



REPUBLIQUE DU BENIN

**MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE**

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE**



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME DU CYCLE II**

Option :

Administration des Finances

Filière :

*Administration des Finances
et du Trésor*

Année académique : 2010-2011

THEME

**Contribution à l'amélioration des conditions de mise
en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les
Résultats**

Réalisé par :

Mervyns O.S. KPLANKOUN

Sous la direction de :

Tuteur de stage

M. Maurice AMOUSSOU-GUENOU
Membre de l'Equipe Technique
d'Appui à la Réforme Budgétaire

Directeur de mémoire

M. Nicaise MEDE
Enseignant à l'ENAM

JANVIER 2012

JURY D'ÉVALUATION DU MÉMOIRE

PRESIDENT : AKPO Pasteur

VICE PRESIDENT : FANOU Félix






MEMBRE : SOKPIN O. Valentin

DECLARATION D'ENGAGEMENT

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









DEDICACES

Je dédie ce travail à :

-  ma mère Elisabeth KPLANKOUN née AHOVEGBE, pour toutes tes souffrances. Reçois ici toute ma profonde gratitude ;
-  mon père Augustin KPLANKOUN, pour ta rigueur et le goût du travail que tu m'as donné. Que ce travail soit pour toi une source de satisfaction ;
-  mon cher oncle Parfait KPLANKOUN, pour ton soutien indéfectible et sans condition. Que ce travail soit pour toi une source de fierté ;
-  Madame Florentine KPLANKOUN née BAMBOTCHE, pour l'assistance et les conseils quotidiens. Sois en chaleureusement remerciée ;
-  mon frère Judicaël KPLANKOUN, considère ce travail comme un exemple à suivre et à dépasser.

REMERCIEMENTS

Nous voudrions exprimer ici notre profonde gratitude à :

-  Monsieur Nicaise MEDE, notre Directeur de mémoire, professeur à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature ;
-  Monsieur Maurice AMOUSSOU-GUENOU, notre tuteur de stage, membre de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire ;
-  Monsieur Gabin MEHOU, membre de l'Unité de Gestion de la Réforme Budgétaire ;
-  Monsieur Ignace MONTCHO, membre de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire ;
-  Monsieur Mikaila AGBETI, en service à la Direction des Pensions et de la Rente Viagère de la Direction Générale du Budget ;
-  tout le personnel de la Direction Générale du Budget ;
-  tous les professeurs de l'ENAM qui ont participé à notre formation ;
-  Maxime HEDJENOUKON, Henri-Joël AHYI, Hospice HOUNGNON, et Baudoin MEDENOU pour l'esprit de solidarité qui a toujours demeuré en vous.

LISTE DES ABREVIATIONS

AN: Assemblée Nationale

BGE: Budget Général de l'Etat

BM: Budget de Moyen

BP: Budget Programme

CAA: Caisse Autonome d'Amortissement

CAC: Comptabilité d'Analyse des Coûts

CDMT: Cadre de Dépenses à Moyen terme

CF: Contrôleur Financier

CS: Cour Suprême

DCCE: Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat

ETARB: Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire

GAR: Gestion Axée sur les Résultats

GBAR: Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats

PIB: Produit Intérieur Brut

RCB: Rationalisation des Choix Budgétaires

SIGFIP: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

TOFE: Tableau des Opérations Financières de l'Etat

UEMOA: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau n°1</u> : Solde budgétaire de base du BGE.....	14
<u>Tableau n°2</u> : Ratio masse salariale sur recettes fiscales.....	16
<u>Tableau n°3</u> : Point d'exécution des dépenses non réparties du personnel 2006-2010.....	19
<u>Tableau n°4</u> : Taux de réalisation des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures.....	20
<u>Tableau n°5</u> : Récapitulation des problématiques possibles.....	25
<u>Tableau n°6</u> : Récapitulation des problèmes spécifiques	29
<u>Tableau n°7</u> : Présentation des objectifs de l'étude.....	35
<u>Tableau n°8</u> : Tableau de bord de l'étude.....	41
<u>Tableau n°9</u> : Cause du problème spécifique n°1.....	52
<u>Tableau n°10</u> : Cause du problème spécifique n°2.....	53
<u>Tableau n°11</u> : Cause du problème spécifique n°3.....	54

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Budget : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat.

Budget-programme : Ensemble de programmes regroupés dans une structure de programmation définie et propre à chaque ministère.

Cadre de Dépenses à Moyen Terme : Processus transparent de planification financière et de préparation du budget visant à allouer les ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline budgétaire d'ensemble.

Evaluation : Détermination des effets et de l'impact du programme sur la population cible à partir de l'analyse des progrès vers l'accomplissement des objectifs.

Indicateurs : Instruments qui permettent de mesurer le degré de réalisation de l'objectif ainsi que l'efficacité et /ou l'efficience des activités.

Nomenclature budgétaire : Ensemble de termes employés dans le cadre du budget et qui sont classés méthodiquement avec des références bien précises.

Programme : Ensemble d'actions coordonnées dans le temps et dans l'espace destinées à réaliser des objectifs prédéterminés.

Risque : Menace qu'un événement ou une action affecte la capacité d'une entité à atteindre ses objectifs.

Suivi : Examen continu ou périodique de la mise en œuvre du programme afin de déterminer l'état d'avancement du programme, d'identifier les difficultés, de repérer les problèmes et de prendre des dispositions pour les résoudre.

RESUME

Les constats significatifs qui découlent de nos observations nous ont permis de faire ressortir un certain nombre de problèmes. Ces problèmes concernent respectivement la préparation, l'exécution et le suivi du Budget Général de l'Etat. Après le regroupement de ces différents problèmes par centre d'intérêt, la problématique de l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats a été choisie pour faire l'objet de cette étude. Ce choix nous a conduit par la suite à la spécification de cette problématique qui est axée sur le thème : «Contribution à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats.» Le problème général qui est lié aux conditions non satisfaisantes de mise en œuvre de la GBAR comporte trois problèmes spécifiques à savoir :

- ✓ l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats;
- ✓ l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes;
- ✓ la non publication des rapports de performance.

En considération de ces trois problèmes spécifiques, cette étude poursuit trois objectifs spécifiques. Le premier est d'identifier les actions pour l'adaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR. Le deuxième est de déterminer les mesures pour la mise en place de la comptabilité d'analyse des coûts au niveau des responsables de programme. Le troisième objectif spécifique est de définir le contexte de publication des rapports de performance. Le diagnostic fait à partir d'enquête de terrain et d'analyse a abouti à la détermination des causes réelles se trouvant à la base des différents

problèmes spécifiques. Ainsi, la cause réelle du premier problème spécifique est la non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes. Celle du deuxième problème spécifique est l'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes et la cause réelle du troisième problème est le non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Nationale.

Les conditions d'éradication de ces causes réelles ont été proposées. Ainsi, pour le problème lié à l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR, nous avons suggéré entre autres de procéder à une formulation minutieuse des différents intitulés des missions des différents programmes afin que celles-ci apparaissent plus appropriées et conformes aux objectifs globaux. Il va falloir veiller à ce que la définition des sous-objectifs ne soit pas trop générale de manière à ne pas favoriser l'exécution financière précise et détaillée du budget. Outre ces différentes actions, l'assurance de l'homogénéité de la codification de la classification programmatique s'avère nécessaire afin que les opérateurs budgétaires et comptables lorsqu'ils passeront leurs écritures puissent disposer d'une référence unique et simple pour l'imputation budgétaire et comptable de la dépense.

En ce qui concerne l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes, il est nécessaire que les ministères sectoriels s'assurent en premier lieu que les coûts relevés sont les plus bas possibles pour réaliser l'activité. En deuxième lieu, que ces coûts prévus reflètent une certaine sincérité et il conviendra d'évaluer les risques et les charges générés par l'activité afin de dégager l'éclairage sur les contraintes de la gestion; d'appréhender les charges futures en se servant de la comptabilité générale qui est utile à la budgétisation, de valoriser l'information comptable en approfondissant la comptabilité d'analyse des coûts, instrument d'aide à la décision pour les responsables de programme. Aussi, conviendra-t-il de reconstituer en prévision et en exécution la dépense complète et le coût

complet des actions des politiques publiques et d'intégrer dans la pratique le mécanisme de l'actualisation ce qui permettra de connaître la valeur d'une consommation différée par rapport à une consommation immédiate.

Par rapport à la non publication des rapports de performance, nous avons suggéré que l'évaluation de la performance de l'administration au moyen d'indicateurs de résultat exige que les indicateurs ne soient pas trop nombreux. Ils doivent refléter au mieux la performance de l'administration de manière à ce que le parlement ait à sa disposition l'information la plus fiable et sincère possible. L'ensemble de l'administration est ainsi tenu d'informer sur son travail, ses structures, son emploi, le tout replacé dans le cadre de l'évolution pluriannuelle des finances de l'ensemble des administrations publiques. Les débats sur l'orientation des politiques publiques devront être organisés avant l'envoi du projet de budget à l'Assemblée nationale afin de permettre une comparaison entre le projet de budget à venir et les données réelles de l'exécution passée contenues dans les rapports de performance.

SOMMAIRE

Introduction générale

Chapitre premier: Cadre de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique

Section I : Cadre de l'étude et observations de stage

Section II : Ciblage de la problématique

Chapitre deuxième : Cadre théorique de l'étude et conditions de mise en œuvre des solutions

Section I : Cadre théorique et méthodologique de la mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats

Section II : Organisation des enquêtes et conditions de mise en œuvre des solutions liées à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE

Le gouvernement du Bénin, appuyé par la Banque mondiale, dans le but d'accroître l'efficacité des dépenses publiques dans un cadre de gestion transparente, a entrepris des réformes dans son système budgétaire. Dès décembre 2005, l'Etat béninois a fait le choix d'un nouveau mode de gestion pour le secteur public: la Gestion Axée sur les Résultats. Cette approche est conçue pour aider à:

- établir et communiquer les priorités,
- formuler des programmes et les budgets s'y rattachant,
- allouer des ressources,
- motiver les employés,
- améliorer les services,
- faciliter l'échange d'information entre les bénéficiaires finaux et le gouvernement,
- augmenter la transparence et l'imputabilité de la gestion publique.

Pour aider le Bénin dans cette réforme, la Banque Mondiale a proposé un nouvel instrument de financement qui en anglais s'énonce:«Public Expenditure Reform Adjustment Credits» c'est-à-dire:«crédits d'ajustement pour la réforme des dépenses publiques». Ce nouvel instrument de financement doit être utilisé dans un cadre de dépenses à moyen terme qui n'est rien d'autre que l'appellation du Budget programme au niveau global de l'Etat. En effet, élaborer des budget- programmes pour les ministères et ne pas les intégrer dans un cadre programmatique au niveau du Budget Général ne serait pas cohérent. Un cadre stratégique devant conduire à la mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats a été approuvé, les moyens financiers pour le démarrage de sa mise en œuvre obtenus et mobilisés grâce aux ressources des partenaires techniques et financiers. Ainsi, le décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 consacre la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats avec quatre axes stratégiques principaux à savoir: le renforcement du cadre macro-économique et mise en place d'un système

fiscal efficace, le renforcement de la gestion des dépenses et la culture de la gestion axée sur les résultats, le renforcement du contrôle et de l'audit à savoir contrôle interne et externe, l'accélération de la réforme administrative et intensification de la lutte contre la corruption. Dans les ministères, les activités de réforme visent surtout le développement des capacités pour l'application de méthodes qui font habituellement partie d'un ensemble de pratiques de gestion publique moderne. Ces méthodes sont des outils de mesure et de production d'information qui appuient:

- la préparation du budget annuel du ministère en fonction des résultats visés par ses programmes: le budget-programme;
- le suivi par le gestionnaire de programme de sa mise en œuvre annuelle;
- le compte-rendu et l'appréciation annuels de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie du programme à réaliser les résultats qui étaient visés dans le budget programme: le rapport d'exécution du budget-programme;
- l'évaluation des impacts du programme sur les populations et de sa pertinence par rapport aux besoins des populations qu'il dessert.

De la volonté politique affichée fin décembre 2005 de rendre la dépense publique efficace par le développement d'un système simple et crédible de gestion budgétaire axée sur les résultats qui suscite l'adhésion et l'intérêt de l'ensemble des agents de l'administration publique, et des partenaires techniques et financiers et, au regard des principes régissant la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats, nous nous sommes proposé de réfléchir à la résolution de certains problèmes à travers la présente étude portant sur le thème: «contribution à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats.» Le développement de ce thème se présente en deux grands chapitres. Le chapitre premier sera consacré à la présentation du cadre de l'étude, aux observations de stage et au ciblage de la

problématique. Quant au deuxième chapitre, il s'intéresse au cadre théorique et méthodologique de l'étude, aux différentes approches de solutions proposées dans le cadre de la présente étude et aux conditions de mise en œuvre des différentes solutions proposées.

CHAPITRE PREMIER

**CADRE DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE
DE LA PROBLEMATIQUE**

Section I : Cadre de l'étude et observations de stage

Nous allons, préalablement aux observations de stage, présenter la structure qui a abrité notre stage à savoir le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ainsi que le cadre physique de notre étude à savoir la Direction Générale du Budget(DGB), notamment la Direction de l'Exécution du Budget(DEB), la Direction de la Préparation du Budget(DPB), la Direction des Dépenses en Capital(DDC) et l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB).

Paragraphe I : Présentation de la structure d'accueil du stage

I- Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances

Le MEF est l'institution qui s'occupe de tous les actes, faits ou activités et situation affectant l'économie et les finances de la République du Bénin. Depuis les années 1960 jusqu'à nos jours, il a connu plusieurs appellations à savoir :

- Ministère des Finances;
- Ministère de l'Economie et du Plan;
- Ministère des Finances et de l'Economie;
- Ministère des Finances et de l'Agriculture;
- Ministère de la Planification, de l'Economie et des Finances;
- Ministère du Budget;
- Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances;
- Ministère de l'Economie et des Finances.

Cette dernière désignation a été confirmée par le décret n°2008-111 du 12 mars 2008.

A- Missions et Attributions du MEF

Le MEF a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du Gouvernement et de l'Etat béninois.

