



REPUBLIQUE DU BENIN

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

UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI (UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II DE L'ENAM POUR L'OBTENTION
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET DU TRESOR

OPTION: ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE: ADMINISTRATION DES FINANCES ET DU TRESOR

THEME
**APPROCHE POUR UNE GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE
ADEQUATE A LA DIRECTION DEPARTEMENTALE DES
ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE ATACORA-DONGA**

REALISE ET SOUTENU PAR :

Just Galbert TAMOUTE

SOUS LA DIRECTION DE :

TUTEUR DE STAGE

M. Jean N'Po DOUAKOUTCHE
DDEMP/ ATACORA-DONGA

DIRECTEUR DE MEMOIRE

M. Justin DJOSSOU
ADMINISTRATEUR DES FINANCES
Enseignant à l'ENAM

*Version après
soutenance
Mars 2012*

JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE

PRESIDENT : Dr Abdoulaye GOUNOU

VICE-PRESIDENT : M. Félicien AKABA

MEMBRE : M. Herbert MEDO

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions sont considérées comme étant strictement personnelles à leur Auteur.

DEDICACE

Je dédie cette œuvre, à tous ceux qui me sont chers en particulier à :

- Mon feu père Têto Joseph TAMOUTE ; que de l'au-delà, ton âme frémissse de bonheur pour le succès toujours souhaité pour ton fils ;
- Ma chère mère Tchocomi KOUAGOU YOKOSSI pour son accompagnement maternel.

REMERCIEMENTS

De l'extérieur, intégrer l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature qui du reste, se révèle être l'une des prestigieuses écoles au Bénin, relevait , pour nous, d'une prétention.

Mais, réussir à l'intégrer et à en sortir avec une solide formation qui confirme tout le bien que l'on pense d'elle et de toutes les compétences qui s'y investissent, méritait vraiment qu'on s'attarde sur des remerciements au moment où, nous écrivons les mots qui resteront pour l'école, le souvenir qu'elle gardera de nous pour longtemps.

C'est pourquoi, en cette heureuse circonstance qui consacre la fin de notre formation, nous tenons à témoigner toute notre reconnaissance à :

- Notre maître de mémoire M. DJOSSOU Justin pour sa disponibilité permanente, tout au long de la réalisation de ce mémoire et, pour ses précieux conseils et orientations ;
- Tous nos professeurs pour qui, nous garderons le souvenir constant de l'engagement et de la détermination à former une génération de cadres nouveaux, de plus en plus consciencieux et soucieux de la prospérité du pays. Ils resteront pour nous, tout au long de notre carrière, des sources inépuisables de savoir, de savoir- faire et de savoir- être ;
- Tous nos proches qui ne nous ont point marchandé leur soutien durant ces deux longues et riches années ; nous voulons nommer : Nicole N'DAH KOUAGOU; Cyriaque ATTI MAMA, Paul DOUAKOUTCHE, David NAHOUAN, Jonathan Paul TAOUEMA, Yêkini DJOUBEROU, Eric N'DA ; Yasima SANTA KASSA et toute la famille SANTA KASSA ; tous mes enfants pour leur patience ;
- Tout le personnel de la DDEMP Atacora-Donga en particulier au Directeur Jean N'Po DOUAKOUTCHE qui a été également notre maître de stage ;
- Tous ceux qui de près ou de loin, ont contribué à notre succès.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AM :	Assistant du Ministre
BGE :	Budget Général de l'Etat
CCS :	Chef de Circonscription Scolaire
CE :	Conseil d'Etat
CP :	Conseiller Pédagogique
CT :	Conseiller Technique
DAC :	Directeur Adjoint de Cabinet
DC :	Directeur de Cabinet
DDCF :	Délégué Départemental du Contrôle Financier
DDEMP/AD :	Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire Atacora-Donga
DGB :	Direction Générale du Budget
DIP :	Direction de l'Inspection Pédagogique
DPP :	Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM :	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH :	Direction des Ressources Humaines
ENAM :	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
ENEAM :	Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management
FASEG :	Faculté des Sciences Economique et de Gestion
GAR :	Gestion Axée sur les Résultats
IGM :	Inspection Générale du Ministère
IPTS :	Impôt Progressif sur Traitement et Salaire
LOLF :	Loi Organique portant Lois de Finances
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances
MEMP :	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
PTA :	Plan de Travail Annuel
RH :	Ressources Humaines
SAFM :	Service des Affaires Financières et du Matériel

SG : Secrétariat Général

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SOSP : Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

UFLS : Unité Focale de Lutte contre le Sida

LISTE DES TABLEAUX

NUMEROS	TITRES	PAGES
1	Répartition des agents par corps et par catégorie	Page 8
2	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	Page 20
3	Fixation des objectifs	Page 27
4	Tableau de Bord de l'Etude	Page 31
5	Composition de la population mère	Page 41
6	Répartition des échantillons pour la vérification de l'hypothèse 1	Page 42
7	Répartition des échantillons pour la vérification de l'hypothèse 2 et 3	Page 43
8	Fréquences relatives par modalité PS1	Page 49
9	Fréquences relatives par modalité PS2	Page 51
10	Fréquences relatives par modalité PS3	Page 52
11	Tableau de Synthèse de l'Etude	Page 65

LISTE DES GRAPHIQUES

NUMEROS	TITRES	PAGES
1	Résultats de l'enquête PS1	VIII
2	Résultats de l'enquête PS2	IX
3	Résultats de l'enquête PS3	X

LISTE DES FIGURES

NUMEROS	TITRES	PAGES
1	Graphe sur les missions de suivi	Page 60

RESUME

Le Bénin, à ce jour, demeure au rang des pays pauvres avec, un taux de croissance en 2010 de 2,5% dû à plusieurs facteurs dont ceux liés à la gestion budgétaire et comptable. A cet égard, notre étude a porté sur le thème : **Approche pour une gestion budgétaire et comptable adéquate à la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire Atacora-Donga.**

Le problème général dégagé est: la gestion budgétaire et Comptable non adéquate à la DDEMP Atacora-Donga. Trois problèmes spécifiques résultent de cette problématique :

- ✓ La gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie.
- ✓ La consommation insuffisante des crédits délégués.
- ✓ L'exécution superficielle du PTA.

Pour résoudre ces problèmes, des objectifs ont été fixés, et des hypothèses formulées à partir des causes plausibles supposées les avoir engendrés.

- ❖ L'objectif général poursuivi est : de Contribuer à l'instauration, à la DDEMP, d'une gestion budgétaire et comptable conforme à la réglementation et portée vers l'efficacité. Cet objectif a été décliné en trois objectifs spécifiques que sont :
 - ❖ Objectif spécifique 1 : Proposer les mécanismes comptables d'évaluation et de paiement des primes ainsi que des alternatives de formalisation des fonds perçus sur délivrance de documents administratifs.
 - ❖ Objectif spécifique 2 : Envisager des voies et moyens pour une consommation optimale et régulière des crédits délégués.
 - ❖ Objectif spécifique 3 : Suggérer des pistes d'actions qui puissent permettre aux cadres d'observer les exigences liées à l'élaboration et à l'exécution correctes d'un PTA.

Quand aux hypothèses de recherche, elles ont été formulées ainsi qu'il suit :

- hypothèse 1 relative au Problème Spécifique 1 : la gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable s'explique par la volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion budgétaire et comptable.
- hypothèse 2 portant sur le problème spécifique 2 : la consommation insuffisante des crédits délégués se justifie par les obstacles liés au contrôle ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques.
- hypothèse 3 relative au PS 3: l'exécution superficielle du PTA de la DDEMP s'explique par l'inadéquation entre les crédits budgétaires ouverts et les activités prévues au PTA.

Après vérification de ces hypothèses, nous sommes parvenus aux conclusions ci-après : L'hypothèse 1 n'est pas vérifiée car, la cause supposée ne s'est pas révélée être la réelle. La vraie cause est : la méconnaissance des textes et des techniques en matière budgétaire et comptable. Quand aux deux autres hypothèses, elles ont été confirmées.

Les diagnostics établis, nous ont conduits à proposer des solutions.

- ✚ Pour le PS1, il s'agira entre autre : de mettre en place au niveau de la préfecture, une régie d'avance ; d'envisager que les primes soient directement inscrites sur les fiches de paie mais non frappées d'IPTS, de prendre des dispositions pour formaliser les recettes non réglementées ou les interdire.
- ✚ Pour le PS2, il s'agira entre autre : de renforcer la DDCF en personnel qualifié ; de mettre à la disposition de la DDEMP une ligne verte permettant de dénoncer les dérives éventuelles de la DDCF ;
- ✚ Pour le PS3, il conviendra entre autre: de programmer les activités au rythme de consommation des crédits délégués ; d'accroître les crédits transférés ; de mettre à la disposition de la DDEMP, assez de crédits pour les missions de suivi et d'évaluation.

SOMMAIRE

INTRODUCTION:	1
<u>CHAPITRE 1^{er}</u> : DE LA PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE :	3
<u>Section 1</u> : Cadre de l'étude et observations de stage :	3
<u>Paragraphe 1</u> : Présentation du MEMP et de la DDEMP Atacora-Donga.....	3
<u>Paragraphe 2</u> : Etat des lieux sur les prestations à la DDEMP Atacora-Donga :	9
<u>Session 2</u> : Problématique de l'étude :	18
<u>Paragraphe 1</u> : Choix de la problématique et justification du sujet :.....	18
<u>Paragraphe 2</u> : Spécification de la problématique et détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.	22
<u>CHAPITRE 2^{ème}</u> : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS :	26
<u>Section 1</u> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude :	26
<u>Paragraphe 1</u> : Objectifs et Tableau de bord de l'étude :	26
<u>Paragraphe 2</u> : Revue de la littérature et Méthodologie adoptée :	33
<u>Section 2</u> : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions :	48
<u>Paragraphe 1</u> : Enquêtes et vérification des hypothèses :	48
<u>Paragraphe 2</u> : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre :.....	55
CONCLUSION :	65
BIBLIOGRAPHIE :	67
ANNEXES :	I

Introduction

La crise économique de 1929 a fondé la nécessité pour l'Etat, d'intervenir dans les activités économiques. A l'opposé des théories libérales, John Maynard KEYNES et avec lui, tous les théoriciens de l'interventionnisme ont démontré que l'équilibre économique basé sur le plein emploi des facteurs, ne saurait être une réalité sans l'intervention de l'Etat.

En choisissant cette voie, comme c'est le cas ces dernières années avec la crise économique mondiale, il apparaît que les engagements de l'Etat, qui sortent du cadre strict de la sécurité, de la défense et de la justice, vont s'accroître, nécessitant beaucoup plus de ressources. Pour les pays à faible potentiel économique comme le nôtre, ces ressources proviennent des contributions directes et celles indirectes qui exigent des citoyens, de plus en plus d'efforts pour contribuer au financement des dépenses publiques.

Dans ces conditions, la mise en place d'un encadrement juridique, institutionnel et technique apparaît comme une exigence. Il s'agira de s'inscrire dans une logique de rentabiliser à divers niveaux les ressources financières mobilisées. Les citoyens pourront croire alors, que leurs sacrifices servent à des causes communes. Ils pourront être plus motivés dans l'accomplissement de leur devoir citoyen.

C'est sur ces fondements que, dans tous les pays et particulièrement au Bénin, des outils techniques et juridiques de gestion des finances publiques ont été élaborés et mis en œuvre.

L'objectif principal poursuivi, est d'avoir fréquemment une situation exhaustive de la gestion des deniers publics et de disposer d'éléments d'appréciation sur l'efficacité et l'efficience dans cette gestion. Cette efficacité et cette efficience dans la gestion publique ne peuvent être appréciées qu'au regard des actes posés par les acteurs chargés de gérer les deniers publics.

En la matière, deux principaux acteurs interviennent. D'un côté, nous avons l'administrateur des crédits dont la qualification varie en fonction du niveau de

responsabilité et de l'autre, nous avons le comptable public. Chacun des acteurs, au regard des dispositions nationales et communautaires, a une série de responsabilités à assumer et est astreint à des tâches bien précises dans le processus d'exécution des recettes ou des dépenses publiques. Mais ont – ils été toujours à la hauteur des attentes ?

La présente étude s'intéresse à la gestion des finances publiques au niveau déconcentré, précisément à la DDEMP Atacora-Donga. Après un état des lieux des activités en cours, dans cette structure déconcentrée du MEMP, il s'agit d'apprécier, au regard des normes et repères d'observation, la gestion des crédits délégués et d'autres ressources. C'est ce qui justifie le choix de notre thème intitulé : **Approche pour une gestion budgétaire et comptable adéquate à la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire Atacora-Donga**. Cette étude sera menée à travers deux chapitres, le premier : **De la présentation du cadre de l'étude au ciblage de la problématique** et le second : **Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions**.

CHAPITRE PREMIER

DE LA PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE AU CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Ce chapitre est consacré d'une part, à la présentation du cadre de l'étude, aux observations de stages (section 1) et d'autre part, au ciblage de la problématique (section 2).

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage

La présente section sera consacrée : à la présentation du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire et de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atacora et de la Donga DDEMP/A-D (paragraphe 1) ; à la restitution des observations de stage (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Présentation du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire et de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire de l'Atacora - Donga

A ce titre, nous présentons tour à tour :

- Les missions et la structure générale du MEMP,
- La structure organisationnelle de la DDEMP Atacora-Donga.

I- Missions et structure générale du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire

Le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) a vu le jour en 2008, après la scission de l'ex-Ministère des Enseignements Primaire et

Secondaire. C'est le **décret N°2008-733 du 22 décembre 2008** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire qui consacre sa création. Ce décret définit ses missions et expose sa structure générale.

A- Missions du MEMP

Aux termes de l'article 1^{er} du décret **N°2008-733 du 22 décembre 2008**, le MEMP a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de l'Etat en matière d'éducation, d'enseignement et de formation conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin.

L'article 2 dispose que le MEMP est le premier responsable de l'éducation, des politiques, décisions et instructions du gouvernement dans les domaines des enseignements maternel et primaire. Il rend compte de ses activités au Chef du Gouvernement.

Pour assurer les missions assignées à son département, le Ministre des Enseignements Maternel et Primaire :

- Prépare et propose au Gouvernement les politiques, stratégies et plans d'actions répondant aux objectifs d'éducation et couvrant les domaines de sa compétence. Il en assure la mise en œuvre, une fois adoptés ;
- Initie et propose les mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de la politique nationale, en matière d'éducation et veille à son application ;
- Organise l'administration centrale et les structures déconcentrées placées sous son autorité et veille à leur fonctionnement rationnel et efficient ;
- Initie et met en place le système d'information ainsi que le système de contrôle et d'évaluation des activités relevant de sa compétence, en définit les objectifs, l'organisation et les moyens ;
- Evalue les besoins en moyens humains, matériels, et financiers du Ministère dans le cadre des procédures budgétaires nationales et en assure la gestion, conformément aux lois et règlements en vigueur. Il assure également le

contrôle de la gestion administrative et financière de tout projet du secteur dont il a la charge;

- Propose la mise en place de toute instance de concertation, de coordination interministérielle ou de tout autre organe de nature à permettre une meilleure prise en charge des missions qui lui sont confiées. Il en formule les attributions, la composition et le mode de fonctionnement.

B- Structure Générale du MEMP

L'article 6 du décret ci-dessus cité est consacré à la structure générale du MEMP.

Ainsi, le MEMP comprend :

- des services directement rattachés au Ministre précisés par l'article 7 et qui sont : le Secrétariat Particulier (SP), la Direction de l'Inspection Pédagogique (DIP), l'Inspection Générale du Ministère (IGM), la Cellule de Communication (CC) et l'Unité Focale de Lutte contre le VIH/SIDA et les IST en milieu scolaire (UFLS) ;
- un Cabinet du Ministre dont la composition est donnée par l'article 8 comme suit : un Directeur de Cabinet (DC), un Directeur Adjoint de Cabinet (DAC), cinq Conseillers Techniques (CT) au plus dont un Conseiller technique juridique, un Assistant du Ministre (AM), un Secrétaire Particulier (SP) et un Chef de Cellule de Communication (CCC) ;
- un Secrétariat Général du Ministère comprenant, conformément à l'article 40 : un Secrétariat administratif, un Service de pré-archivage, un Service informatique, un Service des Relations avec les Usagers, une Cellule de Passation des Marchés Publics, un Service du Protocole du Ministère, une Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et un Centre de Documentation et d'Information ;
- des directions centrales que sont : la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), la Direction des Ressources Humaines(DRH) et la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM),

- des directions techniques que sont : la Direction de la Décentralisation de l'Education et de la Coordination (DDEC), la Direction de l'Enseignement Maternel (DEM) ; la Direction de l'Enseignement Primaire (DEP) ; la Direction des Etablissements Privés des Enseignements Maternel et Primaire (DEPEMP) ; la Direction des Infrastructures, de l'Equipeement et de la Maintenance (DIEM) et la Direction des Examens et Concours (DEC) ;
- des organismes, entreprises publiques et semi-publiques sous tutelle : ce sont l'Institut National pour la Formation et la Recherche en Education (INFRE), la Médiathèque de l'Education (ME), le Centre National de Production de Manuels Scolaires (CNPMS) et les Ecoles Normales d'Instituteurs (ENI) ;
- des organes consultatifs et/ ou délibératifs : il est institué au sein du MEMP, en vue de la réalisation de ses objectifs, le Conseil Consultatif National des Enseignements Maternel et Primaire (CCNEMP), la Commission Nationale Béninoise pour l'UNESCO/CNBU et le Conseil Sectoriel pour le Dialogue Social (CSDS) ;
- des structures déconcentrées, à savoir les Directions Départementales des Enseignements Maternel et Primaire et les Circonscriptions Scolaires.

