen des bordereaux de transmission de mandats ordonnancés (BTMO) ou des bordereaux de transmission d'ordre de paiement (BTOP).

Le chef division visa procède ensuite à la vérification de la régularité des titres de paiement. Il effectue entre autres les contrôles préalables ci-après:

- vérifier sur les bordereaux de transmission que le nom de l'administrateur de crédits ou de l'ordonnateur délégué figure dans la case « expéditeur » et que le nom du comptable concerné (RGF) figure également dans la case « destinataire ».
- vérifier que les mandats de paiement ou les ordres de paiement sont en un seul exemplaire original et qu'ils figurent tous sur les bordereaux de transmission.

Lorsque les contrôles ci-dessus sont concluants, les titres de paiement sont saisis dans l'application MATKOSS et le déposant reçoit un récépissé informatique et un cachet est apposé sur les BTMO et BTOP.

Notons également que, la validation du dossier se fait par signature et l'apposition du cachet «VU BON A PAYER». Le dossier passe ensuite à la Division du Règlement du Service de la Dépense.

Les mandats de paiement visés « VU BON À PAYER » par le RGF ou son Fondé de Pouvoir sont reçus par la Division du Règlement pour effectuer le dépouillement (contrôle de l'exactitude entre le montant total du bordereau de transmission et le montant total des titres de paiement que comporte ce dernier) et la mise en règlement. La mise en règlement est matérialisée par l'édition des moyens de règlement de la dépense dans l'application SIGFIP, conformément au mode de règlement figurant sur les titres de paiement. Dans un souci de célérité de l'exécution des dépenses publiques le Trésor Public dispose d'un délai réglementaire de dix (10) jours pour payer une dépense ordonnancée qui lui est transmise. Toutefois nous constatons **le non respect du délai de paiement**, de telle sorte que, certains fournisseurs rentrent en possession de leurs créances plusieurs mois, après la réception du service fait.

De même, certains gestionnaires de crédit ordonnateurs délégués font une **mauvaise imputation budgétaire**, ils ont tendance à imputer la dépense sur une ligne de crédit ne concernant pas la nature de la dépense.

Par ailleurs, la procédure exceptionnelle est utilisée pour le paiement des dépenses sans ordonnancement préalable. Il s'agit d'une procédure simplifiée utilisée pour les dépenses dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé des finances. Les dépenses faisant l'objet de la procédure exceptionnelle sont précisées par arrêté du Ministre chargé des Finances. En application de la lettre

n° 225/MFE/CAB/SGM/DGB/DEB du 14 février 2005 portant nouvelles modalités de gestion du BGE, les dépenses concernées par cette procédure sont:

- la première avance aux régisseurs ;
- les dépenses urgentes.

Cependant, un système performant de gestion des dépenses publiques est incompatible avec l'application courante de procédures exceptionnelles de dépenses par OP. C'est pourquoi, par arrêté n°1377-C/MFE/CAB/SGM/DGB/DEB/SOCA du 27 mai 2005 le champ des dépenses devant faire l'objet de procédure exceptionnelle est défini et réduit. L'objectif majeur visé est l'élargissement du champ des dépenses exécutées suivant la procédure normale et la réduction de celles exécutées par OP. La procédure exceptionnelle d'exécution de ces dépenses comporte deux phases, à savoir : l'engagement- ordonnancement et le paiement.

Mentionnons que les dépenses sans ordonnancement préalable s'exécutent au niveau des départements ministériels à travers des régies d'avances. Celles-ci résultent de l'assouplissement de la règle de la séparation des fonctions d'ordonnateurs de celles des comptables.

C- Observations et constats sur les activités des Administrateurs Délégués de crédits ou Ordonnateurs Délégués.

En application de la réforme introduite par le décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat, la fonction d'Ordonnateur Principal Délégué assumé naguère par le

Directeur Général du Budget est désormais transférée aux responsables administratifs et financiers des ministères et institutions de l'Etat (D.A, D.R.F.M etc.) ou assimilés. Ces derniers ont à ce titre, la qualité d'ordonnateur délégué, en ce qui concerne, les crédits budgétaires de leurs départements ministériels respectifs, y compris les dépenses liées aux projets financés sur ressources extérieures. Nous notons ici **une déconcentration de la fonction d'ordonnateur.**

Conformément à l'article 8 du décret 2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la comptabilité publique et aux articles 1 et 2 du décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution des dépenses publiques, le Ministre chargé des Finances est l'ordonnateur principal du BGE et les ministres sectoriels sont les administrateurs de crédits budgétaires de leurs ministères respectifs. Dans la pratique les ministres sectoriels délèguent leur attribution d'administrateur de crédits à leurs responsables administratifs et financiers que sont les Directeurs des Ressources Financières et Matériels (DRFM). Ces derniers ont désormais **la double qualité d'ordonnateurs délégués et d'administrateurs délégués de crédits budgétaires.** A ce titre, ils prescrivent l'exécution des recettes de l'Etat affectées à leurs services et procèdent aux engagements, liquidations et ordonnancements des dépenses de leurs ministères. Ils procèdent également au mandatement ou à l'ordonnancement des titres de paiement y relatifs.

Au cours de la phase de l'engagement juridique, l'administrateur délégué de crédits ou Directeur de l'Administration (DA) centralise les demandes d'engagement reçues des gestionnaires de crédits de son ministère. Il étudie et choisit l'une des trois factures pro forma ou devis le moins disant, fait saisir les

données par son agent dans SIGFiP, vérifie les données saisies, valide et édite la fiche d'engagement, de même que l'original du bon de commande et transmet le dossier au Contrôleur Financier ou à son délégué. Au niveau du Contrôleur Financier ou de son délégué, celui-ci étudie le dossier, le valide ou le rejette selon que le contrôle est concluant ou non. Dans l'un ou l'autre des cas, le dossier est transmis au Directeur de l'Administration.

Il est à souligner que la réforme budgétaire ne saurait être poursuivie sans l'automatisation des procédures budgétaires et comptables, et en particulier, la mise en oeuvre d'un applicatif informatique dénommé "Système Intégré de Gestion des Finances Publiques" (SIGFiP). Ce logiciel est conçu pour assurer :

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

Ainsi, grâce à l'informatisation du circuit d'exécution des dépenses publiques, les responsables financiers et administratifs sont en réseau avec les structures de la Direction Générale du Budget et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Toutefois, le logiciel SIGFiP présente très souvent des défaillances techniques; ce qui fait que les responsables administratifs et financiers sont souvent obligés de se déplacer de leurs ministères respectifs avec leurs agents vers la plate-forme du MEF située dans

les bureaux de la DGB pour saisir les données relatives à l'exécution des dépenses publiques concernant leur département. Nous constatons ici **une lenteur dans la consommation des crédits des administrateurs délégués de crédits ou ordonnateurs délégués.**

Rappelons que, conformément à l'article 5 du décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000, le Directeur Général du Budget est chargé de notifier, aux administrateurs de crédits, aux ordonnateurs délégués, au contrôleur financier et aux comptables assignataires, les lois de finances et les actes budgétaires subséquents dès qu'ils sont exécutoires. En outre, dans la mise en œuvre de rôle de régulateur de toutes les dépenses de l'Etat, le Directeur Général du Budget exerce la fonction de premier Ordonnateur Délégué en ce qui concerne les charges non réparties et les dépenses liées au paiement des salaires des agents permanents de l'Etat et agents contractuels.

En ce qui concerne la gestion des dépenses non réparties du BGE, ce rôle est joué par le Directeur Général du Budget avec l'appui de la DEB, cette dernière est habilitée à apprécier le montant des crédits demandés par le gestionnaire de crédit par rapport à l'objet de la dépense. Pour ce faire, le DGB peut diminuer le montant de la dépense dans le projet de décision qu'il élabore après la réception de la lettre d'appel de fonds. Mais nous constatons que la plupart des lettres d'appels de fonds reçoivent l'avis favorable du Conseil des Ministres. Cet état de chose ne permet pas l'appréciation du coût de la dépense publique et ce pouvoir discrétionnaire pourra être des occasions de corruption. De même, les administrateurs de crédits et les ordonnateurs délégués ne disposent pas de moyens techniques appropriés pour bien apprécier le coût des

dépenses en amont et faire une analyse de leur impact en aval. Le référentiel des prix ne couvre pas toutes les acquisitions publiques. Ceci ne favorise pas une analyse objective des coûts.