A ce titre, il est chargé :

- d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique économique et financière du Gouvernement;
- d'élaborer les programmes de réforme économique et de coordonner leur exécution;
- d'élaborer les projets de lois de Finances;
- d'assurer la préparation du Budget Général de l'Etat;
- d'assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat;
- d'assurer le suivi et le contrôle des finances des collectivités locales;
- de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière d'endettement et de financement des projets;
- d'assurer la surveillance de la conjoncture économique;
- de veiller à l'établissement et au maintien d'un cadre macroéconomique cohérent et favorable à la croissance économique;
- de centraliser et coordonner toutes les actions visant à assurer une bonne exécution des politiques macroéconomiques;
- de préparer, de négocier et de suivre les programmes économiques et financières avec les institutions de Bretton Woods;
- de négocier les prêts et de gérer la dette publique;
- de rechercher et de mobiliser les ressources extérieures pour le financement des projets, des programmes, des appuis budgétaires et d'en assurer une bonne gestion;

- de suivre l'exécution des conventions et des accords de financement relatifs aux projets, programmes et appuis budgétaires des partenaires extérieurs;
- de coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires et fiscales engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale;
- d'assurer la gestion et le contrôle permanent des finances publiques;
- d'assurer le contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion de tous fonds publics;
- d'assurer le suivi financier des entreprises publiques et semi-publiques en collaboration avec les structures concernées;
- d'assurer les fonctions relatives à la fiscalité, au crédit, à la monnaie et aux assurances;
- de gérer les domaines public et privé de l'Etat;
- d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'intégration régionale économique, financière et monétaire du Gouvernement;
- de préparer et suivre l'exécution des dépenses en capital;
- d'assurer, en liaison avec le Ministère chargé du Développement et le Ministère des Affaires Etrangères, les relations avec les institutions financières nationales, régionales et internationales;
- d'assurer le suivi de toutes les questions de politique économique et financière de l'Etat;
- d'assurer la surveillance et le contrôle des structures de financement décentralisées.

B- Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances

Le MEF comprend :

- trois (03) structures qui lui sont directement rattachées:
 - la cellule d'appui à l'ordonnateur du Fonds Européen de Développement ;
 - l'Inspection générale des Finances ;
 - le contrôle financier.
- Trois (03) directions centrales:
 - la Direction de l'Organisation et de l'Informatique (DOI),
 - la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP),
 - la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM).
- Sept (07) directions techniques:
 - la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP),
 - la Direction Générale de l'Analyse et de l'Economie (DGAE),
 - la Direction Générale du Budget (DGB),
 - la Direction Générale du Matériel et de la Logistique (DGML),
 - la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID),
 - la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI),
 - la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP).

II-Présentation de la DGB

A- Attributions et organisation de la DGB

La DGB est chargée :

- d'exécuter les dépenses non réparties du budget général de l'Etat;
- de suivre l'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat et du Budget programme à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques;

- d'assurer l'application du code des pensions;
- d'intégrer au Budget Général de l'Etat les projets programmes inscrits au Programme d'Investissement Public en collaboration avec les Ministères sectoriels;
- d'apporter une assistance technique aux autres ministères et institutions dans l'élaboration de leur Budget programme;
- d'élaborer le compte administratif du Budget Général de l'Etat en dépenses.

La DGB comprend six (06) directions techniques à savoir :

- la Direction de la Préparation du Budget (DPB),
- la Direction de l'Exécution du Budget (DEB),
- la Direction des Dépenses en capital (DDC),
- la Direction des Pensions et Rente Viagère (DPRV),
- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR),
- la Direction du Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (DCFPACF).

B- Attributions et organisation des structures concernées par l'état des lieux

1- Attributions et organisation de la DPB

La DPB a pour rôle :

- ✓ d'élaborer les projets de lois de finances,
- ✓ d'aider les ministères sectoriels dans la confection de leurs budgets programmes;
- ✓ d'étudier toutes les questions ou les textes susceptibles d'avoir une incidence sur les finances publiques;

La D P B comprend:

- un Service des Etudes;
- un Service de la Coordination, de la Programmation et du Suivi des Projets;

- un Service de la Coopération Technique.

2- Attributions et organisation de la DEB

Conformément à l'arrêté n°100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000

La Direction est chargée de :

- l'engagement et de la liquidation des dépenses d'équipement et d'investissement ainsi que les dépenses non réparties entre les institutions de l'Etat et les Ministères;
- la liquidation des rappels de soldes et accessoires des Agents de l'Etat;
- l'ordonnancement de toutes les dépenses du Budget Général de l'Etat.

Elle comprend:

- le secrétariat administratif,
- le service des dépenses courantes réparties,
- le service des dépenses courantes non réparties,
- le service de l'ordonnancement et de la comptabilité administrative.

3- Attributions et organisation de la DDC

La DDC est chargée de :

- ✓ veiller à l'intégration dans le budget général de l'Etat des projets/programmes d'investissements publics (PIP) en collaboration avec les services techniques du Ministère chargé du plan et de ceux du Ministère de tutelle;
- ✓ présenter trimestriellement et annuellement un rapport d'exécution physique et financière des projets/programmes inscrits au PIP;
- ✓ étudier toutes les questions relatives à la préparation, à l'exécution et à l'évolution des dépenses en capital;
- ✓ procéder à l'engagement et à la liquidation des dépenses du budget d'équipement socio administratif d'intérêt commun;
- ✓ d'assurer la tenue du fichier des régies sur les projets/programmes

- ✓ de suivre les investissements de portefeuille.

La DDC est subdivisée en deux (02) services :

- le Service de la Présentation du Budget d'Investissements Publics ;
- le Service de l'Exécution du Budget d'Investissements Publics et du Budget d'Equipeement Socio Administratif (BESA).

4- Attributions et organisation de l'ETARB

L'ETARB a été créée par arrêté n° 378/MFE/DC/SGM/DGB du 07 avril 2003 et placée sous l'autorité directe du Directeur Général du Budget. Elle a pour mission 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 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 au niveau central et sectoriel;
- ✓ contribuer au développement des ressources humaines (compétences, incitations, effectifs).

L'ETARB est organisée en secrétariat technique d'appui à la réforme budgétaire. Elle joue un rôle de conseil et d'assistance auprès des ministères sectoriels au même titre qu'un cabinet conseil. L'ETARB est composée actuellement de neuf membres. Ces derniers sont des cadres supérieurs (BAC + 5 minimum).

Paragraphe II : Constats significatifs résultant de l'état des lieux

I- Observation de stage et Etat des lieux

A- Restitution des mécanismes de fonctionnement

1- Processus de programmation budgétaire

a-Le cadrage macroéconomique

Cette phase relève de la responsabilité d'un comité dénommé comité PIB-TOFE présidé par un représentant du MEF ; ce comité étudie la projection des grands agrégats. Il est composé de représentants du ministère chargé du développement, de l'analyse économique et de la prospective, du MEF (DGAE pour les dépenses du secteur réel), de la Banque Centrale (BCEAO pour la balance des paiements); des régies financières (pour la prévision des recettes) et du Secrétariat permanent de la commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté pour la cohérence avec le TOFE. **Nous notons à ce niveau un engagement des différents acteurs au début du processus de préparation de la loi de finances.** Ce comité définit le cadre macroéconomique sur la base des contraintes prévisibles ainsi que des réalisations de l'exercice précédent. **Il établit ainsi le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) global sur les trois années à venir** en mettant l'accent sur l'année concernée par le projet de loi de finances. L'enveloppe globale des dépenses est définie dans la limite des recettes attendues et ce travail débouche sur l'élaboration d'une note d'orientation rédigée par la DGAE et présentée en conseil des ministres. Cette note retrace le cadre macroéconomique qui sous tend les prévisions budgétaires et indique les orientations souhaitables pour l'élaboration du budget, elle évalue les besoins en financement intérieur et extérieur de l'Etat. A ce niveau il convient de souligner **le manque de prévisibilité des appuis financiers extérieurs.** Opérer un cadrage macroéconomique revient à déterminer la masse globale

des dépenses publiques que l'Etat peut se permettre de faire sans s'exposer à des répercussions négatives sur l'économie tout en tenant compte des prévisions de recettes et du niveau de déficit souhaitable prévu par les critères de convergence de l'UEMOA. Le tableau n°1 ci-après présente le niveau du solde budgétaire de base par rapport aux normes prévues par les critères de convergence de l'UEMOA notamment celui relatif au ratio du solde budgétaire de base. (Recettes et dépenses en milliards de FCFA).

Tableau n°1 : Solde budgétaire de base

Eléments	2007	2008	2009	2010	2011
Recettes totales hors dons	548,0	581,3	575,8	603,0	650,0
Dépenses ¹	467,8	560	700	587,9	667,6
Solde budgétaire de base	80,2	21,3	-124,2	15,1	-17,6
PIB	2638,9	2970,4	3109,3	3248,2	3479,3
Ratio	0,03	0,007	-0,04	0,005	-0,005
Taux	3%	0,7%	-4%	0,5%	-0,5%
Norme communautaire	Ratio du solde budgétaire de base ≥ 0				

Source : Rapport d'exécution du Budget Général de l'Etat 2006-2011

Des données figurant dans ce tableau, il ressort que le solde budgétaire de base est resté positif en 2007, en 2008 et en 2010 mais déficitaire en 2009 et en 2011. Cette situation traduit donc que **le solde budgétaire de base du Budget Général de l'État est déficitaire**, ce qui ne devrait pas être le cas en référence aux exigences de l'UEMOA. Après le cadrage macroéconomique, s'ensuit l'élaboration des propositions de budgets sectoriels.

¹ Dépenses courantes et dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures

b- Elaboration des propositions de budgets sectoriels

Le MEF adresse aux ministères sectoriels une lettre de cadrage préparée par la DGB. Cette lettre de cadrage fixe les normes de présentation du budget : document unifié contenant toutes les dépenses, présentées aussi bien en services votés qu'en mesures nouvelles, réparties en dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement. Ce document est accompagné du CDMT; à ce niveau il **faut préciser que chaque ministère dispose d'un CDMT.**

Les ministères sectoriels disposent ensuite d'environ deux mois pour établir leur projet de budget sous la responsabilité de leur DPP ; à ce niveau nous remarquons que les ministères sectoriels bénéficient de **l'appui technique de l'ETARB dans l'élaboration de leur budget programme.** Les prévisions de dépenses sont donc préparées au sein de chaque ministère sectoriel puis étudiées et coordonnées par la DGB au sein de la DPB, toutefois **nous notons que certaines propositions de dépenses sont parfois en dépassement de l'enveloppe.**

En ce qui concerne le cadrage des dépenses de personnel, il est assuré par la DPB dans les limites fixées préalablement dans le cadrage macroéconomique et le CDMT global, ce cadrage des dépenses de personnel se base sur les effectifs présents dans les ministères, les départs à la retraite, le niveau de recrutement et l'inflation projetée. Nous constatons que cette approche est grandement facilitée par **l'existence du fichier unique de référence** qui est utilisé par le service de la solde de la RGF, la DGB et le ministère de la fonction publique. Cette prévision doit tenir compte de la norme communautaire relative au ratio masse salariale par rapport aux recettes fiscales, ce qui est retracé dans le tableau ci-après (recettes et dépenses en milliards de FCFA):

Tableau n°2 : Ratio masse salariale sur recettes fiscales

Eléments	2007	2008	2009	2010	2011
Dépenses de personnel	143,1	182,4	225,9	238,7	270
Recettes fiscales	446,7	512,2	500,4	525,9	577,9
Ratio en %	32	35,6	45,1	45,4	46,7
Norme communautaire	Ratio masse salariale sur recettes fiscales \leq 35%				

Source : Rapport d'exécution du Budget Général de l'Etat 2006-2011

De l'analyse des informations chiffrées contenues dans ce tableau, il ressort qu'en dehors de l'année 2007 où ce ratio était de 32 %, les autres années ont connu une hausse continue. Nous constatons donc **le non respect du critère de convergence de l'UEMOA relatif à la masse salariale.**

Après ces deux différentes phases, sont organisées des séances d'arbitrages et les conférences budgétaires.

c- Les séances d'arbitrages et les conférences budgétaires

La DGB procède ensuite en concertation avec la Direction Générale du Plan et de la prospective et la CAA, à des arbitrages dans le but de contenir les attentes des ministères sectoriels dans la limite des contraintes budgétaires. A ce niveau, il convient de souligner que **la contrainte budgétaire n'est pas encore acceptée par tous les ministères sectoriels.** Les dossiers qui n'ont pas pu être solutionnés à ce stade font l'objet de conférences budgétaires entre le Ministre de l'Economie et des Finances et chacun des ministères concernés, puis une première esquisse du BGE est établie, le rapport de présentation et l'avant projet de la loi de finances sont finalisés et l'avant projet du budget est soumis aux discussions avec les partenaires financiers. Le projet de loi de finances est ensuite présenté en conseil des ministres et le CES est saisi pour avis. Après avis du CES, le projet de loi de finances est ensuite déposé sur le

bureau de l'Assemblée Nationale au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre. Toutefois, nous constatons que le projet de budget présenté à l'Assemblée Nationale contient depuis 2002 non seulement les budgets de moyens mais aussi les budgets programmes ce qui traduit donc **une pratique constante de la gestion budgétaire axée sur les résultats par les différents acteurs de la chaîne budgétaire.**

2- Exécution budgétaire

a- Dépenses de fonctionnement autre que les dépenses de personnel

Après le vote du budget par l'AN, s'ensuit la notification des crédits par le Ministre des finances à chacun des ministères sectoriels. Le gestionnaire de crédits détermine ses besoins et déclenche le processus d'exécution de la dépense en adressant au responsable chargé de la gestion financière du Ministère ou de l'institution de l'Etat, une demande d'engagement manuscrite pré-imprimée et pré numérotée accompagnée de trois (3) factures pro forma ou de trois (3) devis reçus de trois (3) fournisseurs différents. La Direction de l'Administration choisit la facture pro-forma du fournisseur le moins disant, édite le bon de commande, la fiche d'engagement et le bordereau de transmission qu'il envoie au délégué du Contrôleur Financier pour visa. Nous constatons à cette étape que **le rejet des dossiers par le contrôleur financier ou son délégué ne facilite pas la célérité dans l'exécution des dépenses.** Si le bon de commande est visé, le duplicata du bon de commande est remis au fournisseur qui livre les biens accompagnés de la facture et du bordereau de livraison. Le dossier est retransmis au Directeur de l'Administration qui établit le mandat et signe après l'avoir envoyé au CF ou au DCF pour visa. Le mandat établi est saisi dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques(SIGFIP) en référence à la nomenclature budgétaire. La nomenclature budgétaire du Bénin est une nomenclature qui se compose d'un code à 15 chiffres et a été programmée dans le logiciel de dépense dénommé

SIGFIP. Elle renseigne sur le service gestionnaire de la dépense (ministère, direction, unité) et sur la nature de la dépense. Avec la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats des efforts ont été faits pour conformer cette nomenclature aux exigences de la GBAR ce qui a abouti **au choix d'une méthodologie pour le classement des opérations du budget de programmes des ministères sectoriels**. Mais nous constatons que dans la pratique, le SIGFIP n'a pas encore intégré en son sein cette nouvelle nomenclature ce qui traduit **l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats**.

b- Dépenses non réparties du personnel

Le chapitre des dépenses non réparties du personnel est tenu par la DEB. Sur une requête du bénéficiaire accompagnée d'un acte administratif justifiant ladite demande, la division des dépenses courantes non réparties du personnel établit un projet de décision de mise à disposition de fonds. Le projet après signature du Ministre de l'Economie et des Finances passe au contrôle financier pour visa. La réception de la décision signée par le MEF permet à cette division d'établir le projet de mandat qui sera encore envoyé au CF pour avis avant d'être envoyé au Trésor public. Le tableau n°3 ci-après présente l'écart entre les prévisions et les réalisations des dépenses non réparties du personnel en millions de francs sur la période 2006 – 2010. Ces dépenses concernent entre autres la rémunération du personnel en instance d'affectation, le capital décès, le salaire des anciens présidents de la République, les frais d'hospitalisation des APE.