II- Structure organisationnelle de la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP) de l'Atacora et de la Donga

La DDEMP de l'Atacora et de la Donga, à l'instar des autres DDEMP, fonctionne sur la base des prérogatives qui lui sont reconnues et bénéficie d'une bonne structuration des services prévue par la réglementation.

A- Les prérogatives reconnues aux DDEMP

Au vu de l'article 72 du décret ci-dessus cité, les DDEMP sont responsables de la mise en œuvre, dans chaque département, de la politique des enseignements maternel et primaire, à partir des règles et procédures arrêtées par le MEMP.

Les DDEMP relèvent de l'autorité du MEMP à qui elles rendent compte régulièrement de leurs activités.

Les DDEMP sont chargées, en fonction de critères approuvés par le MEMP :

- de proposer la carte scolaire de leurs départements respectifs,
- de prononcer les affectations des personnels mis à leur disposition et de procéder aux mutations intra départementales,
- de concevoir et de mettre en œuvre des plans sectoriels de formation continue et d'animation pédagogique,
- d'exercer toute compétence qui leur est déléguée par le MEMP, dans le cadre de la déconcentration et de la décentralisation.

Le DDEMP est assisté d'un Secrétaire Général.

B- Structure de la DDEMP

Pour exécuter ses activités, la DDEMP dispose conformément à l'article 76, des services suivants : un Secrétariat Général (SG), un Secrétariat Administratif(SA), un Service de Comptabilité(SC), un Service de l'Organisation Scolaire et de la Prévision(SOSP), un Service des Ressources Humaines(SRH), un Service des Affaires Financières et du Matériel(SAFM), un Service des Enseignements Maternel et Primaire(SEMP), un Service des Etablissements Privés d'Enseignement Maternel et Primaire (SEPEMP), un Service des Examens et Concours(SEC), un Service de la Promotion de la Scolarisation(PS) et un Service des Infrastructures, de l'Equipeement et de la Maintenance (SIEM). Notons qu'à ce jour, le Service de la Comptabilité est confondu à celui des Affaires Financières et du Matériel.

Les services ont des attributions que nous avons résumées dans un tableau (**annexe 1**).

La DDEMP Atacora/Donga, compte quatorze Circonscriptions Scolaires réparties comme l'indique le tableau de répartition des Circonscriptions Scolaires et des écoles (**annexe 2**).

D'après nos investigations, la DDEMP dispose d'un effectif total de quarante-huit (48) agents répartis en neuf corps :

- corps des Administrateurs
- corps des Inspecteurs
- corps des Attachés des Services Administratifs(ASA)
- corps des Secrétaires des Services Administratifs(SSA)
- corps des Instituteurs
- corps des Secrétaires Adjoints des Services Administratifs(SASA)
- corps des Préposés des Services Administratifs (PSA) ;
- corps des agents de liaison(AL) ;
- corps des Conducteurs de Véhicules Administratifs (CVA) ;

Tableau 1 : Répartition des agents par corps et par catégorie

Corps	Catégories	Effectifs	Pourcentage
Administrateurs	A	10	21(%)
Inspecteurs			
ASA			
Instituteurs	B	31	65(%)
SSA			
SASA			
PSA	C	3	6(%)
CVA			
AL			
Total	D	48	100(%)

Source : SRH de la DDEMP

Ce tableau révèle, que la DDEMP dispose d'un nombre impressionnant de cadres d'application soit 31 agents et de 10 cadres supérieurs. Seulement 7 agents sont à l'opérationnel, cela paraît insuffisant. Tous les postes de responsabilité sont occupés par les cadres A et B. Le tableau d'organisation des services le montre si bien (**annexe 3**).

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations à la DDEMP Atacora-Donga

Dans l'optique d'avoir une situation exhaustive des maux qui minent la DDEMP Atacora-Donga, nous avons effectué nos observations de stage à partir d'une organisation précise. A cet effet, les différents services ont été visités sur la base d'une programmation qui couvre toute la période de stage. Les observations ont été effectuées tant sur les tâches administratives et de gestion des Ressources Humaines(RH) que sur les tâches budgétaires, comptables et de programmation.

I- Les observations sur les activités administratives et de gestion des RH

Si les observations sur les tâches administratives se sont déroulées dans l'ensemble des services, celles relatives à la gestion des RH ont été faites au service des RH.

A. Les observations sur les activités administratives dans l'ensemble des services

L'un des reproches qui est fait à l'Administration béninoise est la lourdeur administrative dans le traitement des différents dossiers soumis à l'étude des cadres. Or, l'administration africaine est sujette à une série d'obligations contenues dans la déclaration des obligations de l'Administration et des services publics envers les citoyens en Afrique rédigée par l'Observatoire des Fonctions Publiques des Etats membres, à Cotonou en 1997. Force est de constater qu'à la DDEMP, il y a **une célérité dans le traitement des divers dossiers.**

Les documents de communication interne constituent l'épine dorsale du fonctionnement de l'administration ; Le manque de clarté dans leur rédaction ainsi que le non respect de la forme adéquate à retenir constituent des handicaps de communication sérieux au fonctionnement régulier et continu de l'Administration. A la DDEMP, les documents sont rédigés sans tenir compte des exigences de la

Rédaction Administrative. On note donc que **les actes administratifs sont mal rédigés et mal présentés.**

Au-delà des documents administratifs, la performance de l'Administration est fonction des résultats qu'elle engrange. Ces résultats ne s'obtiennent pas sans le respect des principes du service public définis par de nombreuses dispositions constitutionnelles notamment l'article 26 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990, en ce qui concerne l'égalité des citoyens devant la loi. A ce principe s'ajoutent d'autres : la continuité du service public, l'adaptation du service public, la neutralité et la laïcité.

La violation du principe de l'égalité de tous les citoyens devant le service public, peut conduire à l'interpellation de l'administration comme ce fut le cas avec l'arrêt du Conseil d'Etat (CE) en date du 09 mars 1951, société des concerts du conservatoire. A la DDEMP, tous les usagers quelque soit leur statut social sont bien reçus et écoutés. On note donc que **les clients sont traités sans discrimination.**

Le principe de continuité du service public ne s'accommode pas avec les interruptions intempestives de service, ni l'absentéisme. En effet, ces agissements bloquent le cours normal des activités administratives et sont préjudiciables au succès attendu de l'administration dans un environnement économique mouvant. Ceci justifie parfois l'exigence du service minimum même en temps de grève, au nom de cette continuité. Le Conseil d'Etat en a apporté la justification à travers l'arrêt Dehaene du 07 juillet 1950. Or, on note des **interruptions régulières de service et une mobilité incontrôlée des agents aux heures de service.**

L'administration publique doit aussi s'adapter aux exigences des clients et de l'environnement international. Ne pas agir dans ce sens, rendra ses initiatives contradictoires aux contraintes du temps et de l'évolution des faits. L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme l'a si bien énoncé : « la société a le droit de demander compte à tout agent de son administration ». A la DDEMP, on note **l'inadaptation des agents aux exigences des clients et de l'environnement international.**

Les principes du service public ne sauraient être rigoureusement observés sans la disposition de certaines valeurs chez l'agent public. Au nombre de ces valeurs, l'éthique qui vient en tête s'analyse comme un ensemble de règles de conduite. L'article 1^{er} du code des valeurs et d'éthique de la fonction publique adopté par décret n° 2008-813 du 31 décembre 2008, reprenant l'article 3 de la charte de la fonction publique en Afrique la définit comme : « L'ensemble des règles qui doivent guider le comportement, les attitudes et les agissements de l'agent dans les administrations ou services publics et qui se réfèrent à des valeurs morales ». Conformément à l'article 22 de la charte de la fonction publique en Afrique, l'éthique « se réfère à une culture saine, basée sur des valeurs et principes déontologiques ». Ainsi perçue, l'éthique se rapproche de la morale, elle-même envisagée comme l'ensemble des règles d'action et des valeurs généralement admises dans la société. Ce faisant, la violation des règles éthiques ouvre la porte de l'administration à toutes les dérives. Cette violation peut conduire à fragiliser l'appareil étatique car elle peut permettre aux citoyens de se dresser contre elle. A la DDEMP, on constate **une crispation fréquente des usagers.**

Outre l'éthique, l'agent public surtout en position de responsabilité doit être un bon manager. En effet, le management se définit comme l'ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion. Le constat à la DDEMP est que les services et divisions prévus par l'organigramme sont pourvus de responsables et fonctionnent normalement. Il y a donc **une bonne organisation de la direction** ainsi qu'**une répartition appréciable des tâches.** Cependant, il ne suffit pas seulement d'organiser les collaborateurs, il faut aussi qu'ils assument pleinement leurs responsabilités au risque de devenir oisif. C'est le cas du chef du secrétariat qui se charge en personne d'introduire au directeur les courriers alors même que, des chefs de divisions sont responsabilisés à cet effet. A la DDEMP on note **une confusion d'attribution entre certains chefs de services et leurs adjoints ou collaborateurs.**

B. Les observations sur les activités de Gestion des Ressources Humaines

Définie par Henri Fayol comme “ fonction sociale et de sécurité, la gestion des ressources humaines vise à créer et à maintenir, dans le temps, un équilibre entre salariés et emplois en terme de quantité (effectifs) et de qualité (qualifications et motivations). Pour le GALL Jean Marc, l’objet de la GRH est l’optimisation continue des compétences au service de la stratégie de l’entreprise. C’est dire que si l’Homme est au centre des activités de l’entreprise, seule la manière de le gérer peut être source de succès. Il ne servirait à rien de remplir une administration de cadres d’application alors que ses missions exigent plus de compétences en termes d’exécution. De même, qu’il serait aberrant de recourir aux cadres d’application alors qu’on a le plus besoin de cadres de conception. A la DDEMP qui est une structure déconcentrée ayant le plus besoin de cadres d’exécution et d’application, ces derniers représentent **71%** environ des agents. Il **existe donc un nombre suffisant d’agents d’exécution et d’application**. Cependant le rendement attendu des agents ne sera au rendez-vous que par rapport au choix de positionnement des cadres que l’on fait. A la DDEMP, on note **une mauvaise répartition des cadres supérieurs de même profil**.

Au-delà de l’effectif, l’administration doit pouvoir compter sur des compétences susceptibles de combler ses attentes et de la prémunir des risques de fuite. A cet effet, il est à remarquer qu’à la DDEMP, un nombre important d’agents appartient au corps des instituteurs alors même que les tâches à exécuter exigent parfois un minimum de connaissances techniques dans le domaine concerné. C’est le cas par exemple en informatique où des chefs de services sont parfois obligés de solliciter des stagiaires pour les saisies. On note **un recours fréquent à des compétences extérieures pour des tâches sensibles**. Au regard des insuffisances notées au niveau des agents, des mesures correctives devaient être apportées à travers les activités de formation de peur d’exposer l’administration à la divulgation des informations supposées sensibles or, on note **l’inexistence dans le PTA, des activités de formation du personnel**.

Les performances attendues de l'administration qui passent par l'efficacité des agents ne peuvent être obtenues, si des agents sont soumis au diktat d'un environnement insalubre. Fort heureusement, il existe un prestataire de service chargé du nettoyage des locaux de la DDEMP. **Les agents exercent donc dans de bonnes conditions d'hygiène et de sécurité.** Par-dessus les questions d'organisation, de formation des agents, les tâches du Service des Ressources Humaines(SRH) doivent également s'orienter dans le sens de l'évaluation de la performance et de la gestion des relations professionnelles sans lesquelles l'administration sombrera dans la médiocrité. A la DDEMP, **on note l'absentéisme et l'abandon des tâches par des agents.** Par contre, les cas de litiges constatés ont fait l'objet d'une promptitude du directeur pour leur résolution, ce qui participe du bon rendement de l'agent. On note donc **une bonne gestion des relations professionnelles.**

II- Les observations sur les activités budgétaires et comptables

Les observations sur les activités budgétaires et comptables sont faites d'une part par rapport à la gestion des crédits délégués et autres ressources au service des affaires financières et du matériel(SAFM) et d'autre part par rapport à la programmation des activités au service de l'organisation scolaire et de la prévision(SOSP).

A. Les observations par rapport à la gestion des crédits délégués et autres ressources

Un Etat fort est le reflet d'une administration performante. Mais la performance de l'administration ne vaut que lorsque les activités qui y concourent sont effectivement exécutées à temps et avec le minimum de ressources financières. C'est pourquoi, la gestion des ressources financières publiques obéit à des exigences juridiques et techniques.

Le support de toute gestion financière en général et de toute gestion financière publique en particulier est le budget comme l'indique l'article 4 du décret 2001-

039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique. Ainsi, aucune structure publique ne peut se mettre à gérer des ressources financières qui ne soient au préalable prévues et autorisées par un acte, soit lors de l'élaboration de celui-ci ou au cours de son exécution au moyen d'un collectif budgétaire, sous peine des sanctions prévues à l'article 44 du décret 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique et de l'article 10 de la directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA. A la DDEMP, force est de constater **un encaissement de fonds hors budget sans fondement juridique** consécutif à la délivrance de divers documents administratifs et qui ne sont pas comptabilisées par le Trésor public ce qu'illustre le tableau des recettes non autorisées sur la période de janvier à octobre 2011 (**annexe 4**).

Ce faisant, le gestionnaire de crédit assume, dans ce cas précis, les fonctions d'ordonnateur et de comptable incompatibles et donc, non conformes aux exigences en matière de gestion financière publique. Outre ces constats d'ordre général, il convient de préciser que, conformément aux dispositions de la loi organique n° 86-021 du 26/09/1986 portant loi des finances et de l'article 12 de la directive n° 06 du 26/06/2009, « les lois de finances répartissent les crédits budgétaires qu'elles ouvrent entre les différents Ministères et Institutions constitutionnelles ». Une partie de ces crédits est déléguée aux structures déconcentrées pour être gérées. Or à la DDEMP, on note tantôt des dépenses provenant du niveau central dans une optique de régie d'avance, tantôt des **exécutions de dépenses en dehors de tout circuit budgétaire**.

En ce qui concerne les fonds dépensés par délégation de la régie centrale notamment les primes payées aux enseignants, les mêmes exigences de la régie devaient s'imposer aux C/SAF chargés pour la circonstance du paiement de ces primes au risque de les exposer aux dissimulations ou aux fraudes et de compromettre les contrôles. Par ailleurs, étant entendu qu'à l'occasion du paiement des primes, les agents payeurs se trouvent en posture de comptable même de fait, ils devraient s'assurer que les primes sont payées aux bénéficiaires réels

conformément aux exigences de l'acquit libératoire du paiement de la dette publique. Or, il a été souvent noté des plaintes de dissimulation de primes ou de perception au-delà du montant de primes calculé. Nous assistons ainsi à **une gestion des ressources hors budget DDEMP en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie.**

En outre, les fournitures et autres ingrédients doivent, dans un souci d'économie, faire l'objet d'une gestion saine en respect des dispositions du règlement général sur la comptabilité publique. Il est à remarquer à cet égard, **l'existence de registres d'entrée et de sortie des fournitures** de même que **l'existence d'un registre de gestion des tickets valeurs.**

Dans la procédure d'exécution des dépenses publiques, le SIGFIP permet, à l'ordonnateur délégué du BGE, d'avoir la situation périodique des finances publiques. Au regard de l'importance de ce système, les handicaps dans sa gestion compromettent non seulement le déroulement normal de la dépense ; sa maîtrise mais aussi et surtout, la réalisation des objectifs pré- définis. Or, on note qu'au dernier trimestre 2011, à la DDEMP, le taux d'exécution budgétaire est de 71,55% base engagement comme l'indique le point de consommation des crédits délégués au quatrième trimestre 2011 (**annexe 5**). Nous avons pris soin de calculer à notre niveau, le taux de consommation base ordonnancement à partir du montant des ordonnancements ; ce taux est de 52,32%. Il se dégage donc **une consommation insuffisante des crédits délégués** malgré que **le C/SAF soit outillé à l'usage de la plate-forme SIGFIP.** Par ailleurs, les exigences comptables obligent qu'une attention particulière soit accordée aux divers documents comptables pour ne pas compromettre les contrôles et la conservation des informations financières. A la DDEMP, on note que **des efforts de conservation des informations comptables sont faits.**

B. Les observations sur les activités liées à la programmation

Le contexte de la gestion budgétaire tel qu'il a évolué depuis la loi organique 86-021 du 26 septembre 1986 portant loi des finances et inspirée par la législation financière française qui était construite dans un environnement économique libéral a toujours privilégié l'approche des moyens pour l'action administrative. Avec l'évolution des idées et surtout au regard des insuffisances notées dans l'exécution des budgets classiques, il est évoqué de plus en plus, l'approche programmatique dans la gestion budgétaire. Il s'agira désormais que la programmation des activités sous-tende l'affectation des ressources et non le contraire. Cette nouvelle option qui sera consacrée par une nouvelle loi organique doit guider désormais l'action des ordonnateurs et autres acteurs de la chaîne de gestion des finances publiques. Ne pas se comporter dans la logique de la réforme isolerait en effet l'Etat des politiques d'intégration. A la DDEMP, on constate **une bonne définition et une bonne programmation des activités annuelles à exécuter.**

Mais la finalisation de l'outil de gestion programmatique exige une série d'initiatives sans lesquelles il sera souvent soit incomplet, soit irréaliste. Ainsi par exemple, beaucoup d'éléments de prospective et d'évaluation tels que les objectifs et les indicateurs de performance, ne sont pas définis au niveau déconcentré. Aussi, l'efficacité qui se rattache à cette approche programmatique de la gestion budgétaire ne s'accommode pas avec la non exécution des tâches prévues au risque de compromettre l'atteinte des objectifs non seulement sectoriels mais également ceux globaux. La DDEMP au dernier trimestre de l'année 2011 se trouve à un taux d'exécution de 63% de son PTA comme le montre le tableau indicatif du taux d'exécution du PTA de la DDEMP au quatrième trimestre 2011(**annexe 6**). Il est à conclure que nombre d'activités prévues au Plan de Travail Annuel ne sont pas exécutées correctement et à temps. C'est dans ce contexte qu'on note alors **une exécution superficielle du PTA de la DDEMP.**

Par ailleurs, pour une bonne prévision budgétaire, la détermination des ressources et des charges doit obéir à une technique bien précise qui tient compte

des exigences de l'environnement économique. Il convient de constater à la DDEMP, que **l'affectation des ressources aux activités se fait par tâtons, lors de l'élaboration du PTA** violant ainsi le principe de sincérité cher à la réforme budgétaire et rappelé par l'article 30 de la directive N° 06/2009/CM/ UEMOA du 26 juin 2009.