Compte tenu de l'enjeu et du caractère hautement technique de leur fonction, les administrateurs de crédits et les ordonnateurs délégués des ministères sectoriels et Institutions de l'Etat doivent être techniquement compétents, dynamiques, intègres et respectueux du bien public.

Toutefois, les responsables administratifs et financiers sont nommés souvent selon des critères autres que les critères de compétence et de mérite. Il y a lieu de souligner que, les administrateurs de crédits ou les ordonnateurs délégués sont les responsables de lignes de crédit des budgets d'équipement socio-administratif de leur ministère. C'est la raison pour laquelle ils doivent rendre compte de leur gestion budgétaire.

Aussi, les gestionnaires de crédits font-ils partie des nouveaux acteurs de la dépense.

D- Observations et constats sur les activités des gestionnaires de crédits ou gestionnaires de programmes

Au prime abord, les gestionnaires de crédits sont les responsables des directions techniques des ministères et institutions de l'Etat dont les structures bénéficient d'un crédit budgétaire. Les coordonnateurs des projets ou de programmes sont les gestionnaires de programmes. Ils ont pour attributions :

- l'initiative de la dépense en établissant la demande d'engagement ;

- la réception des commandes ;
- la certification du service fait.

Pour assumer efficacement leurs missions, le service du gestionnaire de crédits ou de programmes doit être organisé de manière à permettre une répartition rationnelle des tâches découlant de ses nouvelles compétences à savoir : **suivi de la consommation des crédits et suivi de la gestion des stocks.**

De plus, la réforme budgétaire place les gestionnaires de crédits au début de l'exécution de la dépense publique, en ce sens qu'ils ont l'initiative de la dépense. Ils ont l'obligation de bien juger l'opportunité des dépenses publiques dans un souci de rationalisation des dépenses à effectuer. Ils doivent veiller à ce que toutes les dépenses effectuées correspondent à la réalisation des activités retenues dans les programmes. Ces activités devront contribuer à obtenir des résultats probants en vue de l'atteinte des différents objectifs en phase avec la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté, les orientations du Gouvernement et la stratégie sectorielle.

Egalement, les gestionnaires de crédits doivent mesurer leur performance au regard des normes internationales, régionales et nationales acceptées en cherchant constamment à améliorer leur gestion par des plans d'amélioration de la qualité du service rendu à la population. Pour cela, les gestionnaires crédits ou de programmes doivent maîtriser les outils d'opérationnalisation des projets à savoir :

- le plan de travail annuel (PTA) ;

- le plan de consommation des crédits budgétaires ;
- le plan de passation des marchés publics (connaître les périodes de lancement des dossiers d'appel d'offre (DAO)).

Force est de constater que certains gestionnaires de crédits élaborent ces outils au cours d'exécution budgétaire. C'est pourquoi, les dossiers d'appels d'offres (DAO) sont lancés pratiquement vers la fin de la gestion budgétaire. Cet état de chose entraîne une lenteur dans l'exécution des marchés publics.

Par ailleurs, le personnel navigue parfois à vue par défaut de réalisation d'un plan de travail annuel (PTA) et d'un plan de consommation de Crédits valables. Cet état de chose compromet la célérité dans l'exécution des dépenses publiques. De plus, nous observons **une mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes** ; parce qu'à l'issue de la gestion budgétaire certains gestionnaires de crédits, n'ont pas atteint les objectifs de dépense et de résultat : certains projets ont un faible taux d'exécution physique malgré le fort taux de l'exécution financière.

Pour assurer une véritable gestion axée sur les résultats et motiver les ministères sectoriels qui l'appliquent, le Gouvernement a, sur la base des objectifs des indicateurs et des programmes préparés par tous les ministères sectoriels, décidé d'établir un contrat de performance entre le ministère, les gestionnaires de crédits et le MEF. Ce contrat doit comporter, entre autres caractéristiques, les aspects suivants :

- être négocié et comporter des incitations à la performance telles que des récompenses et des pénalités liées aux résultats ;

- comporter une disposition qui fait obligation aux gestionnaires de rendre compte annuellement de la performance du programme sous leur responsabilité par un rapport de performance qui fait état des résultats atteints par rapport aux résultats escomptés, donne une explication des écarts et une appréciation de la performance du programme, identifie les enseignements tirés, les changements préconisés pour l'amélioration de la performance et les applications au niveau des ressources à assigner au programme.

Au fait, les rapports de performance sont envoyés à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême afin que les conseillers de la Chambre des Comptes puissent effectuer des missions sur le terrain pour évaluer les rapports de performance par rapport aux résultats atteints. Mais, la plupart des rapports de performances envoyés à la Chambre des Comptes n'ont pas été évalués dans le délai normal par rapport à l'année d'exercice budgétaire. Précisons que certains rapports de performance ne sont pas envoyés dans les délais légaux à la Chambre des Comptes. Cette situation n'incite pas les gestionnaires de crédits à rendre intégralement compte de leur gestion dès la fin de l'exercice budgétaire. Ceci traduit donc la faiblesse de la responsabilisation des gestionnaires de crédits.

Afin de favoriser l'efficacité de la gestion budgétaire et accroître le sens de responsabilité des gestionnaires, l'élaboration des budgets programmes doit suivre la démarche scientifique ci-après :

- 1- examen des missions du MEF et des ministères sectoriels pour les rendre conformes aux objectifs de développement du Gouvernement;

- 2- détermination des objectifs sectoriels du Ministère en conformité avec les objectifs du programme d'action du Gouvernement, du Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté et du Document de la Vision Bénin 2025;
- 3- élaboration de stratégies pour atteindre les objectifs sectoriels retenus;
- 4- analyse de la contribution des actions actuelles du MEF et ministères sectoriels aux objectifs sectoriels ;
- 5- révision des actions, projets et programmes actuels et la hiérarchisation par priorité en vue d'atteindre les objectifs sectoriels retenus ;
- 6- planification d'une manière détaillée des activités, des projets et des programmes;
- 7- choix des indicateurs pour le suivi et l'évaluation des actions menées, et analyse des résultats.

Néanmoins, les gestionnaires de crédits ou de programmes doivent être dotés d'une enveloppe de crédits globale avec la possibilité d'en modifier l'emploi au sein du programme. Ceci se réalise grâce aux techniques budgétaires de transfert d'article à article et virement de chapitre à chapitre ainsi que le principe de la fongibilité asymétrique des crédits. Ainsi, ils doivent disposer d'une large autonomie dans leur choix de gestion. Mais cette prérogative est très encadrée de manière à ne pas laisser les mains libres aux gestionnaires. Après avoir pris connaissance des crédits, les gestionnaires de programmes ou les gestionnaires de crédits font état de leurs besoins par une demande d'engagement à l'ordonnateur délégué accompagnée de trois factures pro-forma de trois fournisseurs différents en ce qui concerne les dépenses de

fonctionnement. Ils doivent aussi s'engager à respecter les règles, assurer une bonne gestion financière, assumer les résultats et à faire un compte rendu fiable.

Il s'avère nécessaire de préciser que pour mieux évaluer le coût d'une dépense publique, le référentiel des prix doit être actualisé régulièrement en tenant compte de la situation macro-économique et monétaire du pays et de la communauté internationale.

Au regard de ce qui précède, nous observons **une mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par certains gestionnaires de crédits ou les gestionnaires de programmes** ainsi que **l'insuffisante responsabilisation de ces derniers.**

Section 2 : De l'inventaire des éléments de l'état de lieux à la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Après le choix de la problématique à traiter, nous procédons ensuite à sa spécification avant de nous pencher sur sa vision globale de résolution.

Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux à la formulation du sujet.

A – Inventaire des éléments de l'état des lieux de base.

1- Inventaire des atouts : (forces et opportunités)

Les forces et les opportunités liées au présent thème sont les suivantes :

- la déconcentration de la fonction du Contrôleur Financier ;
- le développement du logiciel MATKOSS ;
- la déconcentration de la fonction d'ordonnateur ;
- la double qualité d'ordonnateurs délégués et d'administrateurs délégués de crédits budgétaires ;
- le suivi de la consommation des crédits et le suivi de la gestion des stocks.

2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

L'inventaire des problèmes se présente ainsi qu'il suit :

- l'inexistence de textes pouvant servir de base au contrôle,

- le retard de l'engagement des crédits relatifs au projet de décision d'ordonnancement ;
- la mauvaise imputation budgétaire ;
- le non respect du délai de paiement ;
- la lenteur dans la consommation des crédits des administrateurs délégués de crédits ou ordonnateur délégués ;
- la mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes;
- la mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes ;
- l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes.

B – Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

Tous les problèmes spécifiques identifiés lors des observations de stage seront regroupés en trois (03) différentes problématiques comme le présente le tableau suivant :

Tableau N°1 : Regroupement des problèmes spécifiques identifiés par centres d'intérêts : Détermination des problématiques possibles.

N° d'ordre	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Le contrôle financier	<ul style="list-style-type: none"> - l'inexistence de textes pouvant servir de base au contrôle ; - retard de l'engagement des crédits relatifs au projet de décision d'ordonnancement ; 	défaillance du contrôle financier	Problématique de l'amélioration du contrôle financier
2	Le comptable public	<ul style="list-style-type: none"> - mauvaise imputation budgétaire ; - non respect du délai de paiement - une lenteur dans la consommation des crédits. 	Défaillance dans le traitement des dossiers de dépense à la RGF	Problématique de l'amélioration du traitement des dossiers de dépense à la RGF
3	La qualité de la dépense	<ul style="list-style-type: none"> - une mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes; - mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes ; - l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes. 	Mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits	Problématique de la qualité de la dépense publique à l'accroissement des biens et services de l'Etat.

Source : Résultat de l'état des lieux

Paragraphe 2 : Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet

L'exécution du Budget Général de l'Etat par les ministères et institutions de l'Etat devrait permettre aux gestionnaires de crédits d'opérer des choix de dépenses publiques dont la qualité aura un impact certain sur l'accroissement du patrimoine notamment des biens et services de l'Etat. Or, l'état des lieux réalisé au cours de notre stage académique à la DGTCP et à la DGB nous a permis de constater le contraire : la plupart des ministères et Institutions de l'Etat exécutent les crédits mis à leur disposition, après le vote de la Loi de Finances initiale par l'Assemblée Nationale, sans se soucier des choix de dépenses de priorité. En effet, il est déplorable de constater que l'exécution de certaines dépenses publiques ne permet pas d'apprécier la valeur ajoutée de ces dépenses sur le patrimoine de l'Etat. Le diagnostic a montré qu'un nombre important de dépenses de fonctionnement sont exécutées au détriment des dépenses d'investissement inscrites dans les budgets-programmes des ministères et institutions de l'Etat. Les conséquences qui en résultent sont entre autres :

- l'insuffisance d'infrastructures socio-collectives disponibles pour la population ;
- la mise en place tardive des marchés publics relatifs aux dépenses en capital génératrices de l'accroissement du patrimoine de l'Etat;
- la lourdeur des procédures d'appel d'offres, de dépouillement et d'attributions des marchés publics nationaux;
- le manque de suivi de l'exécution des dépenses en capital, objet de marchés publics ;

- le faible taux de consommation des crédits budgétaires relatifs aux dépenses en capital.

C'est pourquoi, il nous paraît opportun d'analyser les tenants et aboutissants du phénomène ainsi observé afin d'y apporter quelques approches de solutions.

Dans ce cadre, l'analyse des différents problèmes identifiés au cours de la restitution des observations de stage relatives aux principaux acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques, plus particulièrement les DRFM, le CF, le RGF à travers les différents dossiers du circuit, initiés par les gestionnaires de crédits, nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêts représentent des problématiques auxquelles il faudra faire face afin de trouver des solutions idoines aux problèmes liés à la qualité de la dépense publique ainsi qu'au renforcement du patrimoine de l'Etat.

Toutefois, le choix de notre problématique sera fortement guidé non seulement par le souci d'application des notions acquises au cours de notre cycle universitaire en Finances et Trésor, mais également par celui de l'amélioration de la qualité de la dépense publique. A cet effet, nous avons ciblé trois problématiques qui tiennent compte de nos objectifs, à savoir :

- problématique de l'amélioration du contrôle financier ;
- problématique de l'amélioration du traitement des dossiers à la RGF ;
- problématique de la qualité de la dépense publique à l'accroissement des biens et services de l'Etat.

Au fait, une gestion budgétaire de qualité permet d'affecter les ressources financières subséquentes à des dépenses étatiques dans le but de l'amélioration du niveau de vie de la population.

De même, grâce à une gestion budgétaire efficiente, l'Etat pourrait atteindre les objectifs socio-économiques qu'il s'est fixés dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

En outre, la gestion saine et transparente des finances publiques va mieux orienter les contrôles externes (l'Assemblée Nationale, l'Inspection Générale des Finances, l'Inspection Générale d'Etat, le juge des comptes de la Cour Suprême etc.). Egalement, les citoyens pourront mieux apprécier la gestion de leurs diverses contributions.

Etant donné que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous avons décidé d'axer celle-ci sur **« l'amélioration de la qualité de la dépense publique à l'accroissement des biens et services de l'Etat »**.

Cette problématique se libelle à travers le problème général de la mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits et des problèmes spécifiques ci-après :

- **une mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes;**
- **une mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes ;**
- **l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes.**

C'est donc dans le souci de participer à la résolution des problèmes spécifiques qui sont les manifestations du problème général lié à cette étude, que nous avons décidé de mener notre réflexion sur le thème : «**contribution de la qualité de la dépense publique à l'accroissement des biens et services de l'Etat**».

Le sujet étant formulé et la problématique spécifiée, il s'avère important de préciser la vision globale susceptible de nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par suite le problème général identifié.

A- Approches génériques du problème général et des problèmes spécifiques

1-Approche générique liée au problème général

Il convient de rappeler que le problème général est la mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits. En effet, une bonne planification des dépenses publiques permet d'avoir une bonne appréhension de la qualité de leur gestion.

La résolution de ce problème contribuera à un meilleur suivi des résultats à atteindre.

Nous nous trouvons ainsi dans la théorie générale du **suivi-évaluation des programmes inscrits dans le BGE**.

2- Approche générique de résolution des problèmes spécifiques

Le **problème spécifique n°1** relatif à une mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes implique l'absence d'une bonne vision de l'exécution du BGE par les initiateurs de la dépense. C'est la raison pour laquelle les actes de gestion sont posés sans qu'ils n'établissent un lien avec les objectifs fixés par le Gouvernement. Ce qui constitue des défaillances dans

l'atteinte des résultats de la gestion budgétaire. De plus, si les ressources financières mobilisées ne sont pas suffisantes, les objectifs fixés dans le Cadre des Dépenses Moyen Termes (CDMT) ne peuvent pas aboutir en actions concrètes. Donc, la résolution de ce problème fera recours à **la théorie fondée sur le recyclage, la formation et le perfectionnement des gestionnaires de crédits et une prévision sincère des recettes.**

S'agissant du **problème spécifique n°2** c'est-à-dire la mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense, il importe de souligner combien il serait salutaire d'engager financièrement l'Etat au bon moment et au moindre coût. De ce fait, les gestionnaires de crédits doivent être capables de bien juger de l'utilité de la dépense publique au moment de sa réalisation. La résolution de ce problème spécifique fait référence à la **mise en œuvre d'une stratégie permettant de faire sanctionner les dépenses mal engagées.**

Quant au **problème spécifique n°3** concernant l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits et de programmes, il urge d'en trouver une solution.