Tableau n°3 : Point d'exécution des dépenses non réparties du personnel

Années	Prévisions	Exécution	Taux de réalisation en %
2006	31 857	27 967	87,79
2007	48 790	44 354	90,91
2008	47 884	58 021	121,17
2009	50 056	50 652	101,19
2010	61 307	67 037	109,34

Source : DGB

Des données issues de ce tableau, il nous revient de constater qu'en dehors des années 2006 et 2007 où le taux d'exécution était inférieur à 100%, les autres années ont connu des dépassements où le taux d'exécution a excédé les 100%. Il en résulte **le dépassement des crédits sur les dépenses non réparties de personnel.**

c- Dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures

Les dépenses d'investissement constituent une part essentielle des budgets de programme et sont par nature des dépenses pluriannuelles. Le Ministère bénéficiaire des crédits, en collaboration avec la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) et ceci en fonction du seuil de compétence, établit le dossier d'appel d'offres et procède à l'ouverture des plis et à la rédaction du projet de marché. La DNCMP effectue les contrôles de concordance entre le procès verbal de dépouillement et le projet de marché. Il est ensuite soumis au visa du CF, à la signature du DGB et du MEF après contrôle par son Conseiller Technique aux Finances. Dès lors, le contrat de marché devient exécutoire. Il est créé une régie et un régisseur est nommé au sein du projet par arrêté conjoint du MEF et du Ministère bénéficiaire. Sur lettre d'appel de fonds, le Service des Dépenses Courantes Non réparties de la DEB met par mandat le quart des crédits

alloués à la disposition du régisseur. Le mandat signé par le DGB et visé par le CF est envoyé à l'ordonnancement puis au Trésor Public qui vire le montant dans le compte du Régisseur. Dès que ce dernier l'épuise, il justifie l'utilisation qui en a été faite en envoyant toutes les pièces justificatives au Service des Dépenses Courantes en vue de bénéficier du quart suivant. **Nous remarquons que les contrôles sur les pièces justificatives ne sont pas toujours favorables pour assurer le renouvellement de l'avance dans un délai relativement court.** Avec la Gestion budgétaire axée sur les résultats, l'exécution des programmes doit faire l'objet d'un suivi régulier afin d'apprécier toutes les charges qui entrent en ligne de compte dans l'exécution des programmes. Toutefois nous constatons **l'absence d'une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.** Le tableau N°4 suivant présente les taux de réalisation des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures en millions de francs.

Tableau n°4 : Taux de réalisation des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures

Années	Prévisions	Exécution	Taux de réalisation en %
2006	95 736	50 524,2	52,77
2007	161 126	106 956,2	66,38
2008	237 599	141 746	59,65
2009	272 838	221 600	81,22
2010	279 350	101 200	36,23

Source : DGB

Les taux de réalisation des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures peinent à atteindre les 100% durant toute la période. A l'exception de l'année 2009 où ce taux était passé à 81,22%, les taux de réalisation des autres années sont restés inférieurs à 70%, il s'ensuit donc une

consommation non effective des ressources allouées dans le cadre des investissements financés sur ressources intérieures.

3- Suivi budgétaire

Le suivi-évaluation des Budgets programmes est assuré grâce à un dispositif qui comprend le comité de pilotage, la cellule du suivi-évaluation et les points focaux. Le comité de pilotage comprend le ministre et les directeurs du ministère, il procède à l'examen et à l'analyse des rapports de suivi-évaluation et veille au respect des techniques et méthodes en matière de suivi-évaluation. La cellule du suivi-évaluation veille à la définition des indicateurs de performance et assure leur suivi-évaluation. Quant aux points focaux, il s'agit des agents désignés dans les structures du ministère pour servir de relais à la cellule du suivi-évaluation. Ils assurent la remontée de l'information relative aux indicateurs des structures vers la cellule du suivi-évaluation. A ce niveau, **nous constatons que l'ETARB procède à la formation des agents en ce qui concerne les techniques et les méthodes de suivi-évaluation du Budget-programme.** Ainsi, la logique de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats repose sur le critère de la performance ce qui entraîne l'élaboration par les ministères sectoriels des rapports de performance. La DGB à travers l'ETARB donne alors son avis sur les différents rapports élaborés par les ministères avant leur envoi à la chambre des comptes de la cour suprême, mais **le constat est que ces rapports ne sont pas envoyés à l'ETARB pour avis.** Aussi, au-delà de l'élaboration des rapports de performance, l'une des exigences de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats est la communication des résultats obtenus, mais nous constatons que les rapports de performance ne sont pas publiés à l'endroit du public. Il s'ensuit donc la **non publication des rapports de performance.**

B- Inventaire de l'état des lieux.

1- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

Les différents atouts du système budgétaire sont les suivants :

- ✓ l'engagement des différents acteurs au début du processus de préparation de la loi de finances;
- ✓ l'établissement du CDMT global sur les trois années à venir;
- ✓ l'appui technique de l'ETARB dans l'élaboration du Budget programme des ministères sectoriels;
- ✓ l'existence du fichier unique de référence;
- ✓ une pratique constante de la gestion budgétaire axée sur les résultats par les différents acteurs de la chaîne budgétaire;
- ✓ le choix d'une méthodologie pour le classement des opérations du budget de programmes des ministères sectoriels;
- ✓ la formation des agents des ministères par rapport aux techniques et méthodes de suivi-évaluation du Budget-programme.

2- Inventaire des problèmes

Les faiblesses et menaces qui résultent des constats effectués sont :

- ✓ le manque de prévisibilité des appuis financiers extérieurs;
- ✓ le déficit du solde budgétaire de base du BGE;
- ✓ l'élaboration tardive des rapports de performance;
- ✓ le dépassement de l'enveloppe budgétaire par certains ministères ;
- ✓ le non respect du critère de convergence de l'UEMOA relatif à la masse salariale;
- ✓ la non acceptation de la contrainte budgétaire par tous les ministères sectoriels;
- ✓ les rejets des dossiers par le CF;
- ✓ l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature budgétaire de la Gestion budgétaire axée sur les résultats;

- ✓ le dépassement de crédit sur les dépenses non réparties du personnel;
- ✓ l'absence d'une véritable gestion pluriannuelle des dépenses d'investissement en autorisation de programme et de crédits de paiement;
- ✓ les avis défavorables résultant du contrôle effectué sur les pièces justificatives;
- ✓ l'absence d'une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes;
- ✓ la consommation non effective des ressources allouées dans le cadre des investissements financés sur ressources intérieures;
- ✓ le non envoi des rapports de performance à l'ETARB par les ministères sectoriels;
- ✓ la non publication des rapports de performance.

II- Regroupement des problèmes spécifiques

Une fois les problèmes identifiés, nous allons procéder d'abord à l'exposé des centres d'intérêts et problématiques possibles; ensuite nous allons élaborer le tableau qui retrace les différentes problématiques.

A- Exposé des centres d'intérêts, problèmes généraux et problématiques identifiés

Les problèmes relatifs au déficit du solde budgétaire de base, au non respect du critère de convergence de l'UEMOA relatif à la masse salariale et celui concernant le dépassement des crédits sur les dépenses non réparties du personnel ont pour centre d'intérêt, la mise en œuvre des politiques de convergence de l'UEMOA. Le problème général que nous pouvons dégager à ce niveau est le non respect des critères de convergence de l'UEMOA. Ainsi,

la problématique qui en découle est celle du respect de ces différents critères de convergence.

En référence aux problèmes spécifiques liés aux avis défavorables résultant du contrôle effectué sur les pièces justificatives, à la non consommation effective des ressources allouées dans le cadre des investissements financés sur ressources intérieures; et aux rejets des dossiers par le CF, nous pouvons dégager comme centre d'intérêt la gestion des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Le problème général est celui de l'exécution non optimale des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Il convient donc de formuler la problématique de l'exécution optimale des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

La persistance des contraintes liées à la préparation du BGE est le problème général résultant des problèmes spécifiques concernant le manque de prévisibilité des appuis financiers extérieurs, le dépassement de l'enveloppe budgétaire par certains ministères sectoriels et la non acceptation de la contrainte budgétaire par tous les ministères sectoriels. Ainsi, la problématique qui en découle est celle de l'éradication des contraintes liées à la préparation du BGE.

L'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la gestion budgétaire axée sur les résultats, l'absence d'une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes, le non envoi des rapports de performance à l'ETARB pour avis et la non publication des rapports de performance sont des manifestations du problème général lié aux conditions non satisfaisantes de mise en œuvre de la GBAR. Ainsi, le centre d'intérêt dans lequel se loge ces problèmes correspond aux conditions de mise en œuvre de la GBAR et la problématique qui en découle est celle liée à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la GBAR.

B- Elaboration du tableau des problématiques possibles

Tableau n°5 : Récapitulation des problématiques possibles

Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés des problématiques
Mise en œuvre des politiques de convergence de l'UEMOA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le déficit du solde budgétaire de base du BGE ▪ le non respect du critère de convergence relatif à la masse salariale ▪ le dépassement de crédit sur les dépenses non réparties du personnel 	Le non respect des critères de convergence de l'UEMOA	La problématique du respect des critères de convergence de l'UEMOA
Gestion des dépenses de fonctionnement et d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> ▪ l'avis défavorable résultant du contrôle effectué sur les pièces justificatives ▪ la non consommation effective des ressources allouées dans le cadre des dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures ▪ le rejet des dossiers par le CF 	Exécution non optimale des dépenses de fonctionnement et d'investissement	La problématique de l'exécution optimale des dépenses de fonctionnement et d'investissement
Préparation du BGE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ le manque de prévisibilité des appuis financiers extérieurs ▪ le dépassement de l'enveloppe budgétaire par certains ministères sectoriels ▪ la non acceptation de la contrainte budgétaire par tous les ministères sectoriels 	Persistance des contraintes liées à la préparation de la loi de finances	La problématique de l'éradication des contraintes liées à la préparation de la loi de finances
Conditions de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR ▪ l'absence d'une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ▪ le non envoi des rapports de performance à l'ETARB par les ministères sectoriels ▪ la non publication des rapports de performance 	Conditions non satisfaisantes de mise en œuvre de la GBAR	La problématique de l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la GBAR

Source: Résultat de nos investigations

Section II : ciblage de la problématique

Dans cette section, nous procéderons au choix de la problématique, à sa spécification, et à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Paragraphe I : Choix et spécification de la problématique

I-Choix de la problématique et justification du thème de l'étude

Avant de choisir et de spécifier la problématique, il convient de rappeler les différentes problématiques possibles que nous avons identifiées. Il s'agit notamment de:

- la problématique du respect des critères de convergence de l'UEMOA;
- la problématique de l'exécution optimale des dépenses de fonctionnement et d'investissement;
- la problématique de l'éradication des contraintes liées à la préparation de la loi de finances;
- la problématique de l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la GBAR.

Parmi les différentes problématiques énumérées, une seule fera l'objet de notre étude.

L'ensemble des préoccupations liées à la mise en œuvre des politiques de convergence de l'UEMOA sont à notre avis importantes; la question du respect des normes édictées par la communauté à laquelle le Bénin appartient fait partie des préoccupations actuelles des autorités. Cependant, l'amélioration du système budgétaire et le respect des principes budgétaires peuvent concourir à la résolution de ces différentes préoccupations. Ainsi, cette problématique ne fera pas l'objet de notre étude.

La problématique de l'exécution optimale des dépenses d'investissement et de fonctionnement est une problématique dont les différents aspects ont fait l'objet de recherches antérieures d'une part et d'autre part, cette problématique n'a pas à notre avis un avantage comparatif très élevé parmi les différentes problématiques formulées.

L'ensemble des problèmes liés à la préparation de la loi de finances constitue des contraintes sur lesquelles l'engagement d'une recherche n'est pas nécessaire à notre avis. Nous pensons que la résolution de ces problèmes résulte d'une question d'organisation et de compréhension entre les différents acteurs intervenant dans le processus de programmation budgétaire.

Au regard de tout ce qui précède, nous avons choisi de porter notre réflexion sur la problématique de l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la GBAR. En effet, la GBAR vise d'abord à inciter les ministères et institutions de l'Etat à utiliser les moyens financiers mis à leur disposition avec un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience. Ensuite, à élaborer les programmes ministériels qui traduisent, au plan sectoriel, des politiques publiques mises en cohérence avec les missions d'Etat et qui tendent à assurer, à terme, la performance de la gestion publique. Enfin, elle vise à évaluer leurs activités, périodique et surtout en fin de gestion pour apprécier leurs performances, en mesurant les résultats, en rendant compte des coûts par résultat et en assurant leur responsabilité face aux résultats obtenus.

C'est donc en référence aux avantages et à l'intérêt que revêt la GBAR que nous avons choisi de mener notre étude sur la problématique de l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la GBAR à travers le thème: «Contribution à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats».