L'existence d'un programme, de PTA, d'outils d'appréciation de performance, ne peuvent suffire à justifier de la pertinence de l'option programmatique dans la gestion lorsqu'ils ne sont pas appuyés de mécanismes de suivi et d'évaluation. A défaut, les résultats escomptés ne seront pas atteints. A la DDEMP, **le suivi et l'évaluation se résument au compte rendu des chefs services et à l'appréciation du pourcentage des tâches exécutées.**

En outre, les exigences des Budgets programmes obligent à une synergie entre les actions de programmation, de suivi et d'évaluation et celles relatives à l'exécution financière. A la DDEMP, **le SAFM et le SOSP travaillent en synergie.**

Section 2 : Problématique de l'étude

Il est question ici, du ciblage et du choix de la problématique (paragraphe 1) et ensuite, de la spécification de la problématique et de la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet

L'objet de ce paragraphe est :

- primo : l'inventaire des atouts et des problèmes ;
- secundo : la répartition des problèmes par centre d'intérêt et le choix de la problématique.

I- Inventaire des atouts et des problèmes

Les atouts portent sur les forces et opportunités liées aux activités de la structure de stage alors que, les problèmes sont relatifs aux faiblesses et menaces qui en résultent.

A. Les atouts (forces et opportunités)

Il est à noter comme atouts dans l'exécution des activités à la DDEMP Atacora- Donga :

- Une célérité dans le traitement des divers dossiers,
- les usagers sont traités sans discrimination,
- une bonne organisation de la direction,
- une répartition appréciable des tâches,
- l'existence d'un nombre suffisant d'agents d'exécution et d'application,
- les agents exercent dans de bonnes conditions d'hygiène et de sécurité,
- une bonne gestion des relations professionnelles,
- l'existence de registres d'entrée et de sortie des fournitures,
- l'existence de registre de gestion des tickets valeurs,
- le C/SAF est outillé à l'usage de la plate-forme SIGFIP,
- des efforts dans la conservation des informations comptables,

- une bonne définition et une bonne programmation des activités annuelles à exécuter,
- le SAFM et le SOSP travaillent en synergie.

B. Les problèmes (faiblesses et menaces)

Les problèmes relevés sont pour l'essentiel :

- les actes administratifs sont mal rédigés et mal présentés,
- les interruptions régulières de service,
- une mobilité incontrôlée des agents aux heures de service,
- l'inadaptation des agents aux exigences des clients et de l'environnement international,
- une crispation fréquente des usagers,
- confusion d'attribution entre certains chefs de services et leurs adjoints ou collaborateurs,
- mauvaise répartition des cadres supérieurs de même profil.
- recours fréquent à des compétences extérieures pour des tâches sensibles,
- inexistence dans le PTA des activités de formation du personnel,
- absentéisme et abandon des tâches par des agents,
- encaissement de fonds hors budget sans fondement juridique,
- exécution de dépenses en dehors de tout circuit budgétaire,
- une gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie,
- consommation insuffisante des crédits délégués,
- exécution superficielle du PTA de la DDEMP,
- l'affectation des ressources aux activités se fait à tâtons, lors de l'élaboration du PTA,
- le suivi et l'évaluation du PTA se résume au compte rendu des chefs services et à l'appréciation du pourcentage des tâches exécutées,

II- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt et choix de la problématique

La répartition des problèmes par centre d'intérêt nous permettra de rattacher les problèmes identifiés à la nature des activités dont ils résultent, ce qui nous conduira ensuite à identifier la problématique à résoudre.

A. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Il est fait dans le tableau ci-après :

Tableau 2: Répartition des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Libellés de la problématique
01	Gestion de l'administration	<ul style="list-style-type: none"> -les actes administratifs sont mal rédigés et mal présentés - Les interruptions régulières de service - Une mobilité incontrôlée des agents aux heures de service - l'inadaptation des agents aux exigences des clients et de l'environnement international - Une crispation fréquente des usagers - Confusion d'attribution entre certains chefs de services et leurs adjoints ou collaborateurs 	Gestion non optimale de l'administration à la DDEMP	Problématique de la gestion optimale de l'administration à la DDEMP
02	Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - mauvaise répartition des cadres supérieurs de même profil - recours fréquents à des compétences extérieures pour des tâches sensibles - inexistence dans le PTA des activités de formation du personnel - absentéisme et abandon des tâches par des agents 	Gestion non optimale des ressources humaines à la DDEMP Ata-Donga	Problématique de la gestion optimale des ressources humaines à la DDEMP Ata-Donga
03	Gestion budgétaire et comptable	<ul style="list-style-type: none"> - Encaissement de fonds hors budget sans fondement juridique - exécution de dépenses en dehors de tout circuit budgétaire - Gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie - consommation insuffisante des crédits délégués - exécution superficielle du PTA de la DDEMP - l'affectation des ressources aux activités se fait à tâtons, lors de l'élaboration du PTA - le suivi et l'évaluation des activités du PTA se résument au compte rendu des chefs de services et à l'appréciation du pourcentage des tâches exécutées 	Gestion budgétaire et comptable non adéquate à la DDEMP Ata-Donga	Problématique d'une Gestion budgétaire et comptable adéquate à la DDEMP Ata-Donga

Source : Etat des lieux

B. Choix et justification de la problématique

L'ensemble des problématiques ainsi libellés, revêtent tous un intérêt scientifique et nous renvoient à la nécessité de mettre notre administration en phase avec les réalités nationales et internationales en termes d'efficacité, d'efficience et de performance.

Une gestion optimale de l'Administration est une source de croissance en ce sens que les actes qui seront posés à chaque niveau pour traiter efficacement les dossiers et ensuite pour vite les libérer permettront une célérité dans les échanges et une attractivité des investisseurs et des financements.

Une gestion optimale des ressources humaines, contribue à la performance de l'Administration qui a pour corollaire les atouts que nous venons tantôt d'évoquer. Malgré les intérêts certains liés à la résolution de ces problématiques, nous avons préféré nous intéresser à la **Problématique d'une Gestion budgétaire et comptable adéquate à la DDEMP Atacora-Donga** en gardant l'espoir que d'autres études se pencheront sur les deux problématiques ci-dessus citées.

En effet, l'environnement institutionnel, technique et juridique communautaire ne nous autorise plus aujourd'hui à nous inscrire dans une démarche sectaire dans la gestion des fonds publics. Chaque initiative qui vise à mettre en branle des ressources publiques, doit faire l'objet d'un encadrement sérieux surtout dans ce contexte de pauvreté qui est le nôtre, avec une économie basée essentiellement sur la fiscalité. Les efforts de réforme qui s'inscrivent parfaitement en droite ligne de cette préoccupation doivent toucher progressivement toutes les composantes de l'appareil étatique pour que nos vœux d'inscrire notre pays au rang des pays émergents se concrétisent.

C'est ce qui a justifié notre intérêt à aborder la **Problématique d'une Gestion budgétaire et comptable adéquate à la DDEMP Atacora-Donga** aux fins d'apprécier les efforts fournis par les acteurs au niveau déconcentré pour intégrer, dans leurs habitudes, les exigences d'une gestion transparente et régulière ainsi que l'approche programmatique de la gestion budgétaire.

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

Au niveau de ce paragraphe, il s'agira dans un premier temps de mieux circonscrire la problématique choisie et dans un second temps, de déterminer la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

I- Spécification de la problématique et formulation du thème

La spécification de la problématique nous permettra, de résoudre notre problème général à travers la résolution d'un nombre limité de problèmes spécifiques, ce qui nous conduira à la formulation de notre thème.

A. Spécification de la problématique

La problématique choisie a pour problème général : **Gestion budgétaire et comptable non adéquate à la DDEMP Atacora-Donga**. Ce problème général se décline en 07 problèmes spécifiques que sont :

- 1- Encaissement de fonds hors budget sans fondement juridique
- 2- Exécution de dépenses en dehors de tout circuit budgétaire
- 3- Gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie
- 4- Consommation insuffisante des crédits délégués
- 5- exécution superficielle du PTA de la DDEMP
- 6- L'affectation des ressources aux activités se fait à tâtons, lors de l'élaboration du PTA
- 7- Le suivi et l'évaluation des activités du PTA se résument au compte rendu des chefs de services et à l'appréciation du pourcentage des tâches exécutées.

Tous ces problèmes méritent qu'on y apporte des solutions en raison des risques importants qu'ils représentent tant pour la crédibilité de nos administrations dans un environnement communautaire marqué par les efforts d'intégration que

pour le développement de notre pays. Cependant, les problèmes spécifiques n° 1 et 2 qui portent sur les ressources hors budget peuvent être résolus à travers la résolution du problème spécifique n°3 plus englobant et libellé comme suit : « **Gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie** ».

Les problèmes spécifiques n°6 et n°7 peuvent être résolus à travers la résolution du problème spécifique n°5 et qui est libellé comme suit : « **exécution superficielle du PTA** ». Enfin le problème spécifique n°4 (**consommation insuffisante des crédits délégués**) reste entier et mérite d'être résolu.

En résumé, la résolution du problème général, passe par la résolution des problèmes spécifiques ci-après :

Problème spécifique n°1 : Gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie ;

Problème spécifique n°2 : Consommation insuffisante des crédits délégués ;

Problème spécifique n°3 : Exécution superficielle du PTA.

B. Formulation du thème

La problématique étant spécifiée, le thème de notre étude peut être formulé comme suit : « *Approche pour une Gestion budgétaire et comptable adéquate à la Direction Départementale des Enseignements Maternel et Primaire Atacora-Donga* ».

II- Vision globale et démarche de résolution de la problématique spécifiée

Nous allons d'abord définir la vision globale de résolution de la problématique spécifiée et présenter ensuite les séquences de sa résolution.

A. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Le choix de la problématique étant fait, il s'agit maintenant de prospecter les voies et moyens susceptibles de nous permettre la résolution des problèmes spécifiques et, par ricochet, du problème général.

Le problème spécifique n°1 est relatif aux ressources hors budget qui sont soit fictives, soit légales mais dont la gestion échappe à toute orthodoxie comptable. Il s'agira de proposer des alternatives qui permettent une meilleure maîtrise des flux financiers qui transitent par la DDEMP et de faciliter le contrôle des équipes d'inspection. Ainsi seront protégés à l'avenir, tous ceux qui manipulent ces fonds car, faut-il le rappeler, un des C/SAFM de cette Direction au lendemain de la scission du Ministère et du paiement des primes qui suivaient, a subi un contrôle administratif qui s'est soldé par sa mise en débet puis sa détention provisoire, depuis 2009 à ce jour, après le constat d'un déficit de caisse de quarante six (46) millions de francs CFA.

Le problème spécifique n°2 est relatif aux crédits délégués qu'on peut considérer comme les ressources budgétaires de la DDEMP mais dont la consommation n'est pas de nature à maximiser le rendement de la Direction car, faut-il le rappeler, il s'agit surtout de crédits destinés au fonctionnement. Pour résoudre ce problème, nous allons identifier les goulots d'étranglement éventuels dans le circuit de leur consommation afin d'apporter, au regard d'autres expériences positives, des propositions de solutions de consommation optimale pour une plus grande dynamisation de la structure qui intervient dans un domaine aussi sensible que l'éducation.

Le problème spécifique n°3 porte sur un aspect de la réforme budgétaire notamment, l'approche programmatique du budget dans le contexte de la gestion axée sur les résultats (GAR). C'est vrai que l'arsenal institutionnel relatif à cette réforme se limite surtout au niveau central, dans les Ministères sectoriels mais, la démarche technique n'exclut nullement les structures déconcentrées qui malheureusement peinent à se mettre au pas. En attendant un accompagnement

juridique complet, il s'agira pour nous de suggérer des mécanismes qui puissent permettre au gestionnaire de crédits de concilier l'approche "budget de moyen" à l'approche "budget de programmes".

B. Démarche de résolution de la problématique spécifiée

La résolution de notre problématique passe par la résolution des problèmes spécifiques, à travers une démarche appropriée qui se résume en dix(10) étapes réparties en deux phases :

Phase 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.

- 1- Fixation des objectifs de l'étude par rapport aux problèmes en résolution ;
- 2- Identification des causes et formulation des hypothèses liées aux problèmes à résoudre ;
- 3- Construction du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
- 4- Revue de littérature ;
- 5- Méthodologie adoptée.

Phase 2 : De l'établissement du diagnostic aux conditions de mise en œuvre des solutions.

- 6- Collecte et traitement des données ;
- 7- Analyse des données et établissement du diagnostic ;
- 8- Approches de solutions ;
- 9- Conditions de mise en œuvre des solutions ;
- 10- Elaboration du tableau de synthèse de l'étude.

CHAPITRE DEUXIEME

DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Nous allons développer ce chapitre à travers deux sections. La première est consacrée au cadre théorique et méthodologique de l'étude et la deuxième à la vérification des hypothèses et aux conditions de mise en œuvre des solutions.

Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Dans cette section, nous allons :

- Fixer les objectifs et formuler les hypothèses ;
- Faire le point des connaissances antérieures sur les problèmes en résolution et présenter les approches empiriques et théoriques pouvant nous permettre de collecter et d'analyser les données d'enquêtes destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

Paragraphe 1 : Objectifs et tableau de bord de l'étude

A ce titre, nous allons fixer les objectifs de l'étude et formuler les hypothèses ; procéder à la synthèse des étapes de l'étude à travers le Tableau de Bord de l'Etude.

I- Objectifs de l'étude et formulation des hypothèses

Les objectifs seront fixés d'abord par rapport au problème général et ensuite par rapport aux problèmes spécifiques. Quand aux hypothèses, elles seront formulées par rapport aux problèmes spécifiques.

A. Objectifs de l'étude

Ces objectifs sont fixés par problème à travers le tableau ci-après

Tableau 3: Fixation des objectifs

Niveaux d'analyse	Problèmes	Objectifs
Général	Gestion budgétaire et comptable non adéquate à la DDEMP Atacora-Donga.	Contribuer à l'instauration, à la DDEMP, d'une gestion budgétaire et comptable conforme à la réglementation et protégée vers l'efficacité.
Spécifiques	1 Gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie.	Proposer les mécanismes comptables d'évaluation et de paiement des primes ainsi que des alternatives de formalisation des fonds perçus sur délivrance de documents administratifs.
	2 Consommation insuffisante des crédits délégués.	Envisager des voies et moyens pour une consommation optimale et régulière des crédits délégués.
	3 Exécution superficielle du PTA.	Suggérer des pistes d'actions qui puissent permettre aux cadres d'observer les exigences liées à l'élaboration et à l'exécution correctes d'un PTA.

Source : nos recherches

B. Formulation des hypothèses

La formulation des hypothèses est consécutive à l'identification des causes plausibles supposées être à la base des problèmes en résolution. C'est de l'éradication de ces causes théoriques, si elles se révélaient être les vraies causes à l'issue de l'enquête, que dépendra la résolution des problèmes. Les causes et les hypothèses seront respectivement identifiées et formulées par rapport à chacun des problèmes spécifiques en résolution.

❖ Causes supposées être à la base de la gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie.

Le problème spécifique n°1 porte sur deux types de ressources hors budget DDEMP, qui font l'objet d'une gestion. Nous avons d'une part les crédits inscrits au budget du Ministère destinés au paiement des primes de rentrée aux enseignants. L'opération de paiement, à défaut d'être assurée par le Trésor public, devait être tout au moins conduite par une ou des régies créées à cet effet, pour s'opérer dans des conditions réglementaires idoines. Mais, pour des raisons que nous ignorons, cette opération est confiée aux Directions Départementales des

Enseignements Maternel et Primaire dont celle de l'Atacora-Donga. Dès lors, une première cause qui se dégage est: ***L'absence de ressources humaines qualifiées en matière comptable.***

Cependant, lorsqu'on fait le point des avantages accordés aux différents payeurs à l'occasion (**annexe 7**), une autre cause se dégage par rapport à cette situation :

La volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion financière.

En ce qui concerne le deuxième pan du problème relatif aux ressources qui ne font l'objet d'aucune réglementation, et qui sont encaissées par la comptabilité de la DDEMP, une autre cause se dégage :

- ***La méconnaissance des textes et des techniques en matière budgétaire et comptable.***

Lorsqu'on fait le point de ces différentes causes, il se dégage une préoccupation fondamentale : pourquoi la Direction se plaît-elle dans cette manière de gérer ? Il est évident en effet, que ce contexte de gestion de fonds publics ne date pas d'aujourd'hui avec une certitude tout de même : les fonds publics ne se gèrent pas au hasard sans support juridique. Et pourtant, elle n'a jamais cherché à susciter la mise en place d'un dispositif réglementaire inspiré des textes relatifs à la comptabilité publique et à la gestion budgétaire notamment l'article 4 de la Directive n°6/2009/CM/UEMOA du 26/06/2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA malgré la présence dans la structure d'un C/SAFM qui a eu des occasions de suivre des formations même sur le tas en matière budgétaire et comptable. A notre avis, la réponse à notre interrogation ci-dessus rejoint la deuxième cause que nous supposons donc être la plus plausible et libellée comme suit : ***la volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion financière.***

Au regard de cette cause, que nous estimons être la plus plausible, notre hypothèse peut être formulée comme ci-après :

La gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie est justifiée par la volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion financière.