En effet, la responsabilisation des gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes n'est clairement définie dans nos textes juridiques nationaux. Pour ce faire, nous ferons recours **une approche technique basée sur l'adoption et l'application rigoureuse des normes relatives à la responsabilisation des gestionnaires de crédits.**

B- Synthèse des approches génériques par problème et étapes de résolution de la problématique.

1- Synthèse des approches génériques par problème

Tableau n°2 : Synthèse des approches génériques par problème

Niveau d'analyse	Problèmes	Caractéristique générale des approches théoriques à retenir
Niveau Général	Mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits	Modèle : théorie basée sur le suivi-évaluation des programmes inscrits dans le BGE.
Niveaux spécifiques	1 Mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes	Modèle : théorie fondée sur le recyclage, la formation et le perfectionnement des gestionnaires de crédits et une prévision sincère des recettes.
	2 Mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense publique par certains gestionnaires de crédits ou de programmes	Approche basée sur une stratégie permettant de faire sanctionner les dépenses publiques mal engagées.
	3 L'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes	Approche technique basée sur l'adoption et l'application rigoureuse des normes relatives à la responsabilisation des gestionnaires de crédits.

Source : Réalisation personnelle

2- Etapes de résolution de la problématique retenue

Cette vision globale de résolution de la problématique que nous venons de retenir peut être restituée en suivant les étapes ci-après :

- fixer les objectifs en vue de l'amélioration de la gestion budgétaire des gestionnaires de crédits ou de programmes ;
- élaborer des hypothèses par l'identification des causes plausibles des problèmes spécifiques ;
- construire le tableau de bord de l'étude ;
- présenter la revue de la littérature ;
- réaliser une enquête pour recueillir des informations au vu desquelles la pertinence des hypothèses sera vérifiée ; ce qui nous permettra de dégager les causes réelles des problèmes spécifiques et établir le diagnostic de l'étude.
- proposer des solutions ainsi que les conditions de mise en œuvre des solutions proposées ; et
- construire le tableau de synthèse de l'étude.

Chapitre Deuxième : Du cadre théorique de l'amélioration de la qualité de la dépense publique aux conditions de mise en œuvre des solutions.

Dans ce chapitre, nous présenterons d'abord le cadre théorique et méthodologie de l'étude (section 1), ensuite nous ferons des enquêtes afin de vérifier les hypothèses et enfin nous présenterons les conditions de mise en œuvre des solutions envisagées (section 2).

Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'amélioration de la qualité de la dépense publique.

A ce niveau, nous avons à présenter les objectifs, les hypothèses de travail, le tableau de bord de l'étude et le point des connaissances sur les problèmes identifiés.

Paragraphe 1 : Des objectifs d'amélioration de la qualité de la dépense publique à la revue de littérature

Nous formulerons spécifiquement ici les objectifs et les hypothèses liés à la recherche.

A- Objectifs de l'étude

Il convient, avant la formulation des objectifs, de rappeler la problématique de l'étude. Celle-ci se libelle à travers le problème général de la mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits et les problèmes spécifiques ci-après :

- une mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes;

- une mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes;
- l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes.

1- Objectif général

Le problème général étant la mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits, l'objectif lié à ce problème est de suggérer les mesures nécessaires à l'efficacité des dépenses publiques initiées par les gestionnaires de crédits.

2 - Objectifs spécifiques

Les objectifs à formuler dans ce cas sont strictement liés aux problèmes spécifiques.

Objectif spécifique n°1 : suggérer les mesures nécessaires à une bonne déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes.

Objectif spécifique n°2 : envisager les conditions favorables à une meilleure appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense publique par les gestionnaires de crédits ou de programmes.

Objectif spécifique n°3 : proposer des solutions en vue de la responsabilisation des gestionnaires de crédits ou programmes.

B- Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution

Nous allons identifier dans cette partie, les causes pouvant expliquer la mauvaise qualité des dépenses initiées par certains gestionnaires de crédits.

1- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1

La mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes, observée dans l'exécution du BGE, pourrait s'expliquer par le fait que, les gestionnaires de crédits n'ont pas toujours l'assignation des objectifs qu'ils maîtrisent dans leurs activités quotidiennes. Le choix de leurs actions ne rentrent pas toujours dans le sens de l'atteinte des résultats fixés.

En effet, la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels se fait par voie d'objectifs stratégiques déclinés en d'objectifs intermédiaires et en d'objectifs complémentaires.

Ainsi, la non déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs intermédiaires ou complémentaires semblent être à la base du problème spécifique n°1. Toutefois le choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits semble être la cause la plus plausible de ce problème.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse de la manière suivante. **«le choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits est à l'origine de la mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes.»**

2- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2

De l'analyse faite du problème, il ressort comme cause les faiblesses du contrôle de qualité et de l'effectivité des dépenses publiques confié au contrôleur financier.

En effet, le décret 2011- 270 du 2 avril 2011 portant Organisation, Attribution et Fonctionnement du Contrôle Financier a confié le contrôle de la qualité de la dépense publique au contrôleur financier.

L'hypothèse retenue est la suivante : « **les faiblesses du contrôle de qualité des dépenses publiques exercé par le Contrôleur Financier est à la base de la mauvaise appréciation de crédits de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes.**»

3- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 3

De l'analyse faite du problème spécifique de l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes, nous avons identifié comme cause, l'absence de culture de compte rendu de gestion budgétaire au sein de l'Administration Publique.

En effet, les textes juridiques ne motivent pas certains gestionnaires à rendre compte de leur gestion, automatiquement à la fin de chaque exercice budgétaire.

L'hypothèse retenue est la suivante : **« l'absence de culture de compte rendu de gestion budgétaire au sein de l'administration publique est à l'origine de l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits. »**

4- Cause et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques étant les manifestations génériques respectivement de la cause et de l'hypothèse générale, résoudre le problème général dans cette optique reviendrait à éliminer les problèmes spécifiques. C'est la raison pour laquelle nous n'aurons pas à identifier une cause générale et par voie de conséquence, nous ne formulerons pas une hypothèse générale.

TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE (TBE)

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs poursuivis, les causes supposées se trouvant à la base des problèmes et hypothèses de travail ci-dessus exposées peuvent être résumées dans le tableau de bord de l'étude réalisée ci-après :

Tableau n°3: Tableau de bord sur « la qualité de la dépense publique à l'accroissement des biens et services de l'Etat»

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général	Problème Général : mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits	Objectif général : suggérer les mesures nécessaires à l'efficacité des dépenses publiques initiées par les gestionnaires de crédits.	Cause générale : -	Hypothèse générale : -
Niveaux spécifiques	1 Problème spécifique n°1 : une mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes;	Objectif spécifique n°1 : suggérer les mesures nécessaires à une bonne déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes.	Cause spécifique n°1 : le choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits ;	Hypothèse spécifique n°1: le choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits est à l'origine de la mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes.
	2 Problème spécifique n°2 : mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes ;	Objectif spécifique n°2 : envisager les conditions pour une meilleure appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes.	Cause spécifique n°2 : les faiblesses du contrôle de qualité des dépenses publiques exercé par le Contrôleur Financier.	Hypothèse spécifique n°2: les faiblesses du contrôle de qualité exercé par le Contrôleur Financier est à la base de la mauvaise appréciation de crédits de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes.
	3 Problème spécifique n°3 : l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes.	Objectif spécifique n°3 : proposer des solutions en vue de la responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes.	Cause spécifique n°3 : l'absence de culture de compte rendu de gestion budgétaire au sein de l'Administration Publique	Hypothèse spécifique n°3 : l'absence de culture de compte rendu de gestion budgétaire au sein de l'Administration Publique est à la base de l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes.

Source: Réalisation personnelle

C- Revue de la littérature

La revue de littérature est un exercice qui permet dans le cadre de notre recherche de nous assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la gestion budgétaire des gestionnaires de crédits ; seuls les points relatifs aux problèmes spécifiques seront exposés.