II- Spécification de la problématique

La problématique que nous avons retenue comprend un problème général et des problèmes spécifiques. Le problème général de la problématique retenue est lié aux conditions non satisfaisantes de mise en œuvre de la GBAR et ce problème général comporte quatre (04) problèmes spécifiques libellés comme suit:

- l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR;
- l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes;
- la non publication des rapports de performance;
- le non envoi des rapports de performance à l'ETARB pour avis.

Le degré de complexité de chacun des différents problèmes énumérés est le critère de base qui nous permettra de limiter le nombre de problèmes à résoudre et de parvenir à l'assainissement de la problématique formulée à l'étape brute. Les trois premiers problèmes spécifiques sont des problèmes qui nécessitent à notre avis une attention particulière d'une part, et d'autre part la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions au sein de l'administration publique. Des actions et des changements qui ne seront pas effectifs et producteurs de résultat sans qu'on ne surmonte certaines difficultés qui peuvent aller au-delà du cadre de l'administration publique. Le non envoi des rapports de performance à l'ETARB pour avis n'est pas complexe à notre avis, car le défaut d'envoi des rapports de performance peut être réglé par une simple injonction adressée aux ministères sectoriels. Une injonction dans laquelle il sera précisé que l'envoi des rapports de performance à l'ETARB est la condition sine qua non pour que la chambre des comptes de la CS examine les rapports de performance.

Paragraphe II : Récapitulation des problèmes retenus et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée

I- Récapitulation des problèmes retenus dans le cadre de l'étude

L'exercice d'assainissement de la problématique brute a abouti à l'élimination du problème spécifique qu'est celui du non envoi des rapports de performance à l'ETARB pour avis. La problématique brute transformée en problématique spécifiée contient donc trois préoccupations essentielles sur lesquelles portera notre recherche. Il s'agit de:

- 1- l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR;
- 2- l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes;
- 3- la non publication des rapports de performance.

Ces préoccupations sont récapitulées dans le tableau qui suit:

Tableau n°6 : Récapitulation des problèmes spécifiques

Problème général	Problèmes spécifiques retenus
Conditions non satisfaisantes de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats	1- l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR 2- l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes 3- la non publication des rapports de performance

Source : Résultat de la spécification

II- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre retenus, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il est important de préciser la vision globale pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus.

Notons que le problème général est lié aux conditions non satisfaisantes de mise en œuvre de la GBAR. Concernant ce problème, nous pouvons retenir qu'avec l'accroissement des charges par rapport aux ressources nationales et les conditions de plus en plus difficiles d'accès à l'aide internationale; chaque pays a intérêt à établir ses priorités et à utiliser les ressources rares de façon parcimonieuse, en visant des résultats bien précis. Cette nouvelle donne oblige tout Etat responsable à changer de mode de gestion en visant davantage la performance, dans ses choix budgétaires et en formulant des programmes pluriannuels pour accroître la prévisibilité de leur financement. Vu dans ce sens, la GBAR devient d'un intérêt certain pour un pays pauvre comme le Bénin et pour lequel chaque franc compte. **Nous sommes donc dans une approche générique basée sur l'abandon de la logique de reproduction du Budget de moyens.**

Le problème spécifique n°1 est relatif à l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR. En effet l'imputation budgétaire des dépenses à l'ère de la budgétisation axée sur les résultats est fondée sur une nomenclature qui n'est pas bien évidemment celle du budget de moyens. La GBAR ne peut se faire sans que l'administration ne s'approprie de nouvelles techniques. Ainsi, la résolution de ce problème nécessite **une approche générique basée sur l'intégration des techniques modernes de gestion dans l'application informatique SIGFIP.**

Le problème spécifique n°2 est celui relatif à l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes. En effet, à l'origine de la budgétisation par

programme, l'idée de la sélection nécessaire des moyens, de leur rationalisation pour permettre le meilleur rapport intérêt-coût de l'action publique est primordiale. L'analyse coût- bénéfice permet donc une optimisation de la dépense publique. **Une approche générique basée sur la disposition d'éléments objectifs d'appréciation de la dépense est donc nécessaire pour la résolution de ce problème.**

En ce qui concerne le problème spécifique n°3 à savoir la non publication des rapports de performance; il faut souligner que la prise en considération de l'importance des contribuables et des citoyens dans la gestion des deniers publics revêt une importance particulière et primordiale. Le contrôle est légitime pour le citoyen qui a participé financièrement à la réalisation d'une infrastructure où à la rémunération d'un agent public tout comme l'Etat qui exerce un contrôle sur les organismes au profit desquels il accorde des subventions ou des aides de quelque nature que ce soit. C'est pourquoi l'analyse de ce problème fera référence **à une approche générique basée sur les stratégies de mise à disposition du public des informations budgétaires.**

Cette vision globale de résolution peut être instituée à travers une démarche méthodologique constituée de dix étapes à savoir:

- 1- La fixation des objectifs de l'étude;
- 2- la détermination des hypothèses;
- 3- la construction du tableau de bord de l'étude;
- 4- la revue de littérature;
- 5- le choix de la méthodologie de l'étude;
- 6- la collecte et traitement des données;
- 7- l'analyse des données ou vérification des hypothèses;
- 8- l'établissement du diagnostic;
- 9- les approches de solutions;
- 10-les conditions de mise en œuvre des solutions.

CHAPITRE DEUXIEME

**CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET CONDITIONS DE
MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

Section I : Cadre théorique et méthodologique de la mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats

Paragraphe1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

I- Les objectifs de l'étude

A- Détermination des objectifs de l'étude

Les objectifs, sont libellés en termes d'objectif général, décomposé en objectif de développement et objectif de recherche d'une part et d'autre part, en termes d'objectifs spécifiques décomposés aussi en objectifs de développement et objectifs de recherche.

L'objectif de développement s'entend comme une déclaration d'intention d'amélioration d'un système de développement par la résolution d'un problème tandis que l'objectif de recherche est une déclaration d'intention de réalisation de l'étude par rapport à un problème.

1. Objectif général de l'étude

L'objectif général de développement ici est de contribuer à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la GBAR. En ce qui concerne l'objectif général de recherche, il s'agit de déterminer les conditions d'amélioration de la mise en œuvre de la GBAR.

2. Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques sont liés respectivement aux problèmes spécifiques contenus dans la problématique. Ainsi, dans le cadre de cette étude nous choisissons comme:

a- Objectifs spécifiques de développement

- Proposer des actions pour l'adaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR;
- Envisager des mesures pour la mise en place de la comptabilité d'analyse des coûts au niveau des responsables de programmes;
- Suggérer le contexte de publication des rapports de performance.

b- Objectifs spécifiques de recherche

- Identifier les actions pour l'adaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR;
- Déterminer les mesures pour la mise en place de la comptabilité d'analyse des coûts au niveau des responsables de programme;
- Définir le contexte de publication des rapports de performance.

B- Elaboration du tableau synoptique des objectifs

De tout ce qui précède, il convient d'élaborer un tableau synoptique des objectifs qui renseigne à la fois sur les objectifs énumérés, les différents problèmes en résolution et les résultats attendus à la fin de l'étude.

Tableau n°7 : Présentation des objectifs de l'étude

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs de développement	Objectifs de recherche	Produits /Résultats attendus
Niveau général		Conditions non satisfaisantes de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats	Contribuer à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la GBAR	Déterminer les conditions d'amélioration de la mise en œuvre de la GBAR	A la fin de cette étude les conditions d'amélioration de la mise en œuvre de la GBAR sont déterminées
Niveaux spécifiques	1	L'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR	Proposer des actions pour l'adaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR	Identifier les actions pour l'adaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR	A l'issue de l'étude les actions pour l'adaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR sont identifiées
	2	L'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes	Envisager des mesures pour la mise en place de la comptabilité d'analyse des coûts au niveau des responsables de programmes	Déterminer les mesures pour la mise en place de la comptabilité d'analyse des coûts au niveau des responsables de programme	Aux termes de l'étude les mesures pour la mise en place de la comptabilité d'analyse des coûts sont déterminées
	3	La non publication des rapports de performance	Suggérer le contexte de publication des rapports de performance	Définir le contexte de publication des rapports de performance	A la fin de cette étude le contexte de publication des rapports de performance est défini

Source : élaboré par nos soins

II- Les hypothèses de l'étude

Toute hypothèse est une proposition explicative de l'avènement d'un problème. L'hypothèse spécifique prendra en compte le problème spécifique de son rang.

Cependant, il serait peu commode d'énoncer des hypothèses sans connaître les causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés et donc du problème général.

A- Causes et hypothèse liées à l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR

Après analyse de ce problème, nous avons pu identifier trois causes susceptibles d'être à la base de ce problème. Il s'agit de:

- l'absence de volonté sur le plan administratif ;
- l'existence du tableau de passage du Budget de Moyens(BM) au Budget programme (BP);
- la non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes.

L'absence de volonté sur le plan administratif est une cause qui pourrait justifier à notre avis ce problème spécifique. Une volonté effective de l'application de la nomenclature du nouveau mode de gestion budgétaire et la célérité dans la conduite des opérations sont des actes dont la non mise en œuvre pourrait expliquer l'avènement de ce problème spécifique. Cependant, à l'étape où nous sommes actuellement, l'absence de volonté sur le plan administratif n'apparaît pas assez important pour justifier ce problème compte tenu des groupes de réflexion qui ont été mis en place pour réfléchir sur le problème et les différentes actions engagées dans ce sens. Ainsi, nous ne pouvons pas affirmer que l'absence de volonté sur le plan administratif est à la base de l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR.

En ce qui concerne l'existence du tableau de passage du BM au BP, il faut souligner que ce tableau permet de faire la correspondance entre le BM et les activités relatives aux différents programmes des BP. L'élaboration de ce tableau de passage est à l'image d'une passerelle et son existence pourrait amener les différents acteurs de la chaîne budgétaire à ne plus se pencher sur l'intégration dans SIGFIP de la nouvelle nomenclature relative à la GBAR. Toutefois, étant donné qu'il existe une grande différence entre le tableau de passage du BM au BP et que les autorités ne sauraient se prévaloir de cela pour ne pas se pencher sur ce problème spécifique ; nous n'allons pas retenir cette cause comme étant à la base de l'avènement de ce problème spécifique.

Quant à la troisième cause identifiée portant sur la non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes, elle a un degré d'importance plus élevé par rapport aux deux autres. En effet, la codification des programmes est un préalable à l'établissement et à l'adoption d'une nomenclature complète adaptée à la GBAR. Ce travail nécessite des travaux et nous pensons que si ces différents travaux ne sont pas achevés dans leur totalité, l'application informatique n'intégrera pas en son sein cette nouvelle nomenclature.

Il ressort de ces différentes analyses que **l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR est due à la non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes.**

B- Causes et hypothèse liées à l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes

Notre réflexion sur ce problème spécifique nous a permis de faire ressortir trois causes supposées être à la base de son avènement. Il s'agit de:

- la tenue de la comptabilité patrimoniale par les services du Trésor;
- l'absence d'une loi organique consacrée à la GBAR;

- l'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes.

La tenue de la comptabilité patrimoniale par la DGTCP est un atout et pourrait donc constituer une des raisons justifiant ce deuxième problème spécifique puisqu'elle retrace en classe 6 et 7 les opérations du BGE et aboutit à la détermination du résultat patrimonial. Mais cette comptabilité n'est pas tenue au niveau de l'ordonnateur et n'est fournie qu'en fin d'exercice par le Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE). En conséquence, la justification selon laquelle la tenue de la comptabilité patrimoniale exempte l'administration de la tenue d'une comptabilité d'analyse du coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes n'est pas assez plausible à notre avis.

La deuxième cause possible est liée à l'absence d'une loi organique consacrée à la GBAR. Cette loi doit donc consacrer le cadre juridique approprié et poser aussi les grands principes sur lesquels se basent la GBAR. Cependant, il convient de souligner qu'en l'absence d'un cadre juridique, des actions peuvent être engagées dans le sens de l'analyse des coûts afin qu'après l'instauration du cadre juridique l'administration ne tarde plus à mettre en place cette CAC au sein du système budgétaire. De ce fait, la cause liée à l'absence d'une loi organique relative à la loi de finances ne sera pas retenue dans la formulation de notre hypothèse.

En ce qui concerne l'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes, cette cause semble justifier le problème à notre avis. En effet, la mise en place et la tenue de la CAC sont subordonnées à la prise en compte et à l'appropriation par l'administration de certains logiciels qui intègrent tous les aspects pratiques de la CAC ainsi que son mode d'utilisation. Il apparaît donc que **l'absence de la tenue d'une CAC est due à l'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes.**

C- Causes et hypothèse liées à la non publication des rapports de performance

Tout en prenant en compte tous les aspects de ce problème, nous avons identifié trois différentes causes possibles:

- l'élaboration tardive des rapports de performance;
- la non certification des rapports de performance par la chambre des comptes de la Cour Suprême (CS);
- le non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Nationale (AN).

L'élaboration tardive des rapports de performance pourrait justifier ce troisième problème. Le délai de production des rapports de performance n'étant pas toujours respecté, cet état de chose peut avoir un impact sur la publication effective de ces différents rapports. Mais, dans le contexte actuel de la GBAR au Bénin, les rapports de performance qui ont été élaborés même hors délai par les ministères sectoriels ne font pas objet de publication ce qui traduit que cette cause ne justifie pas complètement le problème en résolution.

Considérant la deuxième cause supposée liée à la non certification des rapports de performance par la CS, elle pourrait justifier l'existence du problème en ce sens que la CS après avoir effectué son audit de performance devrait prendre une décision qui rendrait authentique ce travail effectué sur les rapports de performance des différents ministères en question. Cependant, l'institution finale qui devrait normalement approuver et examiner les rapports est l'AN qui constitue la représentation nationale. Il s'en suit donc que cette deuxième cause ne sera pas prise en compte dans la formulation de l'hypothèse relative à ce problème spécifique.

Quant à la troisième cause portant sur le non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'AN, elle nous paraît plus plausible que les deux autres en ce sens que le parlement est composé des représentants de la nation et par conséquent du peuple. En revanche, s'il n'est pas doté d'un large pouvoir, il ne pourra pas

examiner et contrôler efficacement les actions engagées et exécutées dans le cadre des programmes ainsi que les performances obtenues. Après analyse de ces différentes causes supposées être à la base de ce problème spécifique, nous pouvons donc affirmer que **la non publication des rapports de performance est due au non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'AN.**

D- Causes et hypothèses liées aux conditions non satisfaisantes de mise en œuvre de la GBAR

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas pu trouver une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées.