❖ Causes supposées être à la base de la consommation insuffisante des crédits délégués.

Les crédits délégués sont ceux mis à la disposition des services déconcentrés et des projets pour assurer soit leur fonctionnement soit des investissements. Les dépenses liées à ces crédits sont engagés par des gestionnaires de crédits sous l'encadrement de l'ordonnateur secondaire qu'est le préfet. Notons qu'au niveau de la DDEMP, il ne s'agit que de crédits délégués de fonctionnement. Ces crédits sont répartis suivant la nomenclature budgétaire et leur consommation optimale devrait impliquer le dynamisme de la Direction. Mais la situation actuelle de la consommation de ces crédits nous conduit à identifier trois causes :

- ***Le non respect des exigences de la phase administrative d'exécution des dépenses publiques ;***
- ***les obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP, lors de l'exécution des dépenses publiques ;***
- ***la faible qualification du C/SAF par rapport aux questions budgétaires.***

Au regard de ces trois causes, il est à remarquer que le C/SAF de la DDEMP, agissant au nom du gestionnaire de crédits et sous l'encadrement de l'ordonnateur secondaire dispose de connaissances nécessaires et d'une longue expérience professionnelle en matière d'exécution de dépenses publiques. On ne saurait tabler sur quelques erreurs à cet effet, pour justifier le problème par la première ou la troisième cause encore que le C/SAF bénéficie, comme ses pairs et assez souvent, de formations à l'image de celle organisée par la cellule informatique de la Direction Générale du Budget (DGB), du 3 au 14 octobre 2011, à l'intention des gestionnaires de crédits de l'Atacora-Donga sur les réformes apportées dans l'utilisation de la plate-forme SIGFIP.

A cet égard, nous retenons comme cause plausible étant à la base du problème spécifique n°2 : *les obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques* et formulons notre hypothèse ainsi qu'il suit : *la consommation insuffisante des crédits délégués est due aux obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP, lors de l'exécution des dépenses publiques.*

❖ **Causes supposées être à la base d'une exécution superficielle du PTA.**

Il convient de préciser avant tout, que la plupart des textes législatifs et réglementaires existants à ce jour, par rapport au budget, portent sur le budget de moyens. Le budget programmes est consacré par certains textes réglementaires insuffisants, pour donner une portée plus large à ce type de budget en l'absence d'une loi organique. Le MEMP fait partie des ministères pilotes chargés d'expérimenter ce type de budget dont l'ensemble des techniques de conception et d'exécution est détenu à ce jour par les cadres au niveau central. La conséquence est que la plupart des instruments qui concourent à sa conception et à son exécution ne sont pas maîtrisés par les cadres de la Direction. Il en est ainsi du PTA, que ces cadres peinent à élaborer et à exécuter. Il se dégage de ces constats, trois causes possibles supposées être à la base du problème :

- *Indisponibilité de crédits nécessaires à l'exécution du PTA ;*
- *mauvaise évaluation des coûts des activités ;*
- *inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts.*

Au regard de ces trois causes, on peut déjà à notre niveau, écarter la première cause car, si les activités avaient été au préalable mieux cernées et programmées, il n'y aura pas de raison de ne pas prévoir de crédits à cet effet car à chaque activité est affecté un crédit.

La deuxième cause peut être également éliminée en ce sens que même si le coût des activités est mieux évalué, il reste que cela s'inscrit dans des rubriques

budgétaires appropriées afin de faciliter l'exécution des dépenses liées à ces activités.

Nous estimons donc que la cause plausible supposée être à la base du problème spécifique n°3 est : *l'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts* et formulons notre hypothèse comme suit : *l'exécution superficielle du PTA est due à l'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts.*

II- Tableau de bord de l'étude

Dans cette partie, nous ferons une synthèse de toutes les étapes de l'étude parcourues grâce à la confection du Tableau de Bord de l'Etude (TBE).

Tableau 4: Tableau de Bord de l'Etude

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Général		Problème général Gestion budgétaire et comptable non adéquate à la DDEMP Atacora-Donga.	Objectif général Contribuer à l'instauration, à la DDEMP, d'une gestion budgétaire et comptable conforme à la réglementation et protégée vers l'efficacité.	-	-
spécifiques	1	Problème spécifique n°1 La gestion des ressources hors budget DDEMP en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie.	Objectif spécifique n°1 Proposer les mécanismes comptables d'évaluation et de paiement des primes ainsi que des alternatives de formalisation des fonds perçus sur délivrance de documents administratifs.	Cause spécifique n°1 La volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion financière.	Hypothèse spécifique n° 1 La gestion des ressources hors budget DDEMP en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie est justifiée par la volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion financière.
	2	Problème spécifique n°2 Consommation insuffisante des crédits délégués.	Objectif spécifique n°2 Envisager des voies et moyens pour une consommation optimale et régulière des crédits délégués.	Cause spécifique n°2 Les obstacles liés au contrôle ou à l'utilisation du SIGFIP, lors de l'exécution des dépenses publiques.	Hypothèse spécifique n° 2 La consommation insuffisante des crédits délégués est due aux obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP, lors de l'exécution des dépenses publiques.
	3	Problème spécifique n°3 Exécution superficielle du PTA.	Objectif spécifique n°3 Suggérer des pistes d'actions qui puissent permettre aux cadres d'observer les exigences liées à l'élaboration et à l'exécution correcte d'un PTA.	Cause spécifique n°3 Inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts.	Hypothèse spécifique n° 3 L'exécution superficielle du PTA est due à l'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts.

Source : Nos recherches

Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthodologie adoptée

Nous ferons le tour d’horizon des connaissances antérieures et exposeront la méthodologie de notre étude.

I- Revue de littérature

Cet exercice nous permettra, de nous rendre compte des réflexions déjà menées sur les problèmes en résolution, les apports et les limites éventuelles, afin, d’envisager de nouvelles perspectives au moyen des approches de solutions que nous allons proposer.

A- Point des connaissances sur le problème spécifique 1

Le problème spécifique n°1 évoque la gestion des ressources hors budget en l’absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie. L’approche générique ici consiste à trouver des alternatives pour une meilleure maîtrise des flux financiers parallèles et pour faciliter les contrôles.

A ce sujet, les auteurs n’ont pas été prolifiques dans le sens d’évoquer directement des cas de ressources hors budgets mais ils ont parfois évoqué des circonstances pouvant conduire à ces cas et même les conséquences juridiques d’une telle gestion.

Gilbert Orsoni, dans son ouvrage sur les finances publiques publié en 1989 aux éditions PUBLISUD, en évoquant les rapports entre organisations administratives et les démembrements de l’administration, a expliqué que la recherche de l’autonomie financière est la constante pour de nombreux services qui peuvent ainsi espérer échapper, au moins partiellement à la pesante autorité de l’administration centrale.

Cette réflexion a le mérite de poser le problème de la lourdeur dans l’organisation financière publique, sans doute pour des soucis de gestion transparente des deniers publics, et de reconnaître la possibilité d’une

« décentralisation par service », en suggérant la mise en œuvre d'une technique juridique à cet effet. Par ailleurs, l'auteur a beaucoup plus circonscrit l'analyse autour de notre problème en résolution, à travers la définition qu'il donne de l'ordonnateur en citant **G. Devaux** : « est ordonnateur public de recettes ou de dépenses, toute personne ayant qualité, au nom de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public pour contracter, constater, liquider une créance ou une dette, ou encore pour ordonner soit le recouvrement d'une créance, soit le paiement d'une dette »

Gabriel Montagnier dans son ouvrage intitulé : principes de comptabilité publique publié en 1981, aux éditions Dalloz, a quant à lui, abordé le problème de gestion des ressources hors budget sous l'angle des dérogations au principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable qui concerne la gestion de fait. Il s'est étendu ensuite, sur l'absence de la qualité de comptable publique.

Abordant les infractions au principe, il a évoqué la gestion des « caisses noires » qui permettent de procéder à des dépenses diverses, comme l'acquisition de fournitures ou le versement de compléments de rémunérations. Ces caisses noires qui sont gérées par les responsables du service, sans l'intervention évidemment d'un comptable public, sont alimentées par des procédés irréguliers, par exemple des recettes nées de l'activité du service ne sont pas perçues par le comptable mais sont versées dans la caisse noire, où l'ordonnateur (ici le gestionnaire de crédit) s'entend avec un tiers complice pour que celui-ci lui facture des fournitures ou des services inexistantes et reverse dans cette caisse le paiement qui lui sera fait « mandat fictif ».

Il estime que ces caisses noires peuvent difficilement servir, pour des raisons pratiques, à payer des dépenses correspondant à des activités parallèles durables et d'une certaine ampleur. Pour lui, leur existence finirait, dans ces conditions, par apparaître au comptable et aux autorités de contrôle, provoquant l'ouverture d'une procédure de déclaration de gestion de fait contre leur gestionnaire. Il termine en affirmant qu'on est alors, dans le cas d'espèce, conduit à situer ouvertement la

gestion de ces activités parallèles dans un cadre juridique extérieur au champ d'application des règles du droit public, en créant de véritables « annexes » du service public à façade privée.

Cette réflexion nous situe au cœur de notre problématique et nous conforte dans l'hypothèse que nous avons formulée à cet effet. La réflexion a été renforcée par l'analyse sur la gestion de fait dont l'auteur évoque qu'elle a été à l'origine, une construction essentiellement jurisprudentielle de la Cour des Comptes, apparue avec un arrêt du 23 Août 1834, ville de Roubaix. Son régime juridique règlementé par l'article 25 du décret du 29 décembre 1962 et par la suite par l'article 60-XI de la loi de finances du 23 Février 1963 correspond à plusieurs objectifs.

- Protection de la collectivité publique par le rétablissement des formes budgétaires et comptables.
- Protection des deniers publics et des deniers privés règlementés.
- Répression de l'immixtion dans les fonctions Comptables.

En ce qui concerne l'absence de qualité de comptable public, l'auteur nous informe que la déclaration de gestion de fait tend ici généralement à sanctionner le monopole de compétence des comptables publics et des régisseurs d'avances ou de recettes pour manier ou détenir les fonds publics. **Pour lui, il aurait suffi par exemple que l'agent public qui a encaissé les fonds eût été nommé régisseur pour que l'opération fût régulière.** Mais, faudrait-il que les fonds mêmes furent réguliers ! Quelques exemples ici sont donnés par l'auteur sur la qualité de comptable de fait et qui nous intéressent. Il s'agit : du cas d'un directeur d'une résidence pour enseignants qui encaisse les loyers (CC 6 Janvier 1966, Rec. P. 44) ; de l'agent de direction qui perçoit le prix de vente de brochures éditées par l'Etat (CC 24 Mars 1955, Rec. P25).

Loïc Philip, quant à lui, nous repositionne au cœur des règles de la comptabilité publique à travers son ouvrage intitulé **Finances publiques : Problèmes généraux et droit budgétaire et financier** publié en 1983, aux éditions Cujas. Il nous rappelle en effet : « qu'un seul et unique service est chargé

de l'exécution matérielle des dépenses de toutes les personnes publiques. Ce service, le Trésor public, encaisse toutes les recettes publiques et le principe de l'unité de trésorerie oblige toutes les personnes publiques à laisser leurs disponibilités en dépôt au Trésor public. Or, celles-ci sont parfois très importantes ». C'est dire que, par rapport à notre problématique, même si notre structure était considérée comme un établissement public, le fait de détenir par devers elle des fonds publics constitue en soi une infraction à la réglementation financière.

B- Point des connaissances sur le problème spécifique n° 2

Le problème spécifique n° 2 est relatif à la consommation insuffisante des crédits délégués.

A ce sujet, des auteurs ont évoqué, dans leurs œuvres, la déconcentration dans la gestion des ressources financières publiques. Le point des apports antérieurs se fera ici à travers l'approche générique fondée sur le relèvement des goulots d'étranglement qui handicapent la consommation suffisante des crédits délégués.

Ainsi, **Madame LANGANFIN FANOU Théodora**, dans son mémoire de fin de formation au cycle 2 de l'ENAM, en Administration des Finances et Trésor (AFT) consacré à l'amélioration du niveau de consommation des crédits délégués à la Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'eau de l'OUEME – PLATEAU, a apporté trois catégories de solutions au regard des différents problèmes en résolution. Elle estime que le retard dans la mise en place des crédits délégués peut expliquer la faible consommation de ces crédits. Elle propose une meilleure organisation et la tenue à temps des réunions entre la coordination des projets et la Direction Générale de l'Eau en vue de statuer très tôt, sur la répartition des crédits délégués entre les différents Départements. Elle suggère en outre, que la DRFM commence, une fois, la loi des finances votée au niveau national, par préparer et prendre les décisions de délégation relatives aux crédits classiques inscrits au budget national dont les retards ne s'expliquent pas.

Par ailleurs, en justifiant la faible consommation des crédits par la non maîtrise de l'Outil SIGFIP, elle propose que des formations continues soient organisées à l'intention des acteurs de la chaîne sur les techniques d'utilisation efficace du SIGFIP. Elle préconise également les formations comme solution à la méconnaissance des procédures.

Ce sont des apports importants mais qui n'intègrent pas les facteurs sociologiques et éthiques que nous tenterons par la suite d'aborder. En effet, ce n'est pas toujours le retard dans la mise en place des crédits ou le manque de formation qui justifie les difficultés dans la consommation des crédits délégués.

Loïc Philip, dans le même ouvrage cité supra, aborde également la question de la consommation des crédits en général en évoquant les critiques adressées au contrôle financier. Pour lui, le contrôle a priori, en général, et le Contrôle financier des engagements et des ordonnancements en particulier, font l'objet d'assez vives critiques. Il est reproché au contrôle financier d'être un contrôle rigide et trop souvent un contrôle de l'opportunité de la dépense. A cet effet, si Loïc Philippe reconnaît que le respect de la régularité budgétaire est nécessaire, il estime qu'il y a des circonstances où elle est incompatible avec le bon fonctionnement du service public. Il démontre par exemple que l'intervention et l'opposition du contrôleur financier se traduisent, souvent par des retards qui sont parfois plus coûteux que l'irrégularité budgétaire elle-même. Il évoque comme dernier reproche au contrôle financier d'être inadapté. A cet effet, **il propose que soit développé le contrôle de la qualité de la gestion, contrôle qui ne peut s'exercer qu'a posteriori.**

Le Ministre Alassane SEIDOU, en préfaçant le Manuel de procédures des préfectures, notamment en ce qui concerne le tome 3 des procédures de gestion budgétaire, comptable et du matériel publié en Juin 2008 avec l'appui du projet d'appui Néerlandais à la mise en œuvre de la Déconcentration, justifie, au regard de la loi, le rôle prépondérant de l'administration préfectorale dans la gestion financière déconcentrée aux côtés de celle décentralisée. Il n'a pas manqué de reconnaître les insuffisances qui justifient d'ailleurs que les capacités des acteurs

de la réforme territoriale soient renforcées. Ces insuffisances dont souffrent les services des préfectures, dans le domaine de la gestion financière, ont été sanctionnées par des recommandations de l'audit d'analyse de cohérence aux niveaux national et départemental du dispositif d'assistance-conseil. En ce qui concerne les structures déconcentrées, leur consommation de crédits souffrait de ces insuffisances notamment en termes de respect par les acteurs de l'administration départementale des procédures formalisées.

A cet égard et en guise de souhait, il propose que le manuel ainsi préfacé en termes précis : les procédures de gestion budgétaire comptable et du matériel devienne le livre de référence des agents préfectoraux et qu'il fasse l'objet d'actualisation périodique afin que l'administration départementale gagne en performance et en efficacité. En d'autres termes, il s'agit d'une autoformation continue des acteurs de la gestion financière déconcentrée qui transparait à travers ce souhait. Il reste que cette autoformation s'accompagne de prise de conscience car , ce n'est pas toujours la formation des agents qui fait défaut.

C. Point des connaissances sur le problème spécifique n° 3 : Exécution superficielle du PTA

Le plan de travail annuel, outil adapté à l'approche programmatique dans la gestion budgétaire est apparu avec la réforme budgétaire instituée par le Gouvernement, après le constat des insuffisances liées au budget de moyens. Le point des connaissances antérieures se fera ici au regard de l'approche générique qui vise à suggérer les mécanismes qui puissent permettre au gestionnaire de crédits de concilier les approches « budget de moyens » et « budget de programmes ».

En effet, il est à constater que le cadre juridique de l'élaboration et de l'exécution budgétaire est beaucoup plus favorable au budget de moyens. C'est eu égard à ce constat que de nombreuses voix s'élèvent pour souhaiter que l'action administrative soit mieux organisée et s'inscrive dans la durée.

Dans cette optique, **Luc SAIDJI**, dans ‘ ‘ brèves réflexions sur quelques mots-clefs de finances publiques pour le futur’ ’ confirme : « une conception trop annuelle du budget est dépassée(...) : l’annualité devient peut-être l’obstacle le plus important à une saine gestion publique. Il n’est pas, en effet, raisonnablement possible et souhaitable de remettre chaque année, tout le métier sur l’ouvrage en préparant, justifiant, discutant et votant chaque élément du budget ». C’est une réflexion qui s’inscrit dans la logique de la réforme en cours en soutenant, la pluri-annualité de la gestion budgétaire. Les activités qui composent les programmes, sont organisées annuellement au moyen d’un PTA. Le problème fondamental à ce niveau, ce sont les mécanismes d’allocation financière qui accompagnent ces activités.