Le cadre général de la réforme budgétaire en France est défini par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001. Cette loi comporte plusieurs innovations à savoir :

- l'accroissement du droit d'amendement des parlementaires ;
- la modernisation de la gestion budgétaire ;
- la responsabilisation des gestionnaires de crédits.

Suivant cette loi, la nouvelle présentation du budget se fait en mission, programmes et actions

1 - Contribution antérieure liée au problème du choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits

Un objectif est le but déterminé d'une action, l'expression de ce que l'on veut faire. Les objectifs stratégiques expriment de manière concrète et mesurable les priorités stratégiques des programmes. Les objectifs opérationnels sont la traduction, pour chaque service, des objectifs stratégiques du programme. Ils sont retranscrits dans les projets annuels de performances et sont

définis, pour chaque programme, par les autorités politiques, Gouvernement et Parlement. Ils sont plus spécifiques que les finalités d'intérêt général qui caractérisent le programme et plus évolutifs au cours du temps. Les objectifs opérationnels peuvent ainsi être :

- la déclinaison territoriale ou sectorielle d'objectifs stratégiques ;
- des objectifs de production, d'activité ou de moyens (objectifs intermédiaires) qui concourent à la réalisation des objectifs stratégiques ;
- des objectifs locaux cohérents et non contradictoires avec les objectifs stratégiques mais tenant compte de situation particulière du service.

Dans ses travaux annuels sur l'exécution des lois de finances, la Cour des Comptes analysera la cohérence et la fiabilité des informations présentées dans les documents budgétaires ainsi que les écarts manifestes entre objectifs et réalisations. De plus, des contrôles plus approfondis, peuvent être engagés à la demande du Parlement, et permettre de s'assurer de la régularité et des performances des actions publiques retracées dans les lois de finances.

Au fait, le choix d'objectifs effectué doit permettre de traduire, de manière équilibrée, trois dimensions de la performance :

- les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen.

Ces objectifs visent à modifier l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. Ils indiquent non pas ce que fait l'administration (ses produits), mais l'impact de ce qu'elle fait (ses résultats socio-économiques) ;

- les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur.

L'utilisateur peut être un usager externe (utilisateur d'un service public) ou, dans le cas de programmes de fonctions de soutien (fonctions d'état major et de gestion des moyens), un usager interne (les services des programmes soutenus) ;

- les objectifs d'efficacité de la gestion intéressant le contribuable.

Ces objectifs tendent, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques ou, pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens. Il est préférable de ne pas rapporter les résultats socio-économiques aux moyens afin de bien distinguer les objectifs d'efficacité socio-économique et les objectifs d'efficacité de la gestion : les premiers visent à accroître l'efficacité socio-économique des services produits par l'administration en améliorant leur conception et leurs dispositifs de mise en oeuvre, alors que les seconds visent à rendre ces services à moindre coût, en améliorant par exemple l'allocation des moyens au regard des besoins ou la qualité de la gestion des ressources humaines. (Guide, p12 -22).

2- Une mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes

L'appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense publique relève du contrôle de la qualité de cette dépense.

En France, le contrôle de la qualité de la dépense est assuré par la Cour des Comptes. En effet, la Cour des Comptes contrôle le « bon emploi des crédits, fonds et valeurs » gérés par les différents organismes publics. La loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 prévoit que la Cour devra désormais déposer chaque année un rapport « relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier,

analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ». La Cour examinera donc à l'avenir les programmes et les performances. Elle disposera de matériaux plus riches et plus précis qu'aujourd'hui pour concevoir et asseoir ses investigations, à mesure que les principes de la gestion par les performances se diffuseront dans les administrations. Elle contribuera ainsi activement à la modernisation de la gestion de l'Etat.

Au stade des audits initiaux, les critères de qualité portent sur la cohérence du périmètre des programmes, sur les objectifs qui leur sont assignés, sur les indicateurs associés, sur les systèmes d'information qui produisent ces indicateurs, sur les plans d'action retenus au service de ces objectifs, sur le système de pilotage des réseaux ainsi que sur le système de contrôle de gestion permettant la maîtrise des moyens et des coûts.

Au stade des audits de réalisation, les critères de qualité seront centrés sur la fiabilité des résultats chiffrés ainsi que sur la garantie d'objectivité et d'exhaustivité des commentaires relatifs aux écarts constatés entre les objectifs et les réalisations.

La finalité du management dans les administrations publiques est la satisfaction totale des administrés. Le rendement dans le secteur public ne se quantifie pas en terme de bénéfice monétaire en raison de la nature même des besoins à satisfaire par l'Etat. (Guide de la LOLF française)

3 – L'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes

Le gestionnaire de crédits concourt à l'élaboration des objectifs stratégiques du programme, sous l'autorité du ministre. Il est responsable de leur mise en oeuvre opérationnelle et de leur réalisation. Il décline à cette fin les objectifs

stratégiques en objectifs opérationnels, adaptés aux compétences de chacun de ses services, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables de ces services.

La responsabilisation managériale des gestionnaires publics permet la jonction dans une même main d'objectifs et de moyens en octroyant une plus grande liberté dans la gestion des crédits.

Le gestionnaire de crédits est désormais doté d'une enveloppe de crédits globale et a la possibilité d'en modifier l'emploi au sein du programme. Il dispose donc d'une large autonomie dans ses choix de gestion : il choisit où et comment affecter les moyens financiers et humains mis à sa disposition pour remplir ses objectifs. En contrepartie, il doit assumer les résultats et rendre compte de son choix au moment du rapport annuel de performance. Une chaîne de responsabilités est instaurée : chefs d'unités opérationnelles, gestionnaire de Budget Opérationnel de Programme (BOP), responsable des opérateurs de programme. A chaque périmètre délimité correspond un budget et un responsable chargé de son application.

Acteur du dialogue de gestion, le gestionnaire de crédits veille à la qualité et à la conformité des informations produites et est garant de la cohérence d'ensemble de la mission ou de l'orientation pour laquelle il est mandaté. Il assume les échecs comme les succès. La responsabilité des services est accrue par une contractualisation qui s'effectue dans un « contrat de performance » signé entre la Direction Générale des Services (DGS) et le directeur. Ce document est élaboré en période de préparation budgétaire. Le directeur d'un service s'engage à atteindre les objectifs négociés avec le DGS et dispose en contrepartie de la libre utilisation des moyens, dans la limite de l'enveloppe

budgétaire allouée et des règles de fongibilité des crédits (fongibilité totale à l'exception des crédits d'investissement et de personnel);(rapport de la Région de Bretagne).

Paragraphe 2: Méthodologie adoptée

Notre méthodologie s'accentuera sur deux (02) volets à savoir :

- les approches théoriques ;
- les approches empiriques.

A- Les approches théoriques

L'exposé de cette partie nous permettra de retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles.

1- Les conditions pour une bonne déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes

- ***Normes relatives à une bonne déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes***

Chaque gestionnaire de crédits doit pouvoir traduire les objectifs socio-économiques dans ses activités quotidiennes. Donc les plans de travail annuel doivent être élaborés en prenant en compte les objectifs fixés par le Gouvernement pour le bien-être de la population.

- ***Seuils de décision pour la vérification de l'hypothèse N°1***

La cause qui sera retenue après nos investigations est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés soit la cause qui retiendra plus de 50% des avis.

2- Les conditions pour une meilleure appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes

- Norme relative à une meilleure appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes

Afin de mieux apprécier l'opportunité et le coût d'une dépense publique, les gestionnaires de crédits ou de programmes doivent se poser une série de questions dont les plus importantes sont la pertinence de la dépense à effectuer et la logique établie dans le cadre de l'atteinte des résultats fixés par le Gouvernement et principalement le rapport coût/efficacité de la dépense à effectuer dans le but de l'accroissement des biens et services de l'Etat.

- Seuils de décision pour la vérification de l'hypothèse N°2

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus de 50% des avis.