Toutefois nous pensons que si les hypothèses spécifiques étaient vérifiées, le problème général sera aussi concerné.

III- Tableau de bord de l'étude

Le tableau de bord de l'étude est un outil récapitulatif des grands centres d'intérêts de la recherche effectuée. Il sert de repère à l'évolution future de l'étude en termes de revue de littérature, du diagnostic puis des solutions à proposer. Ce tableau comporte la problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses de l'étude.

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

Niveaux d'analyses		Problèmes	Objectifs de recherche	Causes supposées	Hypothèses
Général		<u>Problème général</u> Conditions non satisfaisantes de mise en œuvre de la GBAR	<u>Objectif général</u> Déterminer les conditions d'amélioration de la mise en œuvre de la GBAR	-----	-----
spécifiques	1	<u>Problème spécifique n°1</u> l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR	<u>Objectif spécifique n°1</u> Identifier les actions pour l'adaptation du SIGFIP à la nouvelle nomenclature de la GBAR	<u>Cause spécifique n°1</u> La non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> l'inadaptation du SIGFIP à la nouvelle nomenclature de la GBAR est due à la non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes
	2	<u>Problème spécifique n°2</u> l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes	<u>Objectif spécifique n°2</u> Envisager des mesures pour la mise en place de la comptabilité d'analyse des coûts au niveau des responsables de programmes	<u>Cause spécifique n°2</u> L'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> l'absence de la tenue d'une CAC est due à l'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes.
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> la non publication des rapports de performance	<u>Objectif Spécifique n°3</u> Suggérer le contexte de publication des rapports de performance	<u>Cause spécifique n°3</u> Le non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'AN	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> la non publication des rapports de performance est due au non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'AN

Source : Elaboré par nos soins

IV- Adoption de la méthodologie à partir de la revue de littérature

A- Point des connaissances sur les conditions non satisfaisantes de mise en œuvre de la GBAR

Edmond- **Grange** (1993, p.212) affirme que:

«L'opposition entre Budget programme et Budget de moyens est la plus tranchée. Le premier est un programme d'action, le second met l'accent sur la permanence et la continuité des services publics qui sont dotés de moyens nécessaires à leur fonctionnement, du fait même de l'existence et indépendamment dans une certaine mesure du moins des tâches qu'ils ont à accomplir.» L'engagement dans la GBAR oriente l'ensemble de la gestion des finances publiques vers l'articulation stratégies-objectifs-ressources-évaluation. C'est donc une chaîne managériale vertueuse fondée sur l'allocation de ressources pour atteindre des résultats programmatifs. La gestion financière publique devient ainsi un instrument de transformation de la gestion publique, la GBAR devient le levier de la Gestion Axée sur les Résultats et les finances publiques le levier de la modernisation de l'Etat.

La GAR est une stratégie ou méthode de gestion selon laquelle une organisation veille à ce que ses procédés, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis. Elle fournit donc un cadre cohérent de planification et de gestion stratégiques en améliorant l'apprentissage et la responsabilité. Les éléments de mise en œuvre de la GAR sont les Budgets programmes; ils constituent des outils adéquats au mode de gestion publique axée sur la performance et mettent l'accent sur les finalités en tenant compte des ressources disponibles et non des besoins des ministères techniques. Les objectifs associés au budget sont des objectifs stratégiques, en nombre limité ils portent sur les effets attendus des politiques publiques, la qualité exigée des services publics et l'optimisation des moyens mis en œuvre par les administrations. Ces objectifs laissent une large autonomie aux administrations sur la manière de les réaliser, dans la mesure où ils ne fixent

pas le détail des activités à effectuer ou des crédits à consommer. Il appartient donc aux administrations d'utiliser au mieux les marges de manœuvre nouvelles offertes grâce à la globalisation des crédits pour arrêter les modalités d'action les mieux appropriées en vue d'atteindre les objectifs stratégiques.

Comme le souligne **J.Rivoli** (1969, p.81):« la procédure budgétaire actuelle, ne permet ni à l'administration, ni au gouvernement, ni au parlement, de choisir objectivement, rationnellement, entre les divers types de dépenses et de recettes ; elle favorise peu le processus d'innovation et de rénovation dans les divers départements ministériels. La marge de manœuvre réduite que laissent les engagements antérieurs, les traditions, l'inertie administrative et parlementaire est employée tant bien que mal, sous la pression des accidents économiques conjoncturels et des tensions politiques, syndicales, administratives.»

B- Point des connaissances sur l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR

« La Rationalisation des choix budgétaires a été conçue pour rénover le budget; si elle fait l'objet d'une application stricte, elle devrait le révolutionner. D'une part, elle doit commencer par s'attacher à améliorer l'élaboration du budget, d'autre part il lui faut s'appliquer à refondre la structure du budget, qui apparaît largement inadaptée aux exigences de la gestion d'un Etat moderne.» (Jean-Claude **DUCROS**, 1969 p.623). Ainsi, la rationalisation projetée va beaucoup plus loin que l'application de simples mécanismes logiques, qui n'ont bien entendu jamais été absents des processus budgétaires. Elle pratique le calcul économique, et utilise les ensembles électroniques. Plus loin il souligne que:«En outre, les divers services seront contraints par l'emploi généralisé de l'ordinateur, à uniformiser leurs fichiers et nomenclatures, bref à parler un même langage.» La nomenclature budgétaire devrait donc sortir profondément bouleversée par la GBAR, il va

falloir aller beaucoup plus loin. (Stéphanie **DAMAREY**, 2002 p.131) rappelle que: « les crédits prévus en loi de finances sont répartis par mission tandis que les missions sont-elles même subdivisées en programmes ou en dotations. Si la dotation est présentée comme l'exception à la logique de résultats, le programme, en revanche en est le support privilégié.» Le BP cherche à faire la balance entre les coûts et les réalisations de l'action administrative. Pour cela, il est nécessaire de regrouper les dépenses par programmes, par fonctions. Un service peut participer à plusieurs programmes et inversement plusieurs services peuvent être engagés dans un même programme. Il est à souligner que la classification des dépenses par programmes ne se substitue pas à la classification par services mais qu'elle s'y ajoute.

C- Point des connaissances sur l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes

La détermination du coût des activités sectorielles permet la ventilation par nature de dépenses afin de vérifier leur conformité aux plafonds fixés par le CDMT global. Elle doit connaître tous les éléments entrants dans la définition de l'activité ainsi que les spécificités qui leur sont attachées. Ainsi, une insuffisance d'information sur les éléments devant entrer dans le calcul du coût pourrait rendre l'évaluation très difficile. Cette évaluation consiste à déterminer la valeur des intrants nécessaires pour mener les activités retenues ; le souci de l'efficience et de la juste appréciation des intrants exige de complexes et fastidieux calculs.

(Edgard **ANDREANI**, 1968 p.217) précise que : « Toutefois, le Budget de programmes est plus réaliste que le budget d'exécution dans les moyens qu'il préconise, Il se contente de la mesure des coûts de larges programmes. », il rajoute que: « le renforcement des analyses de coût-utilité, doit permettre de comparer le rendement des sommes consacrées aux diverses missions.» En effet, l'analyse des coûts est adossée à la comptabilité générale et à la

comptabilité budgétaire. C'est une méthodologie d'analyse des coûts visant à mettre en évidence les éléments nécessaires à la mesure de la performance et à la justification des crédits. Sa production est donc en cohérence et dans le prolongement des comptabilités de gestion des ministères. Ainsi, l'analyse des coûts doit se comprendre comme étant le noyau dur d'une configuration plus diversifiée qui pour l'essentiel répond à trois types de besoins : la mesure de la performance notamment au sein des programmes et des actions, la justification des crédits et la mise en évidence des comparaisons dans l'espace, dans le temps et, éventuellement, entre structures.

D- Point des connaissances sur la non publication des rapports de performance

Les rapports annuels de performance retracent par programme les objectifs fixés au ministère mais également, et dans une perspective d'évaluation, les résultats obtenus. De cette comparaison, pour un programme donné, entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, doivent être tirés les conséquences qu'elles soient positives ou négatives.

L'exigence d'un compte-rendu des performances trouve son origine dans la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789**. **L'article 14** précise que : « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.» et **l'article 15** renchérit en stipulant que : « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. »

Jean-Claude DUCROS dans sa revue de science financière 1969 souligne qu'« en ce qui concerne le citoyen et le contribuable, la RCB équivaut à une meilleure information. Les choix clarifiés, présentés en termes concrets seront davantage à la portée de l'administré. Contribuant à lever encore un peu plus le fameux voile, la RCB devrait permettre de lutter

efficacement contre l'ésotérisme des documents financiers.» Ainsi, choisir judicieusement ne suffit plus, il faut encore justifier les choix de façon convaincante. Pour procéder à l'évaluation des résultats obtenus, le contrôle de gestion, emprunté au secteur privé doit permettre d'apprécier, qualitativement et quantitativement, l'activité de l'administration dans une démarche de performance. Michel **BOUVIER** dans son ouvrage intitulé Finances publiques, 3^{ème} édition affirme que:«La transparence des finances publiques bien au-delà du traitement technique au travers duquel elle est envisagée, au-delà des procédures et des principes budgétaires visant à une meilleure lisibilité des politiques prévues ou conduites, est inséparable d'une conception de la qualité du lien social, de ce qui peut être estimé bon pour la vie en société.»

Paragraphe2 : Choix de la méthodologie de l'étude

I- Approches empiriques

Les approches empiriques constituent des outils qui facilitent la mise en relief de la méthode d'investigation envisagée. Elles s'articuleront autour de plusieurs points:

- la détermination des objectifs de la collecte des données;
- la nature de la collecte des données;
- la détermination de l'outil de collecte des données;
- la présentation des techniques de dépouillement des données;
- l'exposé des outils de présentation des données.

A- Objectifs de la collecte des données

Nos investigations ont pour objectif de rassembler des données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans notre étude. Ainsi, d'une manière spécifique nos recherches ou enquêtes nous permettront de savoir si:

- La non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes explique l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR;
- l'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes est effectivement à la base de l'absence de la tenue d'une CAC;
- le non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'AN est à l'origine de la non publication des rapports de performance.

B- Nature et outil de collecte des données

L'étape de la vérification de nos hypothèses nous amènera donc à faire une enquête qualitative par sondage. Une enquête par sondage est celle qui porte sur un échantillon représentatif de la population étudiée. Ceci consistera à enquêter quelques personnes en charge de l'exécution des dépenses et de la réforme budgétaire. Tous ces agents ciblés sont au nombre de **quarante**. Dans la perspective de collecter des informations fiables sur les différents problèmes spécifiques identifiés, l'instrument de collecte des données est un questionnaire (annexe n°1). Ce dernier est composé de questions ouvertes autour des thèmes que sont:

- La nomenclature budgétaire à l'ère de la GBAR;
- l'analyse des coûts à l'ère de la GBAR;
- la publication des rapports de performance à l'ère de la GBAR.

Les différentes opinions et réflexions qui se dégagent des réponses données par les personnes rencontrées ont été traitées de façon manuelle. Il convient d'ajouter que les données collectées à partir des investigations

menées sont traitées à l'aide d'un tableau qui retrace de façon claire les résultats issus de nos enquêtes.

II- Approches théoriques

Il s'agira pour nous dans cette partie, de présenter dans un premier temps les théories et règles disponibles relatives à chaque problème spécifique. Dans un second temps, nous restituerons les repères et normes d'amélioration des situations et les seuils de décision.

A- Choix théorique lié à l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR

1- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique que nous retiendrons pour analyser le problème en résolution sera celle émise par Jean-Claude **DUCROS** qui précise qu'il va falloir s'appliquer à refondre la structure du budget, qui apparaît largement inadaptée aux exigences de la gestion d'un Etat moderne.

2- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution

Il s'agit des mesures et conditions à partir desquelles le problème de l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR n'existerait plus. Nous retenons l'appropriation par l'administration des exigences de la GBAR en matière de nomenclature budgétaire.

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

La cause à retenir sera celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés après nos investigations. Ainsi, la cause qui réunira un fort taux des avis des enquêtés nous permettra de solutionner ce problème.

B- Choix théorique lié à l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes

1- Présentation de la théorie retenue

Dans la perspective de l'analyse et de la détermination de la cause réelle se trouvant à la base de l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes; l'approche théorique sur laquelle nous allons nous baser pour analyser ce problème est liée à la proposition d' **Edgard ANDREANI** selon laquelle le renforcement des analyses de coût-utilité, doit permettre de comparer le rendement des sommes consacrées aux diverses missions de l'Etat.

2- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution

Le problème de l'absence de la tenue d'une CAC n'existerait plus si l'administration intègre réellement en son sein le mode et le contrôle de gestion empruntés aux organismes privés.

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

La cause qui sera retenue à ce niveau sera celle qui enregistrera le taux le plus élevé des avis des enquêtés.

C- Choix théorique lié à la non publication des rapports de performance

1- présentation de la théorie retenue

En considérant le problème lié à la non publication des rapports de performance; la théorie spécifique qui servira de base théorique dans la suite pour le problème en résolution est celle de Michel **BOUVIER** qui stipule que la transparence des finances publiques est inséparable d'une conception de la

qualité du lien social. Cette affirmation traduit donc le renforcement du lien social entre les gouvernants et les gouvernés.

2- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution

Le problème en résolution trouverait une amélioration si l'administration lutte effectivement contre l'ésotérisme des documents financiers.

3-Seuil 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 la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira le plus fort taux.

Section2 : Organisation des enquêtes et conditions de mise en œuvre des solutions liées à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la GBAR

PARAGRAPHE I : Organisation des enquêtes et vérification des hypothèses de l'étude

I- Présentation et réalisation des enquêtes

A- Mobilisation des données et difficultés rencontrées

Lors d'une recherche, l'obtention des données complètes, exige l'utilisation d'outils fiables pour la collecte des informations dont on a besoin. C'est donc pour cela que notre enquête a été réalisée sur la base d'un questionnaire adressé aux différentes personnes impliquées dans l'exécution des dépenses et dans la réforme budgétaire. Nous avons donc recueilli leurs points de vue sur les différents problèmes relevés.

Cependant il existe des difficultés que nous jugeons nécessaire de faire ressortir. En effet, la difficulté majeure rencontrée au cours de notre étude est

celle relative à l'indisponibilité de certains agents et au manque de temps à nous consacrer.