A cet égard, le **professeur Nicaise MEDE** démontre en 2004, dans la revue Afrilex, sous le titre : **la nouvelle gestion budgétaire : l’expérience des budgets de performances au Bénin** qu’à côté de l’infléchissement de l’annualité budgétaire, cohabite l’inflexion de la règle de la spécialité des crédits. Il souligne que la pratique budgétaire à travers la rédaction des lois de finances reste ainsi exclusivement influencée par la tradition des budgets de moyens. Les crédits ouverts dans les lois de finances sont affectés à un service ou un ensemble de services. Ils sont spécialisés par chapitre groupant les dépenses selon leur nature ou leur destination (article 52 de la loi n° 86-021 du 26/09/1986 portant loi organique relative aux lois de finances et article 9 de la directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16décembre 1997). Cette disposition est appuyée par une nomenclature budgétaire (la Directive n°04/98/CM/UEMOA du 22/12/1998 portant nomenclature budgétaire de l’Etat et le décret n°99- 458 du 22/09/1999 portant nomenclature budgétaire de l’Etat adaptée aux normes de l’UEMOA) qui distingue les sections (ministères et institutions), les titres (nature économique de la dépense), les chapitres (type d’unité administrative) et les articles, paragraphes et lignes.

Le programme manque ainsi d'être placé au cœur du système d'affectation des ressources. A l'opposé de ce dispositif juridique, l'article 7 de la nouvelle loi organique française relative aux lois de finances (LOLF française), dispose que «Les crédits sont spécialisés par programme ou par dotation ».

Au regard de ces incohérences qui résultent de l'exploitation, au Bénin, des techniques du Budget Programmes aux côtés des règles du budget classique et dans la mesure où les crédits budgétaires continuent simplement d'être affectés à des structures administratives, le professeur MEDE préconise une solution transitoire, celle d'ajuster les programmes sur l'architecture administrative existante pour pouvoir réaliser l'unité dialectique « chef- moyens-objectifs ».

II- Choix de la méthodologie de l'étude

La méthodologie de notre étude s'inscrit dans la logique : de vérifier les hypothèses formulées afin de les confirmer ou de les infirmer au moyen de la méthode empirique et des approches théoriques retenues ; de déterminer donc, les causes réelles qui sous-tendent les différentes hypothèses.

A. Méthode empirique de l'étude

La méthode empirique basée sur les enquêtes qui nous permettront de mobiliser une série de données d'analyse sera restituée à travers deux phases qui se déclinent en étapes.

La 1^{ère} phase est relative aux objectifs de la collecte de données et au cadre de l'enquête et des entretiens directs tandis que la 2^e phase concerne l'échantillonnage, les outils de collecte des données, la spécification des données à mobiliser et enfin le traitement des données et outils d'analyse des résultats d'enquêtes.

1- Phase 1 : La réalisation des enquêtes

Il sera exposé ici : les objectifs de la collecte des données d'enquêtes, le cadre de l'enquête et des entretiens réalisés.

a. Les objectifs de la collecte des données d'enquête

La collecte de données vise essentiellement à permettre la vérification des différentes hypothèses. C'est en effet au vu de ces données collectées au moyen de l'enquête qu'on pourra déterminer les différentes causes plausibles qui sous-tendent les hypothèses de recherche et de ce fait, confirmer ou infirmer que :

- *La gestion des ressources hors budget DDEMP en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie est justifiée par la volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion financière.*
- *La consommation insuffisante des crédits délégués est due aux obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques.*
- *L'exécution superficielle du PTA est due à l'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts.*

b. Cadre de l'enquête et des entretiens directs

Le cadre de l'enquête et des entretiens directs a été défini en fonction des problèmes spécifiques en résolution et des causes supposées être à la base de ces problèmes. A cet effet, notre population mère est répartie entre les différentes structures ci-après :

- la DDEMP Atacora-Donga,
- les écoles du Complexe Centre de Natitingou,
- les Circonscriptions Scolaires de l'Atacora-Donga,
- le Service des Affaires Financières de la Préfecture,
- la Délégation Départementale du Contrôle Financier sise à la préfecture.

L'enquête proprement dite, qui invite l'enquêté à prendre position sur une série de causes, a été menée auprès de l'ensemble des acteurs ciblés. Quant aux entretiens, ce sont les personnes susceptibles de prendre non seulement des positions plus réalistes, mais également d'apporter d'importantes contributions, qui

ont été consultés. Dans l'ensemble, les cibles ont été identifiées de manière à éviter toute subjectivité dans les informations à recueillir. A cet effet:

- sur la question de la gestion des ressources hors budget, les entretiens sont orientés vers des personnes extérieures à la structure mais appartenant à la population mère.
- sur la question de la consommation insuffisante des crédits délégués, les entretiens se sont déroulés avec les acteurs des Circonscriptions Scolaires et de la DDEMP.
- Enfin, pour ce qui concerne l'exécution superficielle du PTA, les entretiens directs se sont déroulés auprès des acteurs qui utilisent cet outil de gestion budgétaire, notamment la DDEMP, les Circonscriptions Scolaires et les Services de la préfecture.

2- Phase 2 : De l'échantillonnage au traitement des données et outils d'analyse des résultats d'enquêtes

a. Echantillonnage

Notre population mère, au regard des différentes structures ciblées est composée de **135 personnes** réparties comme suit :

Tableau 5 : Composition de la population mère

STRUCTURE	EFFECTIF	POURCENTAGE
DDEMP	48	36%
Ecoles du complexe centre de Natitingou	33	24%
Circonscriptions scolaires (Chefs de Circonscription Scolaire-CCS-et Conseillers Pédagogiques-CP-)	47	35%
Service des affaires financières de la préfecture(SAF)	05	4%
Délégation Départementale du Contrôle Financier(DDCF)	02	1%
TOTAL	135	100

Source : Nos recherches

Au regard du temps dont nous avons disposé et de nos moyens limités pour les recherches, il est apparu difficile, voire impossible de prendre en compte la

population mère. Il aurait été idéal de la prendre en compte dans une logique quantitative qui induira l'exhaustivité des données qui seront collectées. Vu les circonstances, nous avons préféré l'option qualitative en tablant sur deux types d'échantillons : un de **43 personnes** qui est constitué à partir de toutes les cibles et un autre de **33 personnes** qui ne prend pas en compte les enseignants des écoles ciblées. Ces échantillons sont constitués à la suite des restrictions par structure qui tiennent compte des hypothèses formulées et de la représentativité. En outre, les données à recueillir des enseignants ne nécessitent pas un nombre impressionnant de ceux-ci pour être fiables et permettre de vérifier efficacement les hypothèses. Les enseignants ne peuvent pas aussi se retrouver par rapport aux hypothèses 2 et 3. Pour cela, leur nombre est ramené à 10, soit le tiers (1/3).

Au niveau de la DDEMP, en raison des réserves éventuelles que peuvent observer certains chefs de services et leurs adjoints, nous avons préféré nous intéresser à certains collaborateurs dans la démarche d'enquête ou d'entretien. Ceci a ramené les enquêtés à 20 après le dégagement de 7 chefs de services ; de 8 chefs de services adjoints et de 13 collaborateurs qui ne maîtrisent pas assez certains thèmes.

En ce qui concerne les CS, à partir du moment où elles vivent les mêmes réalités, eu égard aux problèmes en résolution, nous avons choisi de nous orienter vers les CS les plus grandes ; celles de Djougou 1, Djougou 2, et de Natitingou en identifiant comme enquêtés, les CCS et un CP par CS.

Enfin, les Services de la préfecture étant en principe les structures faitières en matière de gestion financière déconcentrée, nous avons choisi de maintenir l'effectif des enquêtés identifiés, lors de la détermination de la population mère.

Au total, nos échantillons se répartissent comme suit :

Pour la vérification de l'hypothèse 1 nécessitant la prise en compte de toutes les cibles :

Tableau 6: Répartition des échantillons pour la vérification de l'hypothèse 1

STRUCTURE	EFFECTIF
DDEMP	20
Ecoles du Complexe centre de Natitingou	10
CS (CCS et CP)	06
SAF/ Préfecture	05
DDCF	02
Total	43

Source : Nos recherches

Pour la vérification des hypothèses 2 et 3, qui font appel à des connaissances particulières, les écoles étant mises de côté, nos échantillons se répartissent comme suit :

Tableau 7: Répartition des échantillons pour la vérification des hypothèses 2 et 3

STRUCTURES	EFFECTIFS
DDEMP	20
CS (CCS et CP)	06
SAF/Préfecture	05
DDCF	02
Total	33

Source : Nos recherches

Comme nous pouvons le constater, nos échantillons ont été constitués sur la base d'un choix raisonné.

b. Outils de collecte de données

Nous avons choisi les outils de collecte des données en fonction des modes de collecte identifiés mais également, en nous préoccupant de l'existence éventuelle de théories susceptibles de nous permettre, de vérifier nos hypothèses.

Ainsi, par rapport aux enquêtes, nous avons utilisé le questionnaire d'enquête. Par rapport aux entretiens, nous avons utilisé le guide d'entretien. Enfin, par rapport aux théories, nous avons recouru à la recherche documentaire.

- **le questionnaire d'enquête**

Il a été élaboré, en orientant prioritairement la réponse des enquêtés sur les différentes causes énumérées par problème spécifique et qui ont sous-tendu la formulation des différentes hypothèses. Une ouverture a été tout de même offerte à

l'enquête à travers la rubrique autres causes. Le questionnaire est l'outil que nous avons utilisé au niveau de toutes les cibles.

- **le guide des entretiens**

Ce guide a été élaboré en tenant compte des occupations des différentes personnes ressources, capables de contribuer par leur apport à la résolution des différents problèmes. Les questions ouvertes qui sont posées précèdent une plage vide sur la feuille qui permet de recueillir les arguments de la personne entretenue.

Ainsi, les données collectées par cet outil ne l'ont été que grâce à la disponibilité des personnes ressources identifiées.

- **la recherche documentaire**

Elle nous a permis, de redécouvrir les normes et repères d'appréciation des situations d'observation et d'avoir des informations en appui à celles collectées à travers les enquêtes.

A cet effet, des bibliothèques ont été parcourues. Il s'agit de la bibliothèque de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature(ENAM), la plus fréquentée ; celle de l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management(ENEAM), de la Faculté des Sciences Economiques et de Gestion(FASEG) ou encore le centre de documentation de la préfecture de Natitingou. A ces différentes occasions, une fiche de lecture nous a souvent permis d'identifier les documents les plus appropriés au regard des problèmes en résolution.

c. Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser visent essentiellement à avoir :

- ✚ le point de vue des enquêtés par rapport à la gestion des ressources hors budget DDEMP en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie,
- ✚ l'appréciation des enquêtés par rapport à la consommation insuffisante des crédits délégués de la DDEMP,

✚ le regard critique des enquêtés sur l'exécution superficielle du PTA à la DDEMP Atacora-Donga.

d. Traitement des données et outils d'analyse des résultats d'enquêtes

Les données recueillies après l'enquête, feront l'objet d'un dépouillement manuel. Quand au traitement, nous ferons recours au logiciel Excel, tableur et gestionnaire des données qui nous permettra de déterminer les pourcentages correspondant aux différentes causes, de les comparer et d'en tirer les conclusions.

Le traitement et l'analyse des différentes données permettront, par problème spécifique, d'identifier les causes réelles qui sont à la base des problèmes en résolution et de vérifier les différentes hypothèses que nous avons formulées au départ. A cet effet, les données d'analyse ont été réparties dans les tableaux et traduites par la suite en graphiques.

B. Approches théoriques et seuils de décision

A ce titre, nous évoquerons des théories qui cadrent avec chacun des problèmes spécifiques en résolution et susceptibles de contribuer à la vérification des différentes hypothèses, au regard du point des connaissances fait. Nous définirons, par la suite, les seuils de décision qui vont guider le choix des causes réelles.

1. Approches théoriques retenues

Ces différentes approches par problème spécifique se présentent comme suit :

a- approche théorique par rapport au problème de la gestion des ressources hors budget DDEMP, en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie

La théorie retenue ici est celle de **Gabriel Montagnier** qui, à ce propos, illustre le problème à travers la gestion des « **caisses noires** » et suggère que les infractions aux règles de gestion financière auraient pu être évitées si l'agent public qui a encaissé les fonds eût été nommé régisseur pour que l'opération fût régulière.

○ **Normes et repères d'amélioration**

Au regard de l'approche ci-dessus évoquée, on peut envisager, pour résoudre un tel problème, la mise en place de régies de recettes et d'avances au niveau déconcentré pour mobiliser et gérer certains types de ressources qui feront l'objet d'une réglementation.

b- approche théorique par rapport au problème de la consommation insuffisante des crédits délégués

A ce titre, l'approche retenue est celle de **Loïc Philip** qui, par rapport au contrôle financier des engagements et des ordonnancements, propose que soit développé le contrôle de la qualité de la gestion, contrôle qui ne peut s'exercer qu'a posteriori.

○ **Normes et repères d'amélioration**

Au regard de cette approche théorique, les normes et repères d'amélioration peuvent s'orienter vers un contrôle a posteriori qui est un contrôle de la qualité et non de régularité de la dépense. C'est une approche qui s'inscrit logiquement dans la dynamique des réformes budgétaires en cours au Bénin et qui pourront mettre principalement l'ordonnateur au centre de la gestion financière publique.

c- Approche théorique par rapport au problème de l'exécution superficielle du PTA

L'approche retenue ici est celle du **professeur Nicaise MEDE**. En effet, en constatant qu'au regard de la structure budgétaire existante conformément à la loi 86-021 du 26 septembre 1986, le programme, dans la logique de l'approche programmatique de la gestion budgétaire, manque d'être placé au cœur du système d'affectation des ressources, le **professeur MEDE** préconise une solution transitoire, celle d'ajuster les programmes sur l'architecture administrative existante pour pouvoir réaliser l'unité dialectique : « chef-moyens-objectifs ».

○ **Normes et repères d'amélioration**

Cette approche nous conduit à envisager un rapprochement entre les activités des programmes et les paragraphes du budget classique répartis dans les chapitres qui peuvent correspondre ici aux programmes.

2. Seuils de décision

Les seuils de décision sont définis par rapport aux résultats attendus des réactions des différentes cibles de l'échantillon extrait de la population-mère et ce, par problème spécifique. La cause, qui aura obtenu le poids le plus élevé, sera considérée comme celle qui correspond au mieux à l'hypothèse formulée et sera retenue. A cet effet, par problème spécifique, il a été prévu sur le questionnaire, une série de cinq(05) quiz au choix de l'enquêté et soutenus au départ par des items.

Section II : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions

Après l'élaboration des outils de collecte des données susceptibles de nous permettre la vérification des hypothèses, il s'agira dans cette section, d'aborder le contexte proprement dit de l'enquête qui nous conduira ensuite à la démarche de vérification des hypothèses et à la formulation des solutions assortie des conditions de mise en œuvre de celles-ci.

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

Il s'agira essentiellement dans ce paragraphe, de la restitution d'une part des conditions de collecte des données, des difficultés rencontrées et d'autre part de la présentation et de l'analyse des résultats de l'enquête qui permettront la vérification des hypothèses.

I- Restitution des conditions d'enquête

Afin de permettre aux enquêtés de comprendre les différentes consignes sur les questionnaires, nous avons pris soin de les préparer avec minutie. Mais ceci, ne nous a pas épargné des difficultés inhérentes à toute enquête.

A. Préparation et réalisation de l'enquête

Les questionnaires sont introduits par un libellé explicatif qui permet à l'enquêté de se mettre dans le bain de l'étude et des problèmes en résolution afin d'opérer un choix conséquent et objectif des causes.

Nous avons pris soigneusement soin d'épargner certains enquêtés des supports très techniques qu'ils ne pourront comprendre. C'est d'ailleurs cette option qui nous a conduit à la constitution de deux types d'échantillons, eu égard à la nature de chacun des problèmes en résolution.

L'enquête proprement dite s'est déroulée sur quatorze (14) jours, du 16 au 30 novembre 2011.

B. Difficultés rencontrées et limites des données

Les difficultés rencontrées lors de notre enquête sont liées à plusieurs facteurs au nombre desquels nous citons :

- Le profil des enquêtés dont la plupart sont des enseignants et qui ignorent souvent les concepts financiers, ce qui nous a obligé à clarifier parfois des notions sur le questionnaire ;
- Les réticences justifiées soit par les devoirs de réserve, soit par des convenances personnelles mais qui ne nous ont pas empêchés d'insister pour atteindre notre but ;
- Les contraintes de temps pour certains enquêtés et le manque de volonté pour d'autres qui n'ont point émoussé notre ardeur.

Au total, à force de rester patient, d'afficher une courtoisie exemplaire, au cours de l'enquête et de rassurer les uns et les autres sur le caractère confidentiel de leur prise de position, nous sommes parvenus à récupérer tous les

questionnaires. Ceci nous a permis de procéder aux analyses des résultats d'enquête et à la vérification des hypothèses. Notons que certaines données que nous attendions, n'ont pu être suffisamment mobilisées. Ceci n'a pas entaché l'essentiel de la recherche.

II- Analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses

Il s'agira de procéder successivement à la présentation et à l'analyse des résultats de l'enquête puis à la vérification des hypothèses.

A- Présentation et analyse des résultats de l'enquête

Elle se fera ici par problème spécifique en résolution.

1- *Présentation et analyse des résultats relatifs à la gestion des ressources hors budget DDEMP en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie*

Par rapport à ce problème spécifique, il convient de rappeler que la cause plausible que nous avons retenue est : *la volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion financière*. Les personnes qui ont été consultés ici, forment un échantillon de quarante trois (43) personnes dont trente cinq (35) ont effectivement réagi.

Les résultats de l'enquête qui ont permis de confronter cette cause à d'autres supposées afin de dégager la cause réelle se présentent comme suit :

Tableau 8: Fréquences relatives par modalité PS1

N°	Modalités	Effectif	Fréquence
01	Volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion financière	02	5,71%
02	Méconnaissance des textes et des techniques en matière budgétaire et comptable	28	80%
03	Absence de ressources humaines qualifiées en matière comptable	03	8,57%
04	Autre cause	02	5,71%
TOTAL		35	100%

Source : Résultats de l'enquête.