3- Les conditions pour l'effectivité de la responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes

- Norme relative à l'effectivité de la responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes

La culture de compte rendu de gestion doit être insérée dans l'administration publique afin que la responsabilisation des gestionnaires soit accrue.

- ***Seuils de décision pour la vérification de l'hypothèse N°3***

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par au moins 45 % des enquêtés.

B- Approches empiriques

La dimension empirique de l'étude vise à mettre en exergue la méthode d'enquête (d'investigation) envisagée à travers les outils de mobilisation des données et ceux de la présentation des données.

Pour ce faire, notre étude passera successivement par les points suivants :

- repères d'enquête ;
- centre d'intérêt du guide d'entretien ;
- technique et outils statistiques de dépouillement ;
- difficultés rencontrées et limites des données.

✓ **Les repères d'enquête**

Les repères d'enquête consistent à déterminer les objectifs de l'enquête, la nature de l'enquête et l'identification de la population mère.

- Les objectifs de l'enquête

L'objectif de nos investigations est de mobiliser des données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi, notre enquête nous permettra de savoir d'une manière spécifique :

- si le choix inapproprié des activités à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits est à l'origine de la mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes ;

- si la non application du contrôle de qualité exercé par le contrôleur financier est à la base de la mauvaise appréciation de crédits de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes ;
- si l'absence de culture de compte rendu de gestion budgétaire au sein de l'administration publique est à l'origine de l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes.

– Identification de la population mère et nature de l'enquête

Il est nécessaire de préciser que nous avons réalisé une enquête à volet interne afin d'atteindre les différents objectifs ci-dessus fixés.

Dans le cadre de cette enquête, nous avons identifié une population cible constituée par les gestionnaires de crédits, les DAF et les DRFM. Mais nos investigations seront faites sur un échantillon représentatif de la population mère, précisément sur les gestionnaires de crédits et les cadres de la DGB.

– Les stratégies de l'enquête

❖ Les moyens de collecte de données

- La consultation d'ouvrages

Nous avons exploité les livres et revues de finances publiques, les mémoires et quelques rapports sur la gestion budgétaire et financière du Bénin. A l'issue de cette consultation, avec les constats que nous avons eu à faire sur le terrain lors de notre stage, des guides d'entretien ont été élaborés et adressés aux acteurs.

- La conception du guide d'entretien

En vue de collecter le plus d'informations fiables sur les problèmes spécifiques, l'instrument de collecte d'informations que constitue le guide d'entretien, sera composé de questions ouvertes que sont :

1. Quelles sont selon vous les déterminants d'une mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes?
2. Quelles sont selon vous, les causes liées à la mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes ?
3. Quelles sont selon-vous, les causes liées à l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes?
4. Quelles approches de solutions préconisez-vous pour l'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes soulevés.

Mais, compte tenu du retard connu dans le démarrage effectif de notre stage académique et la disponibilité des cadres, nous avons jugé utile de nous rapprocher de certains acteurs et autorités, pour avoir des entretiens directs.

- Les entretiens directs

Cette phase de la recherche a été la plus importante et intéressante en matière de la qualité de gestion des crédits budgétaires. Ces entretiens et discussions avec les autorités et les acteurs ciblés nous ont beaucoup aidé dans l'orientation de notre travail.

✓ Centre d'intérêt du questionnaire

Les questions posées lors de nos enquêtes serviront à recenser des informations pouvant nous permettre de connaître les vraies causes des différents problèmes spécifiques identifiés.

✓ **Techniques de dépouillement et outils statistiques de présentation des données**

- Technique de dépouillement des données

Les différentes opinions et réflexions qui se dégageront des réponses ou données recueillies grâce au guide d'entretien auprès des enquêtés sont traitées manuellement.

- Outils statistiques de présentation des données

Les données collectées, à partir des investigations menées, seront présentées dans un tableau.

✓ **Difficultés rencontrées et limites des données**

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation des enquêtes concernent surtout les entretiens avec les autorités des différentes structures qui sont souvent occupées ou absentes de leur bureau. Ces différentes rencontres ont été à plusieurs reprises reportées voire retardées et ne sont possibles qu'après 18 heures ou 19 heures car ces responsables sont très sollicités pendant les heures de service. De même, il nous a été difficile d'avoir accès à certains documents administratifs et comptables nécessaires à la réalisation de notre mémoire.

Section 2: Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en oeuvre des solutions

Nous présenterons les résultats de l'enquête, aborderons l'analyse des résultats des enquêtes, la vérification des hypothèses, la formulation du diagnostic et proposerons les solutions de même que les conditions de la mise en oeuvre des diverses solutions aux problèmes identifiés.

Paragraphe 1: Enquête et vérification des hypothèses

Il s'agira ici de collecter, d'analyser les données et d'établir le diagnostic de l'étude.

A- Vérification des hypothèses: Présentation et analyse des résultats d'enquête

Nous présenterons et analyserons les données recueillies par rapport à chaque problème spécifique.

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°1

Il s'agit du problème de la mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes.

Tableau n°4: Présentation des données relatives au problème spécifique n°1

Causes liées au problème spécifique n°1	Nombre d'observations	Fréquences relatives
Lacunes dans l'élaboration des plans de travail annuel	17	34%
le choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux	30	60%

gestionnaires de crédits ;		
L'administration publique ne dispose pas de ressources nécessaires pour la déclinaison des objectifs politiques en objectifs stratégiques et en objectifs complémentaires	3	6%
TOTAL	50	100

Source: Résultats de la question n°1 du guide d'entretien

- ✓ Analyse des données relatives au problème spécifique n°1 et vérification de l'hypothèse n°1

De l'analyse des résultats de cette enquête, il ressort que :

- 34% des enquêtés pensent que le problème spécifique n°1 a pour origine les lacunes observées dans l'élaboration des plans de travail annuel;
- 60% des enquêtés affirment que le problème spécifique n°1 est dû au choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits ;
- 6% des enquêtés disent que le problème spécifique n°1 est dû au fait que l'administration publique ne dispose pas de ressources nécessaires pour la déclinaison des objectifs politiques en objectifs stratégiques et en objectifs complémentaires.

Nous retenons comme cause la plus plausible le choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits .

Il ressort que l'hypothèse émise par rapport à ce problème est partiellement vérifiée et nous pouvons conclure que la mauvaise déclinaison des objectifs

budgetaires en actions concrètes est due au choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits.

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°2

Il s'agit du problème de la mauvaise appréciation de crédits de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédit ou de programmes.

Tableau n°5 : Présentation des données relatives au problème spécifique n°2

Causes liées au problème spécifique n°2	Nombre d'observations	Fréquences relatives
Le manque de qualification de certains gestionnaires de crédits.	5	10%
Les faiblesses du contrôle de qualité exercé par le Contrôleur Financier.	42	84%
L'administration publique ne dispose pas de moyens permettant de faire le contrôle coût/efficacité des dépenses publiques.	3	6%
TOTAL	50	100

Source: Résultats de la question n°2 du guide d'entretien

✓ Analyse des données relatives au problème spécifique n°2 et vérification de l'hypothèse n°2

Les résultats de nos investigations affichent les fréquences suivantes :

- 10% des individus mettent le manque de qualification de certains gestionnaires de crédits à l'origine du problème en résolution ;

- 84% des enquêtés affirment que le problème spécifique n°2 est dû aux faiblesses du contrôle de qualité exercé par le contrôleur financier ;
- 6% des enquêtés disent que le problème spécifique n°2 est dû au fait que l'administration publique ne dispose pas de moyens permettant de faire le contrôle coût/efficacité des dépenses publiques.

Nous retenons comme cause, les faiblesses du contrôle de qualité exercé par le contrôleur financier.

Il en ressort que l'hypothèse émise par rapport à ce problème est partiellement vérifiée et nous pouvons conclure que les faiblesses du contrôle de qualité exercé par le contrôleur financier est à la base de la mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes.

✓ Présentation des données relatives au problème spécifique n°3

Ce problème a rapport à l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes.