B- Dépouillement et limites des données recueillies

Les données qui sont recueillies ont fait l'objet de dépouillement et d'une exploitation manuelle. Cette exploitation manuelle nous permet de calculer un indicateur simple qu'est la fréquence.

Cependant il existe quelques limites relatives aux données recueillies. En effet les limites sont inhérentes à la qualité et à la fiabilité des informations obtenues. Eu égard au temps qui nous est imparti et aux moyens dont nous disposons, notre enquête n'a pas pu prendre en compte toutes les personnes que nous désirons. Aussi, nous est-il arrivé de rencontrer des personnes qui ont des difficultés pour nous fournir des informations.

Aussi, convient-il d'ajouter aux difficultés notre propre inexpérience en matière de techniques de conduite d'une enquête et de collecte des données primaires lors des enquêtes. Néanmoins, nous nous sommes efforcés de respecter les normes et principes recommandés en la matière.

II- Présentation des résultats d'enquêtes et vérification des hypothèses

A- Présentation et analyse des résultats d'enquêtes

1- Présentation et analyse des données relatives au premier problème spécifique

Il s'agit du problème relatif à l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR dont nous présenterons et analyserons ici les résultats d'enquête obtenus auprès de la cible retenue.

A ce titre, la question fondamentale A/ se trouvant dans le questionnaire a été posée pour conduire l'enquête à la vérification de l'hypothèse liée à ce problème spécifique. Les résultats découlant de cette question sont consignés dans le tableau ci-après:

Tableau n°9 : Cause du problème spécifique n°1

Réponses	ITEM1	ITEM2	ITEM3	Total
Effectifs	8	11	21	40
Fréquences	0,2	0,275	0,525	1
Taux	20%	27,5%	52,5%	100%

Source: Résultat de nos enquêtes relatives à la question : A votre avis qu'est ce qui explique l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR?

ITEM1: L'absence de volonté sur le plan administratif;

ITEM2: L'existence du tableau de passage du BM au BP;

ITEM3: La non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes.

Par rapport au tableau présenté ci-dessus, face à la question relative à l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR, 20% des personnes enquêtées pensent qu'elle est due à l'absence de volonté sur le plan administratif; 27,5% trouvent qu'elle est due à l'existence du tableau de passage du BM au BP; enfin 52,5% de ces personnes retiennent comme cause la non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes.

Les explications fournies à cet effet par les enquêtés en ce qui concerne l'item 3 montrent que la non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes cause le problème de l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR.

2- Présentation et analyse des données relatives au deuxième problème spécifique

Rappelons que ce problème est relatif à l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

Nous présenterons alors les résultats issus de la question B/ de notre questionnaire.

Tableau n°10 : Cause du problème spécifique n°2

Réponses	ITEM1	ITEM2	ITEM3	Total
Effectifs	10	14	16	40
Fréquences	0,25	0,35	0,4	1
Taux	25%	35%	40%	100%

Source : Résultat de nos enquêtes relatives à la question qu'est ce qui selon vous justifie l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes?

ITEM1 : La tenue de la comptabilité patrimoniale par les services du Trésor;

ITEM2 : L'absence d'une loi organique consacrée à la GBAR;

ITEM3 : L'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes.

La lecture des résultats nous permet de constater que 25% de nos enquêtés pensent que c'est la tenue de la comptabilité patrimoniale par les services du Trésor qui entraîne l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes; 35% pensent que c'est l'absence d'une loi organique consacrée à la GBAR et 40% justifient ce problème par l'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes.

En définitive, il ressort de l'analyse de ce tableau que l'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes est la raison qui justifie l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.

3- Présentation et analyse des données relatives au troisième problème spécifique

Le problème spécifique n°3 concerne la non publication des rapports de performance. La question C / du questionnaire adressé aux enquêtés concourt à déterminer les vraies raisons de la non publication des rapports de

performance. Les résultats obtenus pour cette question sont consignés dans le tableau suivant:

Tableau n°11: Cause du problème spécifique n°3

Réponses	ITEM 1	ITEM2	ITEM3	Total
Effectifs	13	13	14	40
Fréquences	0,325	0,325	0,35	1
Taux	32,5%	32,5%	35%	100%

Source : Résultat de nos enquêtes relatives à la question : Qu'est ce qui sous tend la non publication des rapports de performance?

ITEM1 : L'élaboration tardive des rapports de performance;

ITEM2 : La non certification des rapports de performance par la chambre des comptes de la Cour Suprême;

ITEM3 : Le non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Nationale.

L'analyse des résultats consignés dans le tableau révèle les observations ci-après :

- 32,5% des enquêtés situent la cause dans l'élaboration tardive des rapports de performance;
- 32,5% pensent que ce problème est dû à la non certification des rapports de performance par la chambre des comptes de la Cour Suprême;
- 35% orientent la raison dans le non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'AN.

De cette analyse, nous observons qu'un nombre élevé d'enquêtés ont porté leur choix sur la cause spécifique n°3 relative au non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Nationale.

B- Vérification des hypothèses

Nous procéderons à la vérification des hypothèses formulées en tenant compte des seuils de décision préalablement fixés.

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

Les données qui ont servi de base à l'analyse ont révélé que 52,5 % des personnes enquêtées ont porté leur choix sur l'item3. Ainsi, l'analyse faite des réponses obtenues par rapport à la cause se trouvant à la base de ce problème et au seuil fixé, nous constatons que l'hypothèse préalablement formulée se trouve vérifiée. Ce constat nous amène à retenir comme cause réelle la non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes.

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

Pour la résolution du problème lié à l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes, il est fixé comme seuil de décision, que tout item qui recevra le poids le plus élevé sera maintenu.

De l'analyse des données mobilisées, il ressort que l'item n°3 a le pourcentage le plus élevé à savoir 40% des avis. Dans ces conditions, l'hypothèse n°2 préalablement émise se trouve vérifiée et nous pouvons donc affirmer que l'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes est la cause réelle de ce problème.

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

En référence au seuil de décision retenu pour la vérification de cette hypothèse, il est prévu qu'il sera maintenu l'item qui aura le poids le plus élevé. En effet, 35% des enquêtés orientent la raison dans le non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'AN ce qui confirme l'hypothèse n°3 dans sa vérification.

C- Etablissement du diagnostic

Le test des hypothèses précédemment effectué a permis de formuler les éléments de diagnostic des problèmes en résolution.

1- Elément de diagnostic n°1

L'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR est due à la non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes.

2- Elément de diagnostic n°2

L'absence de la tenue d'une Comptabilité d'Analyse du coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes est due à l'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes.

3- Elément de diagnostic n°3

La non publication des rapports de performance est due au non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'AN.

Paragraphe 2 : Approches et conditions de mise en œuvre des solutions relatives à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la GBAR

Dans ce paragraphe, nous aborderons dans un premier temps les approches de solutions liées aux différents problèmes en résolution et dans un second temps nous allons définir les conditions de leur mise en œuvre.

I- Approches de solutions aux problèmes spécifiques

Dans la recherche de l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la GBAR, nous nous sommes fixés des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques et nous avons formulé des hypothèses qui ont été vérifiées à la suite de l'analyse des résultats des enquêtes menées à ce sujet. Il s'avère donc

utile de proposer des approches de solutions en considérant chaque problème spécifique.

A- Approches de solutions liées à l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR

Il s'agira ici de prendre en compte tous les indicateurs d'objectifs sectoriels qui ne seront pas seulement considérés dans la classification comme des indicateurs de résultats (par exemple, nombre d'écoles construites, nombre d'enseignants formés), mais comme un niveau de classification des crédits alloués correspondant à un sous objectif. Il en sera de même pour les projets de développement dans le cadre des programmes d'investissement public. Des crédits peuvent donc être affectés à ces indicateurs d'objectifs sectoriels. Il conviendra aussi de procéder à une formulation minutieuse des différents intitulés des missions des différents programmes afin que celles-ci apparaissent plus appropriées et conformes aux objectifs globaux. Il va falloir veiller à ce que la définition des sous-objectifs ne soit pas trop générale de manière à ne pas favoriser l'exécution financière précise et détaillée du budget, conforme à la fois aux exigences des projets de réforme financées par les bailleurs. Cela permettra d'utiliser ces objectifs plus facilement dans le cadre de la classification programmatique à trois niveaux: mission-programme-objectif.

Outre ces différentes actions, l'assurance de l'homogénéité de la codification de la classification programmatique s'avère nécessaire afin que les opérateurs budgétaires et comptables lorsqu'ils passeront leurs écritures puissent disposer d'une référence unique et simple pour l'imputation budgétaire et comptable de la dépense. Aussi, convient-il d'établir l'ordre numérique croissant des objectifs et de disposer d'un format de Budget opérationnel de programmes (exécutable) qui assure la programmation des activités (ou opérations à réaliser) en référence aux objectifs d'indicateurs. Ainsi, une revue de la classification des dépenses et de la formulation

proposée dans le cadre du SIGFIP : mission- programme-activités-objectif- dépense par nature en tenant compte de l'ordre de priorité des activités en fonction des critères de développement est indispensable pour la mise en œuvre de la GBAR. Les autorités doivent s'assurer que l'ensemble des budgets sectoriels aient le même format et la même présentation et aussi rechercher, dans le format actuel du budget de programmes sectoriel, la formulation des stratégies ou des axes d'intervention, des programmes ou des sous programmes, des actions ou des activités, qui pourraient le mieux correspondre aux trois niveaux d'agrégation à savoir la mission, le programme et l'activité. Il conviendra de supprimer les activités non prioritaires par rapport aux principaux objectifs des ministères.

B- Approches de solutions au problème de l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes

Les gestionnaires de programme devront s'intéresser directement à l'alimentation, la production et l'exploitation des flux d'information. Le calcul des charges doit cependant être progressif et maîtrisé en couvrant les champs relatifs à la répartition des dépenses, et l'élaboration des coûts directs; à la méthodologie d'enrichissement des coûts directs pour tendre vers les coûts complets et à la détermination des autres domaines d'application de l'analyse des coûts en matière de mesure de la performance et de justification de crédits. Le traitement de ces éléments s'appuie en tant que de besoin sur les systèmes d'information de gestion. La mise en œuvre d'une comptabilité analytique mobilise de nombreuses énergies, implique des saisies spécifiques, donne lieu à tous les niveaux à la manipulation de très nombreux documents, imprimés et fiches.

Les ministères sectoriels devront s'assurer en premier lieu que les coûts relevés sont les plus bas possibles pour réaliser l'activité. En deuxième lieu, que ces coûts prévus reflètent une certaine sincérité (pour éviter les écarts

désagréables) et en dernière position que la méthode qu'il adopte est rapide et simple. Il conviendra d'évaluer les risques et les charges générés par l'activité afin de dégager l'éclairage sur les contraintes de la gestion; d'appréhender les charges futures en se servant de la comptabilité générale qui est utile à la budgétisation, de valoriser l'information comptable en approfondissant la comptabilité d'analyse des coûts, instrument d'aide à la décision pour les responsables de programme. Aussi, conviendra t-il de reconstituer en prévision et en exécution la dépense complète et le coût complet des actions des politiques publiques et d'intégrer dans la pratique le mécanisme de l'actualisation ce qui permettra de connaître la valeur d'une consommation différée par rapport à une consommation immédiate.

C- Approches de solutions liées à la non publication des rapports de performance

L'évaluation de la performance de l'activité administrative doit inciter le gestionnaire à déterminer ses objectifs en fonction des priorités qu'il se fixe. Cela permettra au parlement d'examiner par rapport aux objectifs de performance:

- l'efficacité socio- économique (le point de vue du citoyen qui perçoit l'activité de l'administration au travers de son impact socio-économique, le résultat final de l'action de l'Etat) ;
- la qualité du service rendu à l'usager ;
- l'efficacité de la gestion c'est-à-dire le rapport entre les moyens et les résultats.

Les parlementaires devront exprimer une préférence pour les objectifs d'efficacité dans une logique de maîtrise de la dépense publique. L'évaluation de la performance de l'administration au moyen d'indicateurs de résultat exige que les indicateurs ne soient pas trop nombreux. Ils doivent refléter au mieux la performance de l'administration de manière à ce que le parlement ait à sa disposition l'information la plus fiable et sincère possible.

Le gouvernement, autant dire l'ensemble de l'administration est ainsi tenu d'informer sur son travail, ses structures, son emploi, le tout replacé dans le cadre de l'évolution pluriannuelle des finances de l'ensemble des administrations publiques. Les débats sur l'orientation des politiques publiques devront être organisés avant l'envoi du projet de budget à l'Assemblée nationale afin de permettre une comparaison entre le projet de budget à venir et les données réelles de l'exécution passée contenues dans les rapports de performance. L'amélioration de l'information sur la performance à l'endroit du parlement passera aussi par la présentation des résultats dans le bon contexte en expliquant quels sont les principaux risques et comment ceux-ci ont influencé les choix en matière de politiques, d'objectifs et de cibles à l'égard de la performance. Les autres facteurs importants influant sur la performance doivent être aussi décrits afin que les destinataires des rapports puissent comprendre pourquoi l'administration fait ce qu'il fait et bien interpréter l'information présentée en notion de performance.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions

Une fois les solutions proposées, il est nécessaire de définir les préalables qui permettront d'obtenir la totalité des effets escomptés de ces solutions. Il s'agit des conditions de mise en œuvre des solutions qui sont en fait des recommandations.

Il s'agira ici de prendre les dispositions idoines en vue de maîtriser les conditions de mobilisation des ressources de l'Etat. Aussi, l'assainissement des finances publiques afin que les ressources internes et extérieures soient utilisées à bon escient s'avère indispensable pour la mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats. En ce qui concerne les outils de calcul, il serait important que l'Etat s'engage à doter tous les ministères de logiciels performants pouvant faciliter cette tâche. L'opérationnalisation de la comptabilité générale (annexe n°6) constitue aussi un préalable; l'Etat doit connaître son patrimoine en le recensant et en le valorisant. Il comprend à la

fois l'actif (totalité des biens, droits et créances accumulées) et le passif (ensemble de ce qui est dû). S'agissant de la comptabilité générale, tenue au niveau de l'entité État, il conviendra d'envisager la production des comptes de charges par ministère, par programme et par action. Le rattachement des charges à l'exercice et l'intégration des opérations d'inventaire (dotations aux amortissements et dotations aux provisions sous réserve de pouvoir les rattacher aux actions), amélioreront sensiblement la connaissance du coût des politiques publiques. La coordination efficace des actions programmées, la recherche de la transparence dans la gestion des ressources financières et la lutte contre les malversations contribueront à améliorer la mise en œuvre de la GBAR. Outre ces mesures, l'Etat doit assurer une large diffusion interne et externe de la loi de finances(presse écrite, radio, interne) et renforcer par des actions de formation les capacités des ministères techniques en matière de planification, d'élaboration de projets et de suivi-évaluation des programmes d'investissement afin d'améliorer la qualité des programmes ainsi que l'utilisation des informations produites sur leur exécution lors de l'allocation des ressources du budget suivant.