Ces données traduites en graphique nous donnent la projection (**en annexe 8**)

L'analyse du tableau montre que les différentes causes soumises aux avis des enquêtés ont recueilli des chiffres variables avec deux chiffres identiques pour les causes 1 et les autres causes. Il est cependant apparu clairement que la cause n°2 a recueilli le plus d'avis favorables comme le montre le tableau et qui correspond à 80% des avis émis. Les autres causes ayant totalisé les 20% restants.

On conclut donc, au regard du seuil de décision défini, que pour ce problème spécifique, sa cause réelle est la cause n°2 différente de la cause plausible retenue au départ qui est la cause n°1. La cause n°2 est libellée comme suit : **la méconnaissance des textes et des techniques en matière budgétaire et comptable.**

2- Présentation et analyse des résultats relatifs à la consommation insuffisante des crédits délégués

Par rapport à ce problème, la cause plausible que nous avons retenue au départ est libellée : ‘ *les obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques*’. L'échantillon consulté à ce niveau est composé de trente trois (33) personnes dont vingt trois (23) ont réagi. L'enquête menée en confrontant cette cause à d'autres, nous a donné les résultats suivants :

Tableau 9: Fréquences relatives par modalité PS2

N°	Modalités	Effectif	Fréquence
01	Le non respect des exigences de la phase administrative d'exécution des dépenses publiques	02	8,69 %
02	Les obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques	19	82,60%
03	La faible qualification du C/SAF par rapport aux questions budgétaires	00	00 %
04	La nature même du contrôle exercé par le DDCF qui tend à être un contrôle d'opportunité	01	4,35 %
05	Autre cause	01	4,35 %
TOTAL		23	100%

Source : Résultats de l'enquête

Ces résultats d'enquête nous permettent d'obtenir la représentation graphique (en annexe 9).

Au regard des chiffres du tableau, il ressort qu'au nombre des différentes causes, les enquêtés n'ont apporté aucune caution à la faible qualification du C/SAF ; cause supposée n°3. Les causes 4 et 5 ont obtenu le même nombre d'avis favorables(01). Mais on note que beaucoup d'enquêtés soit 19 ont estimé que la cause n°2 est à la base du problème spécifique n°2 devant 02 seulement qui attribuent ce problème au non respect des exigences de la phase administrative d'exécution des dépenses publiques.

On conclut donc par rapport au seuil de décision que pour le PS2, la cause réelle est la cause N°2 libellée : **les obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques.**

3. Présentation et analyse des résultats relatifs à l'exécution superficielle du PTA de la DDEMP

Sur 33 personnes consultées à ce niveau, 23 ont réagi. Les résultats issus de l'enquête qui confronte la cause préalablement retenue comme la plus plausible notamment "l'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts" et d'autres causes, se présentent comme suit :

Tableau 10: fréquences relatives par modalité PS3

N°	Modalités	Effectif	Fréquence
01	L'indisponibilité de crédits nécessaires à son exécution	07	30,43 %
02	La mauvaise évaluation des coûts des activités	01	4,34 %
03	L'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts	12	52,17 %
04	L'absence d'une nomenclature budgétaire définissant par leur nature les activités programmées	01	4,34 %
05	Autre cause	02	8,69 %
TOTAL		23	100%

Source : résultats de l'enquête.

La traduction du tableau en graphique est présentée en **annexe 10.**

A l'analyse des données du tableau, on se rend compte que les enquêtés se sont largement prononcés favorablement sur les causes 1 et 3 devant les autres causes qui ont recueilli des nombres d'avis variables avec, le même nombre d'avis pour les causes 2 et 4. Il ressort néanmoins que la cause n°3 a recueilli plus d'avis favorables soit un pourcentage au-dessus de la moyenne (52,17 %) comme l'indique le tableau. Au regard de notre seuil de décision, On déduit donc que la cause réelle étant à la base du PS3 est la cause n°3 libellée : **l'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts.**

B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Cette vérification se fera hypothèse par hypothèse et au regard des résultats obtenus de l'enquête.

1. Vérification de l'hypothèse N° 1 et établissement du diagnostic

a- Vérification de l'hypothèse

L'hypothèse N° 1 est libellée comme suit : La gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable est justifiée par **la volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion financière.** On constate que la cause qui a sous-tendu cette hypothèse, n'est pas celle qui est retenue au terme de l'enquête comme étant la cause réelle. On en déduit que notre hypothèse n'est pas vérifiée.

b- Etablissement du diagnostic

Au regard de ce qui précède il apparaît donc que : *la volonté manifeste des responsables de violer les textes financiers* n'explique pas *la gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie.* Ce problème s'explique plutôt par *la méconnaissance des textes et des techniques en matière budgétaire et comptable.*

2. Vérification de l'hypothèse N°2 et établissement du diagnostic

a- Vérification de l'hypothèse

L'hypothèse N°2 relative au problème spécifique N°2 énonce que : la Consommation insuffisante des crédits délégués est due aux **obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques**. La cause qui a sous-tendue cette hypothèse s'est avérée être la cause réelle au terme de l'enquête. Il en résulte donc que notre hypothèse se trouve vérifiée.

b- Etablissement du diagnostic

Au regard de l'analyse qui précède, nous retenons comme diagnostic que : *les obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques justifie la consommation insuffisante des crédits délégués à la DDEMP Atacora-Donga.*

3. Vérification de l'hypothèse 3 et établissement du diagnostic

a- Vérification de l'hypothèse

L'hypothèse 3 est libellée comme suit : l'exécution superficielle du PTA de la DDEMP est due à **l'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts**.

La cause plausible retenue ayant conduit à la formulation de cette hypothèse a été confrontée à d'autres causes qui, après enquête, ne se sont pas révélées réelles. C'est donc cette cause plausible qui devient la cause réelle ce qui conduit à conclure que l'hypothèse N°3 est également vérifiée.

b- Etablissement du diagnostic

Le diagnostic suivant se dégage de l'analyse qui précède : *l'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts explique l'exécution superficielle du PTA de la DDEMP Atacora-Donga.*

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

Au regard des diagnostics établis, nous apportons d'abord, des approches de solutions qui visent l'éradication des causes réelles identifiées et donc, la résolution des problèmes spécifiques. Nous définissons ensuite, les conditions de mise en œuvre des solutions retenues.

C'est en effet, de la résolution de ces différents problèmes spécifiques, que dépendra la résolution du problème général pour lequel l'objectif général poursuivi est de "contribuer à l'instauration, à la DDEMP, d'une gestion budgétaire et comptable conforme à la réglementation et portée vers l'efficacité."

I- Approches de solutions

Les approches de solutions sont proposées par problème spécifique et dans le but de réaliser les objectifs spécifiques définis.

A. Approches de solutions par rapport à la gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie

Le diagnostic établi, révèle que ce problème est dû à *la méconnaissance par les responsables des textes et des techniques en matière budgétaire et comptable*. Les solutions ici, permettront d'éradiquer cette cause réelle, en vue de la réalisation de l'objectif spécifique défini à travers la résolution du problème spécifique.

De manière générale, il s'agira pour ce problème, de former les acteurs de la direction sur le sens et la portée des différents textes en matière de gestion financière. Aussi importe-t-il qu'ils soient formés sur l'usage de certains documents comptables afin de faciliter les contrôles. Mais il convient, d'envisager des solutions alternatives afin d'éviter que le problème perdure. A cet effet :

Par rapport à la question des primes il convient,

-Pour se conformer aux exigences de la comptabilité publique, de prendre des textes juridiques pour mettre en place, au niveau départemental, une régie d'avances chargée du règlement de certaines dépenses à la DDEMP.

Il peut s'agir d'une régie placée sous l'autorité de l'ordonnateur secondaire et créée par arrêté interministériel. Le régisseur qui sera nommé doit appartenir tout au moins au corps des Attachés des Services Financiers.

L'arrêté interministériel définira de manière exhaustive les dépenses (dont les primes) qui seront payées de même que les modalités de mise à disposition des fonds par ordre de paiement. Les crédits relatifs aux dépenses du personnel devront être donc répartis au niveau du budget de la DDEMP.

Par ailleurs, dans le souci de permettre à cette régie d'être efficace, il s'agira pour le cas de la DDEMP, de mettre à sa disposition et à temps, si possible dès janvier, la liste exhaustive de tous les bénéficiaires des primes. Le temps suffisant dont disposera la régie, lui permettra non seulement d'apurer les listes et de mettre en place une programmation des paiements (puisque'il s'agit en fait de primes payées au titre de l'année précédente), mais aussi et surtout, de s'assurer que les paiements qui seront faits, le seront en direction des vrais bénéficiaires en respect scrupuleux du caractère libérateur de la dette publique.

-L'autre solution possible, qui s'inscrit dans une démarche d'efficacité, d'efficience mais également d'économie, est celle d'envisager que les différentes primes soient directement inscrites sur les fiches de paie mais non frappées d'IPTS à l'image des allocations familiales, sur la base d'un arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances et dont nous proposons un modèle de l'avant projet **(annexe 11)**.

-Enfin, une autre solution peut consister en un maintien de la situation du paiement des primes en assurant une formation aux agents.

A cet effet, puisque même un comptable de fait est soumis aux mêmes règles que le comptable public, les agents sauront, dans l'accomplissement de leur mission, les responsabilités qui pèsent sur eux et non plus sur le C/SAF seul. Par ailleurs, les comptables des CS récemment nommés par Arrêté et astreints à la prestation de serment pourront désormais être mis à contribution.

Mais cette dernière alternative dans une logique d'économie, doit être soutenue en amont par un sérieux travail d'apurement des listes comme évoqué ci-dessus, afin de finir, une fois pour toutes, avec l'éternel problème des double-emplois qui contraste très souvent et curieusement avec la longue liste des omissions.

Par rapport à la question des recettes perçues par la Direction sans autorisation à la suite de la délivrance de documents administratifs,

Il s'agira entre autres :

-soit de les prévoir désormais au Budget de l'Etat au titre des recettes non fiscales validées, chaque année, par une loi des finances interdisant aux responsables administratifs, la perception de recettes hors budget et, assortie d'un Arrêté du MEF organisant les modalités de perception de telles recettes et les sanctions administratives et pénales, en cas de violation des dispositions dudit Arrêté. Un autre Arrêté interministériel cosigné par le MEMP et le MEF définira clairement les différents types de documents qui seront soumis à l'application d'une telle mesure de même que les montants applicables. La fréquence de ces montants sera fonction des différents découverts.

-Soit de confier, sur la base d'un Arrêté interministériel du MEMP et du MEF, la mobilisation de telles ressources par une régie départementale de recettes non fiscales travaillant conjointement avec la régie de dépenses pour l'exécution de dépenses ponctuelles et urgentes qui ne sauraient souffrir, des contraintes de la procédure normale, mais qui font préalablement l'objet d'une rubrique budgétaire précise permettant leur imputation comptable.

-Enfin, outre les suggestions ci-dessus formulées, et en l'état actuel de nos textes sur les finances publiques, il s'agira tout simplement pour le MEMP, si l'option est faite de ne percevoir aucun fonds, de prendre une note de service pour appeler l'attention des responsables, sur le caractère irrégulier de leurs actes et les sanctions prévues à cet effet. Cette note sera appuyée par des visites de contrôle de

la Direction des Ressources Financières et Matérielles (DRFM) et sous la supervision de l'Inspection Générale du Ministère(IGM).

B. Approches de solutions par rapport à la consommation insuffisante des crédits délégués.

Le diagnostic établi, à ce titre, révèle que ce problème est justifié par les obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques. A cet égard, il sera question, en l'état actuel de nos textes en matière de finances publiques et, pour permettre une consommation optimale des crédits délégués :

-de mettre de plus en plus à la disposition de la DDEMP, des cadres qualifiés et professionnels en matière budgétaire et comptable ou à défaut, d'accroître la formation des agents de l'ordonnateur secondaire en particulier, celui de la DDEMP, sur les procédures d'exécution des dépenses publiques notamment, en ce qui concerne le respect des imputations budgétaires et du service fait. Il importe aussi, de ne pas oublier surtout le respect des exigences de la liquidation notamment en ce qui concerne les mentions de certification et de liquidation proprement dite,

-de renforcer la DDCF en la dotant de personnes qualifiées, intègres et respectueux des textes,

-de renforcer le SIGFIP, afin d'éviter les pannes répétées préjudiciables au déroulement normal des dépenses,

-de mettre à la disposition des services déconcentrés, en particulier de la DDEMP, des lignes vertes qui puissent leur permettre de relever et de porter à la connaissance du Contrôleur Financier, les comportements maladroits éventuels des DDCF,

-de programmer le système informatique au niveau de la Direction Générale du Budget(DGB) et de conditionner le Directeur de manière à ce qu'au 31 Janvier, les fiches de délégation de crédits soient signées et convoyées vers l'ordonnateur secondaire,

-enfin, il s'agira de s'inscrire progressivement dans l'approche programmatique de la gestion budgétaire qui priorise le contrôle a posteriori qui, en responsabilisant davantage les ordonnateurs, nous épargnera des pertes de temps provoquées qui sont, sources de corruption.

C. Approches de solutions par rapport au problème de l'exécution superficielle du PTA de la DDEMP

Le diagnostic établi par rapport à ce problème révèle que c'est l'inadéquation entre les crédits budgétaires ouverts et les activités prévues au PTA qui l'explique.

Face à l'exigence des résultats liés à la gestion publique, il s'agira de manière générale :

-de mettre en place un dispositif de déblocage ne serait-ce que partiel, de ressources ; avant l'accomplissement des différentes missions liées aux activités prévues (les avances).

-de programmer les activités au rythme de consommation des crédits délégués et qui correspond, par trimestre, au quart des crédits ouverts pour l'année,

-de veiller à accroître les crédits transférés dans le souci de permettre à la DDEMP d'exécuter le maximum des activités prévues au PTA,

-de mettre de plus en plus à la disposition de la Direction des crédits relatifs à l'acquisition de mobiliers et matériels.

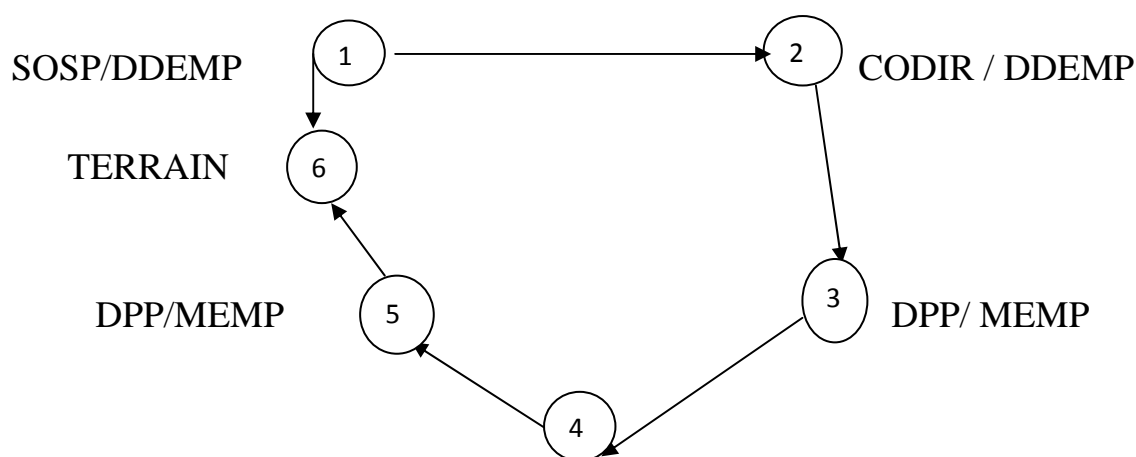
De manière spécifique, il s'agira :

-de mettre en place en attendant l'adoption d'une nomenclature budgétaire conséquente et conforme aux exigences des budgets-programmes, une structure budgétaire qui puisse permettre d'imputer du point de vue comptable, les activités prévues au PTA. Cette structure budgétaire peut s'appuyer sur un certains nombres de paragraphes. A titre d'illustration, en ce qui concerne les missions de suivi et d'évaluation, le paragraphe 992 (Dépenses Diverses de fonctionnement) peut être

exploité. A cet effet, ces missions de suivi et d'évaluation pourront être identifiées souvent dans la nomenclature budgétaire par ce paragraphe afin de permettre la tenue d'une comptabilité administrative et deniers claire à ce sujet.

Un arrêté interministériel du MEMP et du MEF définira tant au niveau du MEMP qu'au niveau de la DDEMP, les services et responsables appelés à ces missions, conformément au graphe ci après proposé :

 **Figure1** : Graphe sur les missions de suivi



POINT FOCAL ET CELLULE DE PILOTAGE MEMP

1. Conception du chronogramme de suivi ; des indicateurs d'appréciation et soumission au CODIR / DDEMP pour amendement.
2. Amendement du CODIR / DDEMP et envoi à la DPP / MEMP.
3. Centralisation par la DPP / MEMP et transfert à la Cellule de Pilotage et au Point focal pour observations.
4. Observations de la Cellule et du Point focal.
5. Retour à la DPP pour approbation.
6. Descente conjointe des délégations de la DPP / MEMP et de la DDEMP / Atacora-Donga ; chacune des délégations supporte la charge sur ses crédits.

Chacune des phases devra faire l'objet d'une inscription budgétaire, conformément aux articles ci-après proposés pour la DDEMP :

- Le 9921 Phase 1

-
- Le 9922 Phase 2
 - Le 9923 Phase 4
 - Le 9924 Phase 6

Le nombre de personnes impliquées sera fonction non seulement de leur profil mais également du crédit ouvert à la rubrique budgétaire concernée.