Tableau n°6: Présentation des données relatives au problème spécifique n°3

Causes liées au problème spécifique n°3	Nombre d'observations	Fréquences relatives
L'inefficacité des sanctions applicables en cas d'absence de compte rendu de gestion	35	70%
L'absence de culture de compte rendu de	5	10%

gestion budgétaire au sein de l'administration publique		
Autres réponses	10	20%
TOTAL	50	100

Source: Résultats de la question n°3 du guide d'entretien

- ✓ Analyse des données relatives au problème spécifique n°3 et vérification de l'hypothèse n°3

De l'analyse des résultats de cette enquête, il ressort que :

- 35% des individus de l'échantillon affirment que l'inefficacité des sanctions applicables en cas d'absence de compte rendu de gestion justifie le problème spécifique n°3 ;
- 5% des enquêtés affirment que le problème spécifique n°3 est dû à l'absence de culture de compte rendu de gestion budgétaire au sein de l'administration publique ;
- 10% des individus de l'échantillon trouvent autres causes à ce problème spécifique.

L'hypothèse antérieurement émise par rapport au problème spécifique n°3 n'est donc pas vérifiée. En conséquence, il découle des enquêtes effectuées que l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes est due à l'inefficacité des sanctions applicables en cas d'absence de compte rendu de gestion.

B- Synthèse du diagnostic

Elément de diagnostic n°1

La mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes est due au choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits.

Elément de diagnostic n°2

La mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes est due aux faiblesses du contrôle de qualité exercé par le contrôleur financier.

Elément de diagnostic n°3

L'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes est due à l'inefficacité des sanctions applicables en cas d'absence de compte rendu de gestion.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en oeuvre des solutions

A- Approches de solutions

Apporter une solution à un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en tenant compte des objectifs. Ainsi, nous proposerons des solutions pour éradiquer les différentes causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques.

1- Approche de solution au problème de la mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes.

La principale cause de ce problème est le choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits. Résoudre ce problème, c'est mettre en oeuvre les mesures nécessaires pour la prise en compte des objectifs socio-économiques dans les Plans de Travail Annuel.

En effet, les gestionnaires de crédits doivent avoir en permanence le souci de cadrer leurs actions de gestion quotidienne avec la réalisation des objectifs du Gouvernement ; ceci en vue d'accroître les biens et services de l'Etat. Ainsi, nous assisterons à la construction de nombreuses infrastructures socio-communautaires, telles que les écoles et les centres de santé pour le bien-être de la population.

2- Approche de solution au problème de la mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes

Le diagnostic établi révèle que la mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes est due aux faiblesses du contrôle de la qualité de la dépense publique exercé par le contrôleur financier. Pour résoudre ce problème, il faut que le contrôleur financier et ses délégués effectuent réellement le contrôle de qualité et d'effectivité des dépenses publiques.

Précisons que, le décret le décret 2011- 270 du 2 avril 2011 portant organisation, attribution et fonctionnement du Contrôle Financier mentionne le contrôle de la qualité de la dépense publique parmi les nouvelles missions du contrôleur financier à l'ère de la gestion budgétaire axée sur les performances.

3- Approche de solution au problème de l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes

Du diagnostic, il ressort que l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes est due à l'inefficacité des sanctions applicables en cas d'absence de compte rendu de gestion. La résolution de ce problème passe par l'éradication de la cause identifiée.

En effet, la responsabilité sera accentuée grâce à une nouvelle répartition des responsabilités en déterminant le juste niveau des missions avec la mise en place d'un système de récompense/sanction. Ceci va permettre d'améliorer la performance de l'action publique et assurer aisément le passage d'une culture de gestion budgétaire axée sur les moyens à une culture de gestion budgétaire axée sur les résultats. En déléguant les responsabilités, le nouveau système encourage l'amélioration de la qualité du service public et une meilleure utilisation des ressources publiques.

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

Nous ferons des recommandations à l'égard des autorités et nous construirons le tableau de synthèse de l'étude.

1- Conditions de mise en œuvre des solutions

Ces conditions correspondent aux mesures à prendre par les autorités compétentes. Elles passent par la formulation des recommandations.

- **Recommandations à l'égard du Gouvernement :**

- veiller à prendre en compte les préoccupations des ministères sectoriels au cours des discussions et conférences relatives à la préparation du BGE ;
- mettre à la disposition des ministères des enveloppes budgétaires nécessaires à la réalisation des projets et programmes dans le cadre de la mise en œuvre des CDMT ;
- assurer une bonne planification du Plan de Trésorerie de l'Etat afin de prioriser la construction des écoles et centres de santé dans le cadre des OMD ;
- corriger les dysfonctionnements du progiciel SIGFiP en signant un contrat de maintenance avec les techniciens et assurer sa liaison dans les ministères sectoriels ;
- mettre en place un mécanisme d'évaluation des performances avec un système de récompenses et de sanctions ;

- financer la formation du contrôleur financier et de ses délégués sur le contrôle de la qualité et de l'effectivité des dépenses publiques ;
- nommer des gestionnaires de crédits ou de programmes techniquement compétents et assurer leur formation et recyclage ainsi que ceux de leurs agents ;
- adopter le projet de loi organique relative aux lois de Finances conforme aux nouvelles directives du cadre harmonisé de l'UEMOA qui consacre la mise en oeuvre des budgets-programmes adaptée à la Gestion Axée sur les Résultats est en attente de vote à l'Assemblée Nationale. Conséquemment il faut réviser le décret portant règlement général sur la Comptabilité Publique en l'adaptant au contexte du budget programmes et de la gestion axée sur les résultats ;
- régler la gestion des projets et les responsabilités des acteurs ainsi que la nomenclature budgétaire, le Plan Comptable de l'Etat (PCE) et le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE).
 - Recommandations à l'égard des gestionnaires de crédits ou de programmes :
- élaborer les outils de gestion notamment : le plan d'opérationnalisation du budget programme, le plan de passation des marchés publics, le plan de consommation des crédits budgétaires, le plan de trésorerie et ce, au plus tard le 31 janvier de chaque année ;

- élaborer des rapports de performance à la fin de chaque gestion budgétaire visés par l'Inspecteur Général du Ministère (IGM) et les transmettre dans les délais à la Chambre des Comptes;
- analyser le taux de contribution d'une dépense publique à l'augmentation des biens et services de l'Etat avant de les initier. Ceci se fera par une maîtrise des objectifs fixés par le pouvoir exécutif.

2-Tableau de synthèse de l'étude

Tableau n°7: Tableau de synthèse sur la «contribution de la qualité de la dépense publique à l'accroissement des biens et services de l'Etat »

Niveaud'analyse	Problématique	Objectifs	Causes réelles	Synthèse du diagnostic	Solutions
Niveau général	Mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits	Suggérer les mesures nécessaires à l'efficacité des dépenses initiées par les gestionnaires de crédits.			
Niveaux spécifiques	1 Une mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes	Suggérer les mesures nécessaires à une bonne déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes.	Le choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits.	La mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes est due au choix inapproprié des activités visant à atteindre les objectifs assignés aux gestionnaires de crédits.	- cadrer leurs actions de gestion quotidienne avec la réalisation des objectifs du Gouvernement en vue d'accroître les biens et services de l'Etat. - construire des infrastructures socio- communautaires telles que les écoles et les centres de santé pour le bien- être de la population.
	2 Une mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits	Envisager les conditions favorables à une meilleure appréciation de	Les faiblesses du contrôle de qualité de la dépense publique exercé par le Contrôleur	La mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les	- l'exercice réel du contrôle de qualité et de l'effectivité des dépenses publiques par le contrôleur financier et ses délégués.

		ou de programmes ;	l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits.	Financier	gestionnaires de crédits ou de programmes est due aux faiblesses du contrôle de qualité de la dépense exercé par le contrôleur financier.	
	3	L'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits de crédits ou de programmes	Proposer des solutions en vue de la responsabilisation des gestionnaires de crédits.	L'inefficacité des sanctions applicables en cas de défaut de compte rendu de gestion	L'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes est due à l'inefficacité des sanctions applicables en cas de défaut de compte rendu de gestion	- nouvelle répartition des responsabilités en déterminant le juste niveau des missions - mise en place d'un système de récompense/sanction.