Il conviendra de voter et de promulguer la nouvelle loi organique relative aux lois de finances conforme à la GBAR et de procéder au renforcement des pouvoirs de la chambre des comptes de la cour suprême qui doit être transformée en cour des comptes pour l'exercice effectif de ses prérogatives à l'ère de la GBAR. La cour des comptes et l'Assemblée Nationale devront collaborer étroitement pour l'échange des informations dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale.

Dans l'hypothèse où les objectifs ont été atteints, l'Etat doit permettre à ce que les gestionnaires puissent personnellement en retirer un bénéfice sous la forme d'avantages financiers ou en termes de perspectives de carrière. Cependant, dans l'hypothèse de résultats insatisfaisants au regard des objectifs fixés, leur responsabilité pourra être mise en jeu.

CONCLUSION GENERALE

L'objectif général formulé dans le cadre de cette étude est de contribuer à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats. Afin d'opérer légalement cette grande mutation de la gestion budgétaire et financière au niveau de l'Etat, et amener l'administration publique à une reconversion des mentalités et rendre ce nouveau mode de gestion opératoire dans les actes financiers au quotidien, l'Etat doit se doter d'une nouvelle constitution financière. Une nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui permettra à l'Assemblée Nationale d'examiner et de voter à l'avenir, les lois de finances avec des budgets programmes exécutable par le gouvernement, dans le respect des contraintes constatées et retenues au niveau des Cadres de Dépenses à Moyen Terme et des Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen terme.

La mise en œuvre efficiente des budgets programmes votés par le pouvoir législatif ne sera possible qu'avec la disponibilité effective d'une nouvelle nomenclature budgétaire, conforme aux impératifs de la GBAR. Ce qui permettra à l'administration d'opérationnaliser chaque année, le budget programme en l'exécutant selon les règles sacro-saintes de l'orthodoxie budgétaire et comptable. La qualité de la dépense publique devient un impératif catégorique et ce n'est qu'à ce prix là que la réduction de la pauvreté se lirait, peut être, concrètement dans les ménages des campagnes et des villes.

Le droit démocratique d'accès de tout citoyen au système d'information de la gestion des finances publiques exige une lisibilité digeste de l'action budgétaire du pouvoir exécutif, d'où le devoir républicain pour les responsables au plus haut niveau de publier, chaque année, un véritable rapport exhaustif d'exécution du Budget de l'Etat. L'action budgétaire du gouvernement gagnerait en efficacité et en transparence si le rapport de l'exécutif est complété par un rapport circonstancié d'experts- auditeurs des comptes publics et spécialistes de la revue des dépenses publiques.

La problématique que nous avons choisie et traitée ne représente qu'une partie des problèmes que rencontre l'administration dans la mise en œuvre de la GBAR. Nous nous sommes contenté de ceux que nous avons pu identifier et par la suite, nous avons identifié des approches de solutions et certaines recommandations. Ainsi, nous ne pouvons prétendre avoir pleinement analysé tous les contours de cette problématique; cependant nous espérons que notre modeste contribution à la recherche des solutions aiderait à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats au sein de l'Etat béninois.

BIBLIOGRAPHIE

I- Ouvrages

- 1- ACHOUR Ali, BRIGNONON Sandrine et ZOUNON Michel (2007):
« *Evaluation des Finances Publiques selon la méthodologie PEFA* »,
Contract N°2007/138517 FWC BENEFCotonou Septembre 2007.
- 2- BARILARI, A. et BOUVIER M. « *la LOLF et la nouvelle
gouvernance financière de l'Etat* », 3^{ème} édition.
- 3- BOUVIER, M(1995) « *Finances publiques* », Paris, 3^{ème} édition.
- 4- DAMAREY, S. « *Exécution et contrôle des Finances publiques* »,
Gualino éditeur, 2002.
- 5- GAYRARD, E. (2011) « *La GAR et l'analyse des coûts* », La rochelle,
Département de formation de esgis.
- 6- GOUNDETE, S. « *Procédures d'Exécution des dépenses publiques* »,
Formation sur la mise en œuvre du logiciel SIGFIP.
- 7- LA LUMIERE, V.P(1963) « *Les cadres sociaux de la connaissance
financière* », RSLF.
- 8- LESGUILLONS, H. « *l'intervention du pouvoir exécutif dans la
procédure de décision budgétaire en France* », PUF, 1964.

II- Revue

- 1- AMSELEK Paul : « **Peut-il y avoir un Etat sans finances ?** », *Revue
des Dépenses Publiques*, n°2-1983.
- 2- ANDREANI Edgard: « **Une révolution budgétaire? Le Planning
Programming Budgeting System** », *Revue de science financière*,
1968, PP. 193-225.
- 3- DJOSSOU Justin : « **Revue des dépenses publiques pour améliorer
la fourniture des services sociaux des secteurs éducation, santé et
eau potable à travers la décentralisation au Bénin** », *Rapport sur les*

performances macroéconomiques et financières du Bénin sur la période 2004-2009, Mars 2010.

- 4- DUCROS Jean-Claude:« **La rationalisation des choix budgétaires**», *Revue de science financière*, 1969, PP. 616-663.
- 5- GARIAZZO Olivier:«**La LOLF et l'équilibre des pouvoirs**», *Revue Française de Finances Publique*, 2005, PP.76-94.

III- Textes Juridiques

- 1- **Loi fondamentale du 11 décembre 1990** portant Constitution de la République du Bénin.
- 2- **Décret 2005-789 du 29 décembre 2005** portant approbation du cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats.
- 3- **Décret n°2008-111 du 12 mars 2008** portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances.

IV-Cours

- 1- «**Méthodologie de réalisation de mémoire professionnel**» par M. Simon Coffi GNANSOUNOU, AFT 2^{ème} année, cycle II, ENAM année académique 2010-2011.
- 2- «**Technique de gestion budgétaire de l'Etat**» par M. Justin DJOSSOU, AFT 2^{ème} année, cycle II, ENAM année académique 2010-2011.
- 3- «**Les grands problèmes financiers contemporains**» par M. Nicaise MEDE, AFT 1^{ère} année, cycle II, ENAM.
- 4- «**Cours de comptabilité analytique**» par F. ENGEL et F. KLETZ, Ecole des Mines de Paris, Mars 2005.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ❖ ANNEXE N°1 : QUESTIONNAIRE ETABLI DANS LE CADRE DE L'ETUDE

- ❖ ANNEXE N°2 : ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

- ❖ ANNEXE N°3 : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET

- ❖ ANNEXE N°4 : LES TROIS DIMENSIONS DE LA COMPTABILITE D'ANALYSE DES COÛTS

- ❖ ANNEXE N°5 : QUALITE DE L'INFORMATION SUR LE RENDEMENT DES ADMINISTRATIONS

- ❖ ANNEXE N°6 : ARCHITECTURE DE LA NOMENCLATURE DES DEPENSES BUDGETAIRES

**ANNEXE N°1 : QUESTIONNAIRE ETABLI DANS LE
CADRE DE L'ETUDE**

Questionnaire à l'endroit des agents impliqués dans l'exécution du budget et dans la réforme budgétaire

Madame, Monsieur, Bonjour,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons choisi d'orienter nos recherches sur le thème: «Contribution à l'amélioration des conditions de mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les résultats». A cet effet, nous avons recours à vous pour nous éclairer sur un certain nombre d'interrogations. Nous vous remercions par avance pour les réponses que vous voudriez bien apporter à ces différentes questions.

Nous vous prions de ne remplir qu'une seule modalité par rapport aux questions suivantes :

A/

A votre avis qu'est ce qui explique l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats?

- L'absence de volonté sur le plan administratif

- L'existence du tableau de passage du Budget de Moyens au Budget programme

- La non finalisation des travaux relatifs à la codification des programmes

- Autres (à préciser).....

B/

Qu'est ce qui selon vous justifie l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes ?

- La tenue de la comptabilité patrimoniale par les services du Trésor
- L'absence d'une loi organique consacrée à la GBAR
- L'inexistence d'une base de données portant sur l'analyse du coût des programmes
- Autres (à préciser)

C/

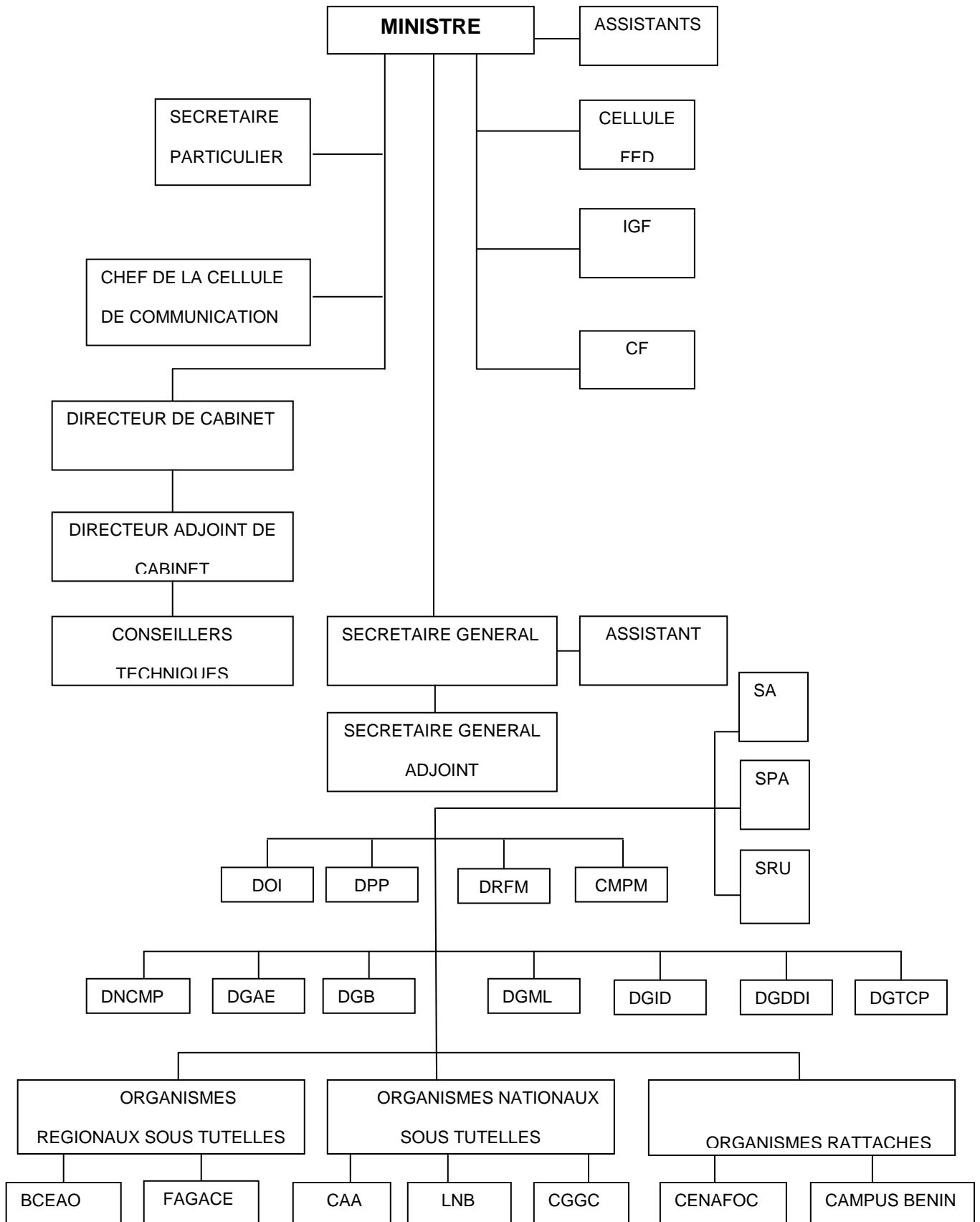
Qu'est ce qui sous tend la non publication des rapports de performance ?

- L'élaboration tardive des rapports de performance
- La non certification des rapports de performance par la chambre des comptes de la Cour Suprême
- Le non renforcement des pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Nationale
- Autres (à préciser).....