L'évaluation sera faite, au terme des activités programmées, par une grande commission réunissant à la fois les acteurs de la DPP/ MEMP et ceux de la DDEMP. Cette activité sera couverte par les crédits de la DDEMP et de la DPP.

-Par ailleurs, il convient dans le contexte actuel, de responsabiliser de plus en plus des gestionnaires de crédits, en leur conférant une certaine autonomie dans la gestion de manière à minimiser la prépondérance de l'Ordonnateur Secondaire car, comme l'affirmait Stéphane THEBAULT dans son ouvrage intitulé "l'ordonnateur en droit public financier" : « Les services de l'Etat doivent prendre part dans la réalisation des opérations d'inventaire. Cependant, pour cette dernière, la qualité d'ordonnateur n'est pas exigée ; celle de gestionnaire paraît suffisante ».

II- Conditions de mise en œuvre des solutions retenues et Tableau de Synthèse de l'Etude

A- Conditions de mise en œuvre des solutions retenues

L'objectif général de la présente étude ne saurait être réalisé sans la satisfaction d'un certain nombre de conditions. Il s'agit, pour l'essentiel, des attitudes à avoir par les acteurs potentiels concernés par ces problèmes afin que ceux-ci soient effectivement et définitivement résolus.

A cet effet, nos recommandations vont :

❖ A l'endroit des autorités gouvernementales

Il s'agira particulièrement pour le MEMP et le MEF :

-
- d’initier, dans toutes les directions centrales et déconcentrées du MEMP, des séances d’échanges sur les différents textes financiers et leurs exigences,
 - de faire le point, au niveau des différentes structures, des opportunités de mobilisation de ressources susceptibles d’être budgétisées,
 - de mettre en place un plan de formation qui prenne en compte les cadres de la DDEMP pour des formations pointues en particulier dans le domaine financier.
 - d’initier des séances de sensibilisation avec les acteurs sociaux de l’enseignement primaire sur la nécessité d’une réforme dans le paiement des primes de rentrée,
 - de former les cadres de la DRFM, de la DPP et de la DDEMP, sur la réalisation des prévisions réalistes de dépenses susceptibles d’être supportées par les crédits ouverts,
 - de former les gestionnaires de crédits aux procédures de contrôle des dépenses publiques, notamment sur les délais de traitement des dossiers d’engagement ou d’ordonnancement des dépenses,
 - de prendre des mesures d’accélération de l’adoption de la LOLF qui cadre, avec les exigences de la réforme et qui permettra de responsabiliser davantage les ordonnateurs et les gestionnaires de crédits. Il s’agira aussi, d’internaliser 63 différents textes communautaires de l’UEMOA notamment celui portant Règlement sur la comptabilité publique.

❖ A l’endroit de l’ordonnateur secondaire

Il s’agira pour lui :

- de susciter la mise en place d’une cellule d’écoute des usagers de la DDEMP et de collecte d’informations sur les activités afin, soit de rappeler les responsables à l’ordre, soit d’appeler l’attention du MEMP sur les irrégularités éventuelles en matière financière,
- de plaider, en l’état actuel des procédures de contrôle a priori, pour un renforcement des capacités humaines, techniques et financières de la DDCF,

-de prendre à temps les arrêtés organisant les missions sur le PTA, afin de permettre la réalisation rapide et effective des activités prévues ou la révision éventuelle du PTA.

❖ A l'endroit du gestionnaire de crédits

Il s'agira :

-à défaut d'être un spécialiste des Finances Publiques, de s'informer souvent sur la régularité des actes posés par ses services, en sollicitant l'appui des techniciens en la matière,

-d'instaurer une ambiance de travail collégiale basée sur la franchise et la prise d'initiatives des collaborateurs, afin d'anticiper sur les irrégularités éventuelles,

-d'initier des séances de causerie, lors des CODIR sur les différents actes réglementaires et législatifs en matière financière et sur le point d'exécution du PTA ainsi que celui de consommation des crédits délégués, afin de prendre des mesures correctives qui s'imposent.

B- Tableau de Synthèse de l'Etude

Ce tableau fait le point, de l'ensemble des étapes développées au cours de l'étude. Il nous permet de résumer, les conclusions auxquelles les enquêtes ont abouti et les différentes solutions retenues.

Tableau 11: Tableau de Synthèse de l'Etude

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes réelles	Diagnostic de l'étude	Approches de solutions
Général		<u>Problème général</u> Gestion budgétaire et comptable non adéquate à la DDEMP Atacora-Donga.	<u>Objectif général</u> Contribuer à l'instauration, à la DDEMP, d'une gestion budgétaire et comptable conforme à la réglementation et portée vers l'efficacité.	-	-	
Spécifiques	1	<u>Problème spécifique n°1</u> La gestion des ressources hors budget DDEMP en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie.	<u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer les mécanismes comptables d'évaluation et de paiement des primes ainsi que des alternatives de formalisation des fonds perçus sur délivrance de documents administratifs.	<u>Cause spécifique n°1</u> La méconnaissance des textes et des techniques en matière budgétaire et comptable.	La méconnaissance des textes et des techniques en matière budgétaire et comptable explique la gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie.	-mettre en place une régie départementale d'avance -envisager l'inscription des primes sur les fiches de paie -budgétiser les recettes non réglementées ou les supprimer.
	2	<u>Problème spécifique n°2</u> Consommation insuffisante des crédits délégués.	<u>Objectif spécifique n°2</u> Envisager des voies et moyens pour une consommation optimale et régulière des crédits délégués.	<u>Cause spécifique n°2</u> Les obstacles liés au contrôle ou à l'utilisation du SIGFIP, lors de l'exécution des dépenses publiques.	Les obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques justifie la consommation insuffisante des crédits délégués à la DDEMP Atacora-Donga.	-renforcer la DDCF en personnel qualifié -mettre à disposition des DDEMP des lignes vertes -faire émettre rapidement par SIGFIP les fiches de délégation de crédits
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> Exécution superficielle du PTA.	<u>Objectif spécifique n°3</u> Suggérer des pistes d'actions qui puissent permettre aux cadres d'observer les exigences liées à l'élaboration et à l'exécution correcte d'un PTA.	<u>Cause spécifique n°3</u> Inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts.	L'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts explique l'exécution superficielle du PTA de la DDEMP Atacora-Donga.	-mettre en place un dispositif de déblocage rapide de ressources (une régie d'avances) -accroître les crédits transférés

Conclusion

Le budget de moyens, tel qu'il est élaboré et exécuté depuis toujours, vise à donner aux structures administratives, les moyens de mettre en œuvre la politique de l'Etat dans divers domaines.

Les différents axes d'action de l'Etat se fondant, pour l'essentiel, sur le bien-être des populations, il est apparu nécessaire, que les efforts du pouvoir exécutif s'appuient sur des structures déconcentrées sur la base d'un cadre juridique bien élaboré.

La délégation de crédits qui s'inscrit dans ce cadre permet aux services déconcentrés de l'Etat et aux différents projets, de mettre en œuvre les recommandations du programme d'action du gouvernement ainsi que les différents plans stratégiques qui concourent au développement.

Cependant, la mise en œuvre de cette déconcentration dans la gestion financière publique a été caractérisée tantôt par une dynamisation des services tantôt par la réduction de ceux-ci en simples structures observatrices.

En effet, d'une Direction Départementale de l'Education forte à la fois des crédits de fonctionnement et des crédits destinés à l'équipement, on en est arrivé avec le temps, seulement aux crédits de fonctionnement, eux aussi suffisamment réduits.

Les actions normalement dévolues à la direction déconcentrée, sont souvent directement exécutées par le niveau central parfois, à l'improviste et dans le tâtonnement parce que, les missionnaires ne maîtrisent pas toujours le terrain. A tout ceci s'ajoutent, ces dernières années, des difficultés dans la consommation des crédits minimaux mis à la disposition de la DDEMP et qui sont soit du fait des hommes, soit du fait de la technique.

Dans ces conditions, les résultats escomptés ne sont pas souvent atteints, notamment les résultats aux divers examens scolaires dans le Département de l'Atacora-Donga.

Au regard de tout ce qui précède, on pourrait comprendre que les responsables de la DDEMP soient tentés, de suppléer l'insuffisance des ressources ou les difficultés de consommation des crédits par des ressources propres qu'elle mobilise. Cependant, dans un Etat de droit, il n'y a pas d'initiative solitaire qui tienne et qui conduit à se dissocier d'un tout cohérent. L'époque des injonctions à violer le droit est en effet révolue.

Dès lors, la réforme en cours avec à la clé l'usage des instruments budgétaires comme le PTA, apparaît comme une panacée qui permettra effectivement à la Direction de se mettre résolument au travail, conformément aux normes.

Mais il reste que la volonté politique accompagne la volonté technique pour que le PTA de la DDEMP ne se résume pas à un simple outil d'expérimentation mais soit réellement un instrument adéquat d'exécution des tâches programmées.

Bibliographie

A- OUVRAGES GENERAUX ET SPECIALISES

- BOUVIER, M. (2002) : « **Finances publiques** », Paris, LGDJ 2002, 880p.
- DUNAUD, Ph. (1970) : « **Problèmes budgétaires contemporains : la prévision des recettes et les budgets de programmes** », Paris, PUF 1970,285p.
- LE GALL, J.M. : « **la Gestion des Ressources Humaines** », Que sais-je ? PUF.
- LOÏC, Ph. (1983) : « **Finances publiques : problèmes généraux et droit budgétaire et financier** », Paris, Cujas 1983, pp. 91-337.
- MOMHA, H. (1993) : « **Déontologie Administrative en Afrique** », Paris, Harmattan, 1993, 201p.
- MONTAGNIER, G. (1981) : « **Principes de comptabilité publique** », Paris, Dalloz 1981, pp. 79-111.
- ORSONI, G. (1989) : « **Finances publiques** », Paris, PUBLISUD 1989, pp. 32-184
- THEBAULT, S. (2007) : « **L'ordonnateur en Droit Public Financier** », Paris LGDJ 2007, pp. 7-294.

B- MEMOIRES

- AMOUSSOU-GUENOU, M. (2007) : « **Contribution pour une mise en place d'un système de suivi et évaluation performant du budget programme au Bénin** », Mémoire de fin de formation, Cycle II, AFT, ENAM, UAC.
- DJIDONOU, B. C. et M. Y. TOSSA (2004) : « **Gestion automatisée du suivi-évaluation des budgets-programmes** », Mémoire de fin de formation, Cycle I, IG, ENEAM, UAC.
- GLELE LANGANFIN FANOU, Th. (2009) : « **Contribution à l'amélioration du niveau de consommation des crédits délégués : cas de la Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Eau Ouémé-Plateau** », Mémoire de fin de formation, Cycle II, AFT, ENAM, UAC.

TCHOLE, I. O. (2009) : « **Problématique de la budgétisation axée sur les performances dans le secteur de l'Education au Bénin** », Mémoire de fin de formation, Cycle II, AFT, ENAM, UAC.

C- ARTICLES, NOTES DE COURS ET DOCUMENTS FINANCIERS

DGB, (2011) : « **Les réformes apportées dans l'utilisation du SIGFIP** », Séminaire de formation des Chefs de Services Financiers de l'Atacora-Donga, Préfecture de Natitingou.

MDGLAAT, DGAE (2008) : « **procédures de gestion budgétaire, comptable et du matériel** », Manuel de procédure des préfectures, Projet d'appui Néerlandais à la mise en œuvre de la déconcentration, 73p.

MEDE, N. (2004) : « **La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de performances au Bénin** », Afrilex, n°4, pp. 56-86.

DJOSSOU, J. (2011) : « **Techniques de Gestion Budgétaire de l'Etat** », Cours inédit de Cycle II, ENAM-UAC.

MAMADOU, M. (2010) : « **Procédures d'Exécution des Dépenses Publiques** », Cours inédit de Cycle II, ENAM-UAC.

MEDE, N. (2010) : « **Grands Problèmes Financiers Contemporains** », Cours inédit de Cycle II, ENAM- UAC.

RAHIMI, A. R. (2010) : « **Initiation au Budget Programmes** », Cours inédit de Cycle, ENAM-UAC.

D- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant statut général des Agents Permanents de l'Etat et ses modificatifs.

Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances (Bénin).

Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (France).

Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

Directive n° 08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat au sein de l'UEMOA.

Décret n° 97-532 du 28 octobre 1997 portant statuts particuliers des corps des personnels des Enseignements Maternel et de Base et ses modificatifs.

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

Décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique

Décret n°2003-423 du 23 octobre 2003 fixant les taux des indemnités de direction et de fonctions spéciales allouées aux personnels des Enseignements Maternel, Primaire Secondaire, Technique et Professionnel.

Décret n°2008-733 du 22 décembre 2008 portant Attribution Organisation et Fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

ANNEXES

Annexe 1: Attributions d'une DDEMP

Numéro d'ordre	SERVICES	ATTRIBUTIONS
1	SECRETARIAT GENERAL	Planification et suivi des activités des services techniques départementaux ; validation des documents et mise en forme des instructions du Directeur et de tous les actes ou documents relatifs au bon fonctionnement des services de la direction ; Intérim du DDEMP en cas d'absence.
2	SECRETARIAT PARTICULIER	Mise en forme, enregistrement, ventilation et conservation du courrier confidentiel à l'arrivée et au départ ; exécution de toutes tâches confiées par le Directeur.
3	SECRETARIAT ADMINISTRATIF	Traitement Courriers (Arrivée – départ – internes et externes) – classement – archivage – communication.
4	SERVICE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE	Animation et encadrement pédagogique ; Inspections du personnel enseignant ; Evaluations trimestrielles ; Participation à l'organisation des épreuves écrites des examens scolaires et professionnels (CEP- CAP – CEAP) ; Coordination des activités des CS.
5	SERVICE DES AFFAIRES FINANCIERES ET DU MATERIEL	Gestion des Affaires financières et du matériel.
6	SERVICE DE L'ORGANISATION SCOLAIRE ET DE LA PREVISION	Gestion des statistiques et de l'information ; suivi et évaluation des PTA de la DDEMP, des CS et de l'ENI – Djougou.
7	SERVICE DES EXAMENS ET CONCOURS	Gestion Examens et concours au niveau départemental.
8	SERVICE DES RESSOURCES HUMAINES	Gestion Effectifs – Positions – Carrières – Affaires disciplinaires – Valorisation professionnelle.
9	SERVICE DES ETABLISSEMENTS PRIVES DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE	Promotion du secteur éducatif privé dans les départements de l'Atacora et de la Donga.
10	SERVICE DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE LA MAINTENANCE	Gestion infrastructures, équipement et maintenance.
11	SERVICE DE LA PROMOTION DE LA SCOLARISATION	Promotion scolarisation, cantines scolaires, sport scolaire, santé en milieu scolaire.

Source : SG/DDEMP

Annexe 2 : Les CS et les Ecoles

Département	Circonscriptions Scolaires	Nombre d'écoles publiques	Nombre d'écoles privés	Total
Atacora	Boukombé	79	4	83
	Cobly	76	2	78
	Matéri	99	1	100
	Tanguiéta	68	5	73
	Toucountouna	42	6	48
	Kérou	55	2	57
	Kouandé	82	3	85
	Pehunco	59	5	64
Donga	Natitingou	117	26	143
	Copargo	77	2	79
	Djougou I et II	257	12	269
	Ouaké	85	2	87
Total	Bassila	105	2	107
		1201	72	1273

Source : SOSP/année scolaire 2010-2011.

Annexe 3 : Les services et leurs divisions respectives.

SERVICES	DIVISIONS
SEC	Secrétariat Division Examens académiques Division Examens professionnels Division des archives
SOSP	Division secrétariat Division scolarité et prévision Division de la statistique et de la gestion de l'information
SPS	Division secrétariat Division promotion scolarisation des filles et des enfants à besoins spécifiques Division du sport scolaire Division de la santé scolaire Division de la cantine scolaire
SIEM	Division infrastructures Division équipement Division maintenance
SAFM	Division comptabilité Division Secrétariat Division de la gestion du matériel.
SA	Division courrier arrivée Division courrier départ Division des archives Division de la communication et de la transmission des courriers Division de l'informatique, de la photocopie et de la reliure
SRH	Division secrétariat Division de la gestion des positions et des effectifs Division de la gestion des carrières des APE Division de la gestion des carrières des ACE Division de la statistique et de l'information
SEMP	Division secrétariat Division formation et suivi Division enseignement maternel Division enseignement primaire Division gestion matériel et pédagogique
SEPEMP	Division statistique

Source : SRH de la DDEMP

Annexe 4 : Point des recettes non autorisées sur délivrance de documents administratifs de janvier à septembre 2011.

indicateurs Mois	Nature du document		Valeur unitaire		Montant total		Montant global	obs.
	AVS	AT/CT	AVS	AT/CT	AVS	AT/CT		
Janvier	71	73	1000	200	71000	14600	85600	
Février	89	20	1000	200	89000	4000	93000	
Mars	46	07	1000	200	46000	1400	47400	
Avril	53	17	1000	200	53000	3400	56400	
Mai	53	03	1000	200	53000	600	53600	
Juin	55	17	1000	200	55000	3400	58400	
Juillet	36	11	1000	200	36000	2200	38200	
Août	42	29	1000	200	42000	5800	47800	
Septembre	39	05	1000	200	39000	1000	40000	
TOTAL	484	182	1000	200	484.000	36.400	520.400	

Source : SRH/DDEMP

REPUBLIQUE DU BENIN

 MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS
 MATERNEL ET PRIMAIRE

 CABINET DU MINISTRE

 DIRECTION DEPARTEMENTALE DES ENSEIGNEMENTS
 MATERNEL ET PRIMAIRE DE L' ATACORA ET DE LA DONGA

 SERVICE AFFAIRES FINANCIERES ET DU MATERIEL

ANNEXE 5 : POINT D'EXECUTION FINANCIERE DES CREDITS DELEGUES AU

30/09/2011 DE LA DDEMP ATACORA-DONGA

N° d'ordre	Chapitre	Paragraphe	Désignation	Délégation	Engagement	Ordonnancement	Disponible	Taux
1	623430024120062	11	Fournitures consommées	7 583 000	5 687 000	1 104 500	2 548 492	66,39%
2		17	Carburant et lubrifiants	12 500 000	9 375 000	9 375 000	3 125 000	75%
3		29	Entretien et maintenance	21 982 000	18 231 083	12 945 892	3 750 917	82,93%
4		39	Autres prestations de service	1 080 000	432 360	432 360	647 640	40,03%
5		992	Dépenses diverses de fonctionnement	14 168 000	6 422 000	6 422 000	7 746 000	45,32%
TOTAL				57 313 000	40 147 443	30 279 752	17 818 049	68,91%
	Autre chapitre	Paragraphe						
6	624430024120064	99	Autres transferts courants	25 000 000	18 749 000	12 789 500	12 210 500	74,99%
TOTAL				82 313 000	58 896 443	43 069 252	30 028 549	71,55%

LE CHEF SERVICE DES AFFAIRES
 FINANCIERES ET DU MATERIEL

LE DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DES ENSEIGNEMENTS
 MATERNEL ET PRIMAIRE DE L' ATACORA ET DE LA DONGA

Natitingou le 17 octobre 2011

Abel DJOSSOU

Jean N'Po DOUAKOUTCHE

Annexe n° 6 : Tableau indicatif du taux d'exécution du PTA de la DDEMP au 4^{ème} trimestre 2011

Services activités	SOSP	SIEM	SEPEMP	SRH	SAFM	SEC	SPS	SEMP	SA	TOTAL	
Nombre d'activités prévues	05	02	02	05	06	07	03	04	01	35	
Nombre d'activités exécutées	01	01	01	04	04	07	01	02	01	22	
Pourcentage d'exécution	20%	50%	50%	80%	67%	100%	33%	50%	100%	63%	
Observations						Certaines activités ici sont relatives à la consommation du carburant exécutée à 50%					

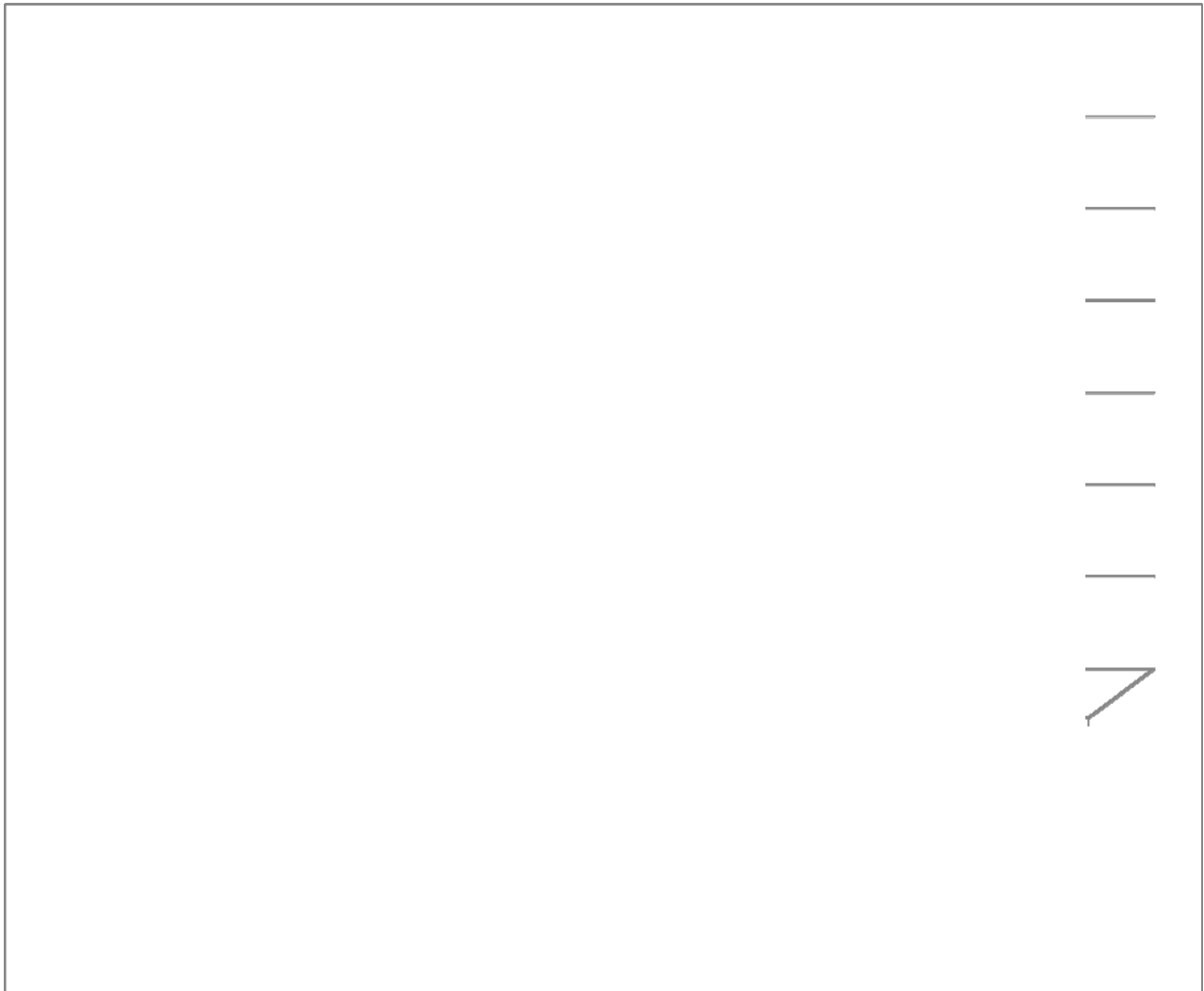
Source : Nos recherches

Annexe 7: Point des avantages accordés aux payeurs des primes de rentrée

Catégories	Montant payé par personne et par catégorie	Phases				Obs.
		01	02	03	04	
A	150000 pour 5jrs	Travaux préparatoires des paiements	Paiement proprement dit des primes collectives	Paiement des primes d'éloignement	Travaux post paiement	-L'ensemble des agents de cette direction sont impliqués dans le paiement des primes collectives ce qui n'est pas le cas pour les primes d'éloignement -les montants sont variables suivant le nombre de jours de mission
B	100000 pour 5jrs					
C	75000 pour 5jrs					
D et E	42500 pour 5 jours					

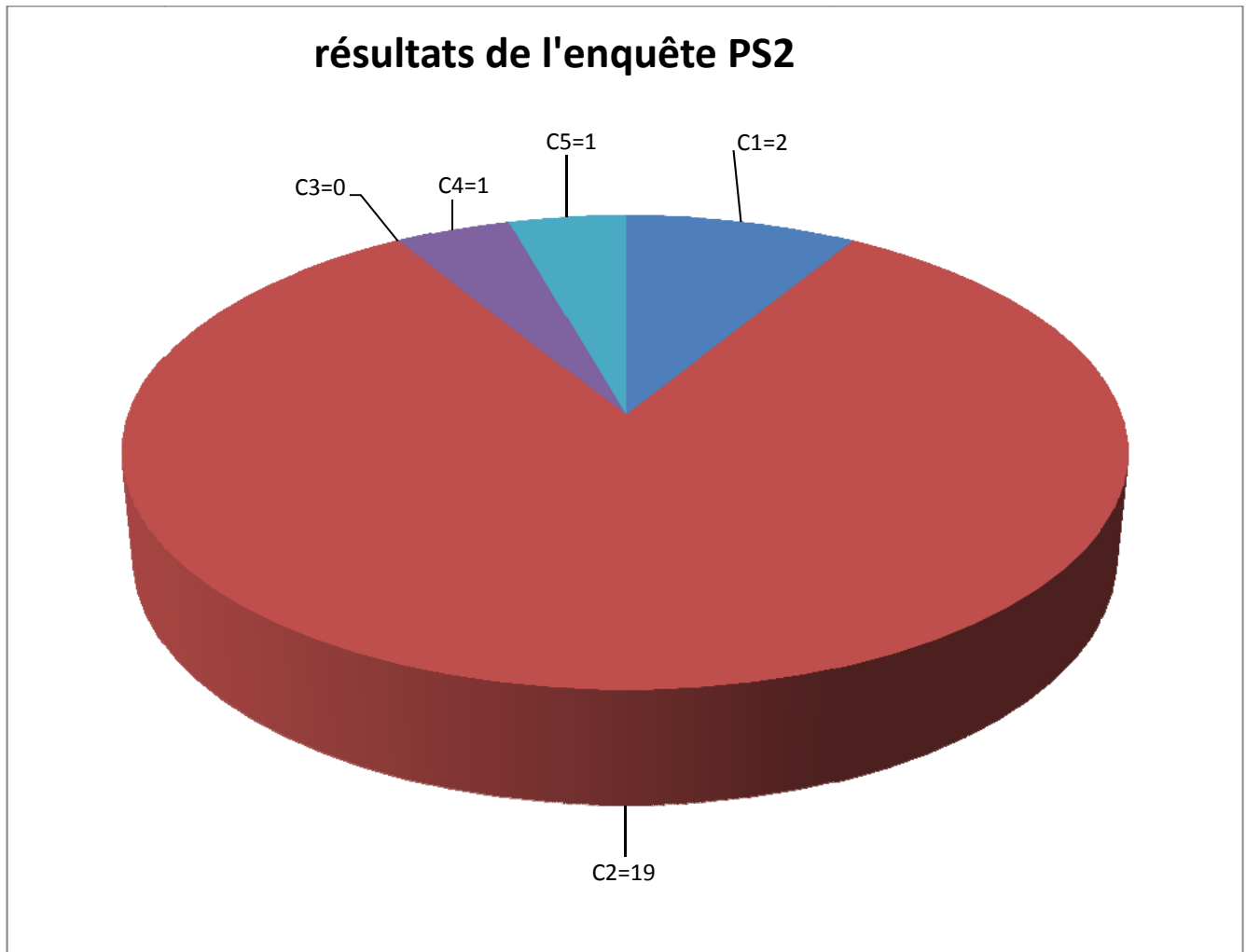
Source : SAFM/DDEMP

Graphique n° 1 : Résultats de l'enquête PS1



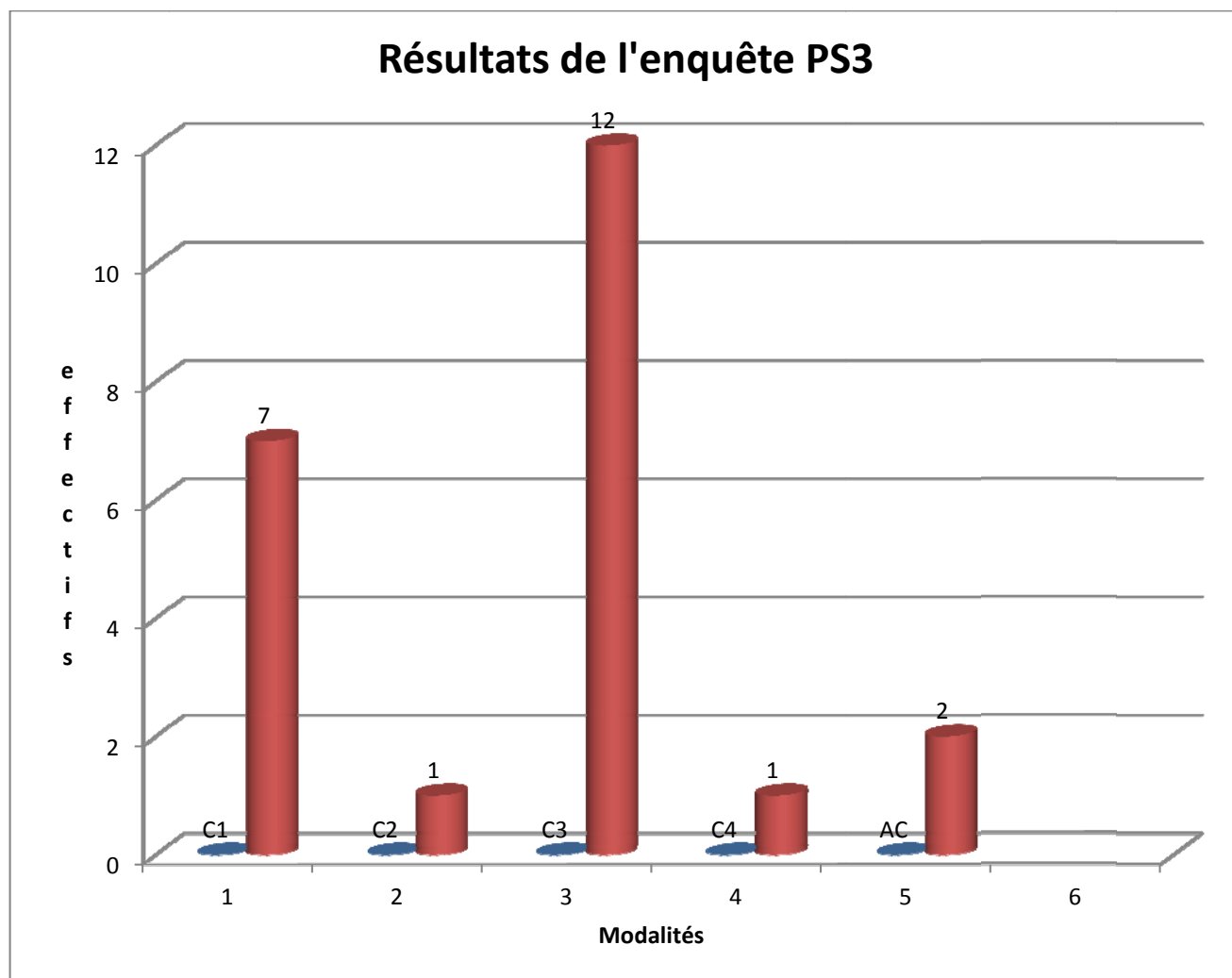
ANNEXE 9

Graphique n° 2: Résultats de l'enquête PS2



ANNEXE 10

Graphique 3: Résultats de l'enquête relative au PS3



REPUBLIQUE DU BENIN

ANNEXE 11

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET
DES FINANCES

CABINET DU MINISTRE

**Proposition de modèle d'Avant projet d'ARRETE
N°---- du----- portant modalités de paiement
des primes de rentrée aux enseignants de toutes catégories
émargeant au Budget de l'Etat**

Le Ministre de l'Economie et des Finances,

vu la Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin,

vu la Loi 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat et ses modificatifs,

vu la Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances,

vu la proclamation le 29 mars 2011 par la cour constitutionnelle des résultats définitifs des élections présidentielles du 11 mars 2011,

vu la Directive n°06 /2009/CM/UEMOA du 16 septembre 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA,

vu la Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de L'UEMOA,

vu le Décret n°2012-004 du 24 janvier 2012 portant composition du Gouvernement,

vu le Décret n°97-532 du 28 octobre 1997 portant statuts particuliers des corps des personnels des Enseignements Maternel et de Base et les décrets qui l'ont complété et modifié,

vu le Décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique,

vu le Décret n°2003-423 du 23 octobre 2003 fixant les taux des indemnités de direction et de fonctions spéciales allouées aux personnels des Enseignements Maternel , Primaire et Secondaire Général , Technique et Professionnel.

Dans le cadre de la maîtrise de la gestion des ressources publiques,

Arrête :

Article 1^{er} : les soldes des Enseignants du secteur public sont appuyés de primes et indemnités inscrites sur la fiche de paie mensuelle.

Article 2 : outre les accessoires de salaires habituels, les primes de rentrée annuellement payées sur le terrain sont désormais constatées sur les fiches de paie.

Article 3 : les primes sont constatées sur les fiches pour leur montant intégral par catégorie de prime.

Article 4 : les primes sont inscrites sur les fiches de paie au titre du mois de septembre.

Article 5 :

- les primes de rentrée inscrites sur la fiche de paie sont exclues de l'application de l'IPTS au même titre que les allocations familiales.
- les primes sont toutefois soumises aux oppositions éventuelles légales ou légalement formulées.

Article 6 : les différentes primes font l'objet d'une actualisation annuelle, pour tenir compte des modifications éventuelles intervenues dans la situation des agents bénéficiaires.

Article 7 : le présent arrêté ; qui abroge toute disposition antérieure, prend effet dès sa signature et sera publié au journal officiel.

Le Ministre de l'Economie et des Finances ;

Prénoms et nom

ANNEXE 12

QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE

Soumis par M. TAMOUTE Galbert aux enquêtés

Mesdames, messieurs ;

Ce questionnaire vous est adressé dans le cadre d'une recherche qui nous permettra de produire un mémoire professionnel. Ce mémoire sera soutenu devant un jury qui en le validant, nous permettra d'obtenir le diplôme d'Administrateur des Finances et du Trésor délivré par l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, au terme de notre formation au cycle II de cette école.

Vous comprenez donc qu'en vous identifiant comme enquêté, nous avons la certitude que vous pourrez objectivement participer par votre réaction, à la finalisation de notre étude et de facto, à l'amélioration de la gestion financière de notre pays en général et de la DDEMP qui nous accueille pour notre stage en particulier. Nous vous en savons d'avance gré et comptons sur votre diligence tout en vous assurant, de notre couverture au regard du caractère scientifique de notre travail qui ne vise nullement à saboter quelque initiative que ce soit.

1- Le problème de la gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable

Item 1 : Les primes de rentrée payées par la DDEMP de même que certains fonds relatifs à la délivrance de certains documents administratifs font partie des ressources