Source : Réalisation personnelle

CONCLUSION

Au terme de notre étude qui a pour centre d'intérêt de contribuer à la qualité de la dépense publique, il se relève que la question de la mauvaise qualité des dépenses publiques initiées par certains gestionnaires de crédits, malgré les réformes budgétaires, est d'une grande importance pour l'accroissement des biens et services de l'Etat.

Il est donc indispensable de trouver les solutions idoines pour assurer la qualité des dépenses publiques.

A cet effet, nous avons identifié de problèmes spécifiques parmi lesquels, nous avons retenu trois problèmes spécifiques à l'issue de nos investigations de terrain. Il s'agit :

- d'une mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes;
- d'une mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes ;
- de l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes.

La recherche de solution pour résoudre ces problèmes spécifiques qui ne sont rien d'autre que les manifestations du problème général, nous a permis de dégager des suggestions à mettre en oeuvre pour l'augmentation des biens et services étatiques.

Toutefois, il convient de noter que des recommandations ont été faites dans ce document et ne peuvent devenir pratiques qu'à travers une action concertée entre tous les acteurs du nouveau circuit de l'exécution de la dépense publique. Il faudra également prendre en compte certaines conditions de mise en oeuvre des solutions que nous avons suggérées.

Nous ne saurions prétendre avoir abordé tous les problèmes rencontrés par les gestionnaires de crédits au cours de l'exécution du Budget Général de l'Etat.

Néanmoins, nous espérons que notre modeste contribution à la recherche des solutions liées à la qualité des dépenses publiques aidera à l'accroissement des biens et services de l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES

MUZELLEC, R. (2002) : « **Finances Publiques** » 12ème édition, Editions DALLOZ Paris.

PHILIP, L. (1975) : « **Finances Publiques : les problèmes généraux des finances publiques et le budget** »— Tome 1 CUJAS- Paris.

II- MEMOIRE

Hervé AWOLO. (2007) : « **contribution à la performance des réformes relatives au circuit de la dépense publique au Bénin**» Mémoire de fin de formation ENAM II .

IV-TEXTES REGLEMENTAIRES

Ordonnance n°2010-01 du 1er janvier 2010 **portant loi de finances pour la gestion 2010.**

Loi n°2010-46 du 31 décembre 2010 **portant loi de finances pour la gestion 2011.**

Décret N°2004-565 du 1er octobre 2004 **portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics.**

Décret N°2000-601 du 29 novembre 2000 portant **réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.**

Décret N°2011- 270 du 2 avril 2011 **portant Organisation, Attribution et Fonctionnement du Contrôle Financier.**

Décret 2001-039 du 15 février 2001**portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.**

Arrêté N°100 / MFE / DC /SGM du 18 Février 2000 **portant attribution, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget.**

Lettre circulaire **portant notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, gestion 2011.**

V-PUBLICATIONS DIVERSES ET RAPPORTS

Rapport d'étape des travaux du groupe « **reformé du contrôle financier** » (période du 26 août 2008 au 10 novembre 2009).

Solange GOUNDETE ABOUDOU : «**rapport d'activité**», avril 2010.

Consortium «DFC» : « **Mission d'audit des structures, systèmes et pratiques de contrôles et vérifications internes de l'engagement budgétaire, au Bénin.**» Septembre 2011.

ABOUDOU, Solange : « **Procédure normale d'exécution des dépenses publiques** », Formation sur la mise en oeuvre du logiciel SIGFiP.

Direction Générale des Affaires Economiques/MFE (juin 2010) : « **Budget économique 2011** ».

Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001:« **la Démarche de performance: stratégie, objectifs, indicatifs.**»

La communauté d'agglomération du Grand Toulouse, (2007):
«**Responsabilisation des gestionnaires**» Rapport.

Frank MORDACQ, (2008) : « **la mise en oeuvre d'une réforme budgétaire orientée vers la performance.**»

Glossaire du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA

Guide didactique de la directive n° 07/2009/cm/UEMOA du 26 juin 2009
**portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique au sein de
l'UEMO**

TABLE DES MATIERES

Jury d'évaluation du mémoire	i
AVERTISSEMENT	i
DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
SIGLES ET ACROMYNES	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
GLOSSAIRE.....	vii
RESUME.....	ix
SOMMAIRE.....	xi
INTRODUCTION	1
Chapitre Premier : Cadre physique de l'exécution de la dépense.....	4
Section 1 : Cadre physique de l'exécution de dépense publique et observations de stage.	5
Paragraphe 1 : Cadre physique de l'étude : DGTCP et DGB	5
A- Présentation de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).....	5
B - Présentation de la Direction Générale du Budget (DGB)	9
Paragraphe 2 : Observations sur les activités des principaux acteurs de l'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE).....	12
A- Observations et constats sur les activités du Contrôleur Financier (CF)	12
B- Observations et constats sur les activités du Comptable Principal de l'Etat, le Receveur Général des Finances	14
C- Observations et constats sur les activités des Administrateurs Délégués de crédits ou Ordonnateurs Délégués.....	18
D- Observations et constats sur les activités des gestionnaires de crédits ou gestionnaires de programmes.....	22

Section 2 : De l'inventaire des éléments de l'état de lieux à la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.	28
Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux à la formulation du sujet	28
A – Inventaire des éléments de l'état des lieux de base	28
1- Inventaire des atouts : (forces et opportunités)	28
2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	28
B – Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	29
Paragraphe 2 : Choix de la problématique de l'étude et formulation du sujet	31
A- Approches génériques du problème général et des problèmes spécifiques.....	34
1-Approche générique liée au problème général	34
2- Approche générique de résolution des problèmes spécifiques.....	34
B- Synthèse des approches génériques par problème et étapes de résolution de la problématique.	36
1- Synthèse des approches génériques par problème	36
2- Etapes de résolution de la problématique retenue	37
Chapitre Deuxième : Du cadre théorique de l'amélioration de la qualité de la dépense publique aux conditions de mise en œuvre des solutions.	38
Section 1 : Cadre théorique et méthodologie de l'amélioration	39
A- Objectifs de l'étude	39
1- Objectif général.....	40
2 - Objectifs spécifiques	40
B- Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution	41
1- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1	41
2- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2.....	42
3- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 3.....	42
4- Cause et hypothèse liées au problème général	43

C-	Revue de la littérature	45
1 -	Contribution antérieure liée au problème du	45
2-	Une mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes	47
3 -	L'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes.....	48
Paragraphe 2:	Méthodologie adoptée.....	50
A-	Les approches théoriques.....	50
1-	Les conditions pour une bonne déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes	50
2-	Les conditions pour une meilleure appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou des gestionnaires de programmes.....	51
3-	Les conditions pour l'effectivité de la responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes.....	51
B-	Approches empiriques.....	52
Section 2:	Des enquêtes de vérification des hypothèses aux	56
conditions de mise en oeuvre des solutions		56
A-	Vérification des hypothèses: Présentation et analyse des résultats d'enquête.....	56
B-	Synthèse du diagnostic.....	61
Paragraphe 2 :	Approches de solutions et conditions de mise en oeuvre des solutions	61
A-	Approches de solutions.....	61
1-	Approche de solution au problème de la mauvaise déclinaison des objectifs budgétaires en actions concrètes.....	62
2-	Approche de solution au problème de la mauvaise appréciation de l'opportunité et du coût de la dépense par les gestionnaires de crédits ou de programmes.....	62
3-	Approche de solution au problème de l'insuffisante responsabilisation des gestionnaires de crédits ou de programmes	63
B-	Conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude.....	63
1-	Conditions de mise en œuvre des solutions	64

2-Tableau de synthèse de l'étude.....	66
CONCLUSION.....	67
BIBLIOGRAPHIE.....	69
TABLE DES MATIERES.....	72