Merci pour la collaboration

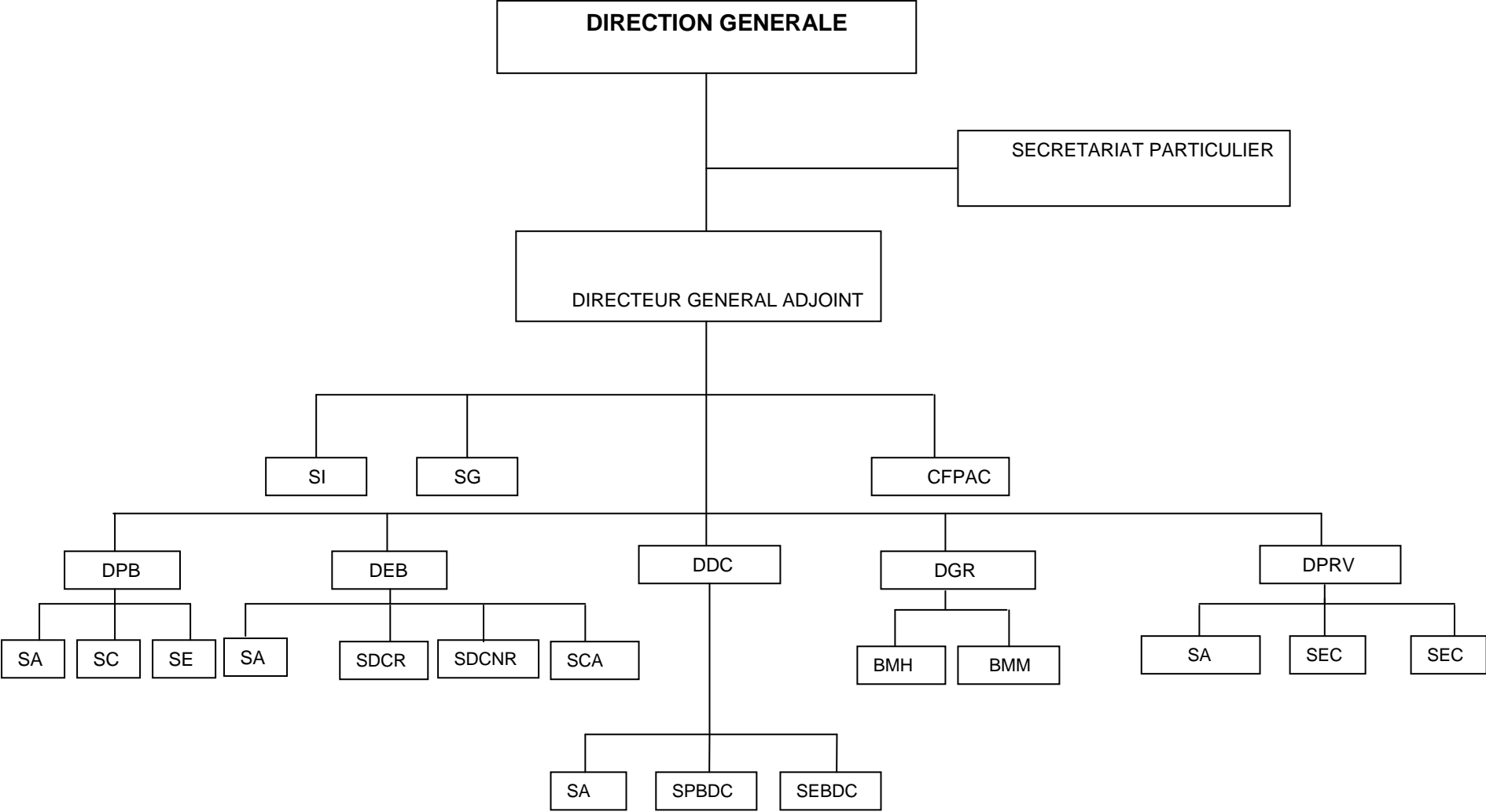
**ANNEXE N°2 : ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE
L'ECONOMIE ET DES FINANCES**

Organigramme du Ministère de l'Économie et des Finances



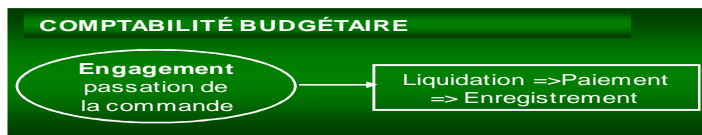
**ANNEXE N°3 : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION
GENERALE DU BUDGET**

Organigramme de la Direction Générale du Budget



**ANNEXE N°4 : LES TROIS DIMENSIONS DE LA
COMPTABILITE D'ANALYSE DES COÛTS**

1 – Les trois dimensions de la comptabilité de l'Etat



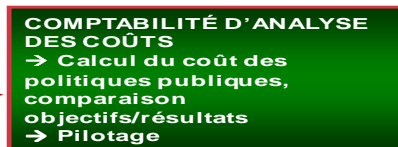
1. Je commande un ordinateur le 2 novembre 2010. Je reçois la facture en décembre 2010 et je la paye en janvier 2011

→ Enregistrement en comptabilité budgétaire en 2010 (comptabilité des AE) et 2011 (comptabilité des paiements)

2. J'atteste en décembre, après vérification, que j'ai bien reçu cet ordinateur et qu'il est conforme à ma commande

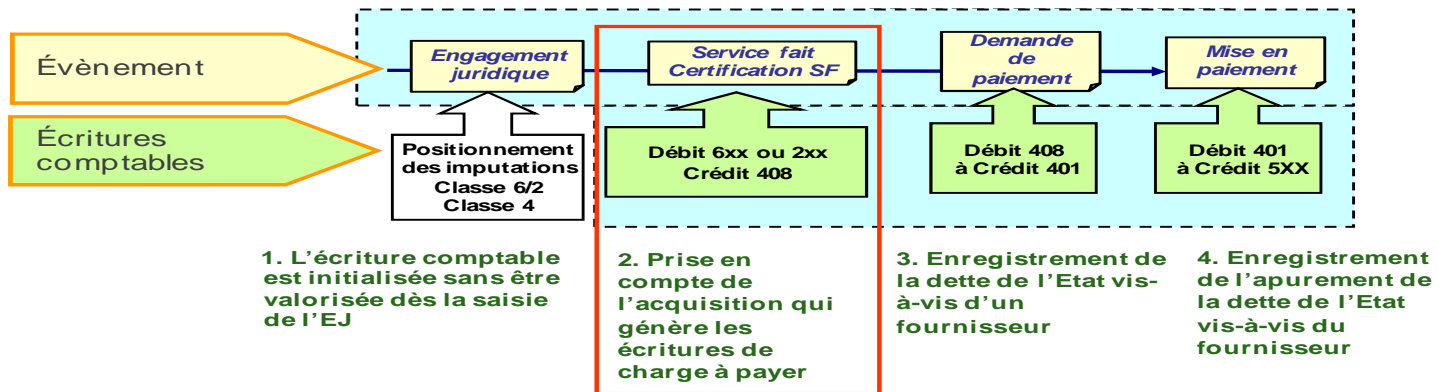
→ Enregistrement dans la comptabilité générale de 2010 d'une charge à payer ou d'une immobilisation à payer

3. Je calcule le coût du projet Copernic pour 2010, dont fait partie cet ordinateur



La dimension comptable dans les flux de la dépense

Les enregistrements comptables en comptabilité générale



**ANNEXE N°5 : QUALITE DE L'INFORMATION SUR LE
RENDEMENT DES ADMINISTRATIONS**

LA QUALITÉ DE L'INFORMATION

SUR LE RENDEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

La présentation efficace de l'information sur la performance est un enjeu crucial pour deux grandes raisons. Premièrement, nous voulons que nos organismes présentent des rapports assez complets, fidèles et pertinents sur la performance pour que tout débat public qui en découle réponde aux questions essentielles sur la reddition de comptes : est-ce que nous focalisons sur les bons objectifs d'information? Les résultats obtenus sont-ils raisonnables dans les circonstances, du point de vue de la qualité et de la quantité ? Deuxièmement, nous voulons que l'argent de nos impôts soit judicieusement dépensé.

Le document *Information sur la performance* énonce neuf principes pour guider l'évolution de l'information sur la performance des administrations publiques au Canada. Ces principes, définis par la FCVI, sont les suivants :

1. Mettre l'accent sur les aspects essentiels de la performance qui ajoutent de la valeur.
2. Rapprocher les résultats des attentes qui avaient été exprimées.
3. Expliquer les risques principaux et l'influence qu'ils exercent sur les politiques et les résultats attendus. Rapprocher les réalisations des risques et des niveaux de risque acceptés.
4. Expliquer les principaux éléments qui influent sur la capacité à maintenir ou à améliorer les résultats et à satisfaire les attentes.
5. Expliquer tout autre facteur essentiel à la mise en œuvre réussie des stratégies ou à la compréhension de la performance.
6. Intégrer l'information financière et l'information non financière pour montrer comment les ressources et les stratégies déterminent les résultats.
7. Présenter une information comparative sur la performance passée et sur la performance d'organisations similaires.
8. Présenter une information quantitative et qualitative crédible qui a été interprété fidèlement.
9. Préciser les fondements des jugements posés, notamment le processus de sélection des quelques aspects essentiels de la performance, toute modification de la façon dont la performance est mesurée ou présentée, et les éléments sur lesquels les auteurs du rapport se fondent pour s'assurer de la fiabilité de l'information publiée.

**ANNEXE N°6 : ARCHITECTURE DE LA
NOMENCLATURE DES DEPENSES BUDGETAIRES**

Architecture de la nomenclature des dépenses budgétaires de l'Etat du Bénin

Section	Classification programmatique					Classification administrative				Classification fonctionnelle	Classification économique				
Code du ministère ou de l'institution	Mission	Programme	Action	Type de budget (BG,BA,CST)	Source de financement	Type de service	Catégorie de service	Numéro de service	Code géographique	Division	Groupe	Classe	Article	Paragraphe	Ligne
3c	2c	2c	2c	1c	3c	1c	1c	4c	2c	2c	1c	1c	2c	1c	2c

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
Jury d'évaluation du mémoire.....	i
Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicaces.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire de l'étude.....	vii
Résumé.....	viii
Sommaire.....	xi
Introduction générale.....	1
<u>Chapitre premier</u> : Cadre de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique.....	5
<u>Section 1</u> : Cadre de l'étude et observations de stage.....	6
<u>Paragraphe I</u> : Présentation de la structure d'accueil de stage.....	6
I- Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances.....	6
A- Missions et attributions du MEF.....	7
B- Organisation du MEF.....	9
II- Présentation de la Direction Générale du Budget.....	9
A- Attributions et organisation de la DGB.....	9
B- Attributions et organisation des structures concernées par l'état des lieux.....	10
1- Attribution et organisation de la DPB.....	10
2- Attribution et organisation de la DEB.....	11
3- Attribution et organisation de la DDC.....	11
4- Attribution et organisation de l'ETARB.....	12
<u>Paragraphe II</u> : Constats significatifs résultants de l'état des lieux.....	13
I- Observations de stage et état des lieux.....	13
A- Restitution des mécanismes de fonctionnement.....	13
1- Processus de programmation budgétaire.....	13
a- Le cadrage macroéconomique.....	13
b- Elaboration des propositions de budgets sectoriels.....	15
c- Les séances d'arbitrages et les conférences budgétaires....	16
2- Exécution budgétaire.....	17
a- Dépenses de fonctionnement autre que les dépenses du personnel.....	17
b- Dépenses non réparties du personnel.....	18
c- Dépenses d'investissements sur ressources intérieures.....	19
3- Suivi budgétaire.....	21
B- Inventaire de l'état des lieux.....	22
1- Inventaire des atouts.....	22
2- Inventaire des problèmes.....	22

II- Regroupement des problèmes spécifiques.....	23
A- Exposé des centres d'intérêt, problèmes généraux et problématiques identifiés.....	23
B- Elaboration du tableau des problématiques possibles.....	25
<u>Section 2</u> : Ciblage de la problématique.....	26
<u>Paragraphe I</u> : Choix et spécification de la problématique.....	26
I- Choix de la problématique et justification du thème de l'étude.....	26
II- Spécification de la problématique.....	28
<u>Paragraphe II</u> : Récapitulation des problèmes retenus et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	29
I- Récapitulation des problèmes retenus dans le cadre de l'étude.....	29
II- Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	30
<u>Chapitre deuxième</u> : Cadre théorique de l'étude et conditions de mise en œuvre des solutions.....	32
<u>Section 1</u> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	33
<u>Paragraphe I</u> : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	33
I- Les objectifs de l'étude.....	33
A- Détermination des objectifs de l'étude.....	33
1-Objectif général de l'étude.....	33
2-Objectifs spécifiques.....	33
a- Objectifs spécifiques de développement.....	34
b- Objectifs spécifiques de recherche.....	34
B- Elaboration du tableau synoptique des objectifs.....	35
II- Les hypothèses de l'étude.....	36
A- Causes et hypothèse liées au premier problème spécifique.....	36
B- Causes et hypothèse liées au deuxième problème spécifique.....	37
C- Causes et hypothèse liées au troisième problème spécifique.....	39
D- Causes et hypothèse liées au problème général.....	40
III- Tableau de bord de l'étude.....	41
IV- Adoption de la méthodologie à partir de la revue de littérature....	42
A- Point des connaissances sur le problème général.....	42
B- Point des connaissances sur le problème spécifique n°1.....	43
C- Point des connaissances sur le problème spécifique n°2.....	44
D- Point des connaissances sur le problème spécifique n°3.....	45
<u>Paragraphe II</u> : Choix de la méthodologie de l'étude.....	46
I- Approches empiriques.....	46
A- Objectifs de la collecte des données.....	47
B- Nature et outil de la collecte des données.....	47
II- Approches théoriques.....	48
A- Choix théorique lié au problème spécifique n°1.....	48
1- Présentation de la théorie retenue.....	48
2- Norme et repère d'amélioration de la situation liée au problème en résolution.....	48
3- Seuil de décision pour vérification de l'hypothèse n°1.....	48

B- Choix théorique lié au problème spécifique n°2.....	49
1- Présentation de la théorie retenue.....	49
2- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution.....	49
3- Seuil de décision pour vérification de l'hypothèse n°2.....	49
C- Choix théorique lié au problème spécifique n°3.....	49
1- Présentation de la théorie retenue.....	49
2- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution.....	50
3- Seuil de décision pour vérification de l'hypothèse n°3.....	50
<u>Section 2</u> : Organisation des enquêtes et conditions de mise en œuvre des solutions.....	50
<u>Paragraphe I</u> : Organisation des enquêtes et vérification des hypothèses.....	50
I-Présentation et réalisation des enquêtes.....	50
A- Mobilisation des données et difficultés rencontrées.....	50
B- Dépouillement et limites des données recueillies.....	50
II- Présentation des résultats d'enquêtes et vérification des hypothèses.....	51
A- Présentation et analyse des résultats d'enquêtes.....	51
1- Présentation et analyse des données relatives au premier problème spécifique.....	51
2- Présentation et analyse des données relatives au deuxième problème spécifique.....	52
3- Présentation et analyse des données relatives au troisième problème spécifique.....	53
B-Vérification des hypothèses.....	55
1- Degré de vérification de l'hypothèse n°1.....	55
2- Degré de vérification de l'hypothèse n°2.....	55
3- Degré de vérification de l'hypothèse n°3.....	55
C- Etablissement du diagnostic.....	56
1-Elément de diagnostic n°1.....	56
2-Elément de diagnostic n°2.....	56
3-Elément diagnostic n°3.....	56
<u>Paragraphe II</u> : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	56
I- Approches de solutions aux problèmes spécifiques.....	56
A-Approches de solutions liées à l'inadaptation du SIGFIP à la nomenclature de la GBAR.....	57
B-Approches de solutions liées à l'absence de la tenue d'une comptabilité destinée à analyser le coût des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.....	58
C-Approches de solutions liées à la non publication des rapports de performance.....	59
II- Conditions de mise en œuvre des solutions.....	60

Conclusion générale.....	62
Bibliographie.....	65
Annexes.....	67
Table des matières.....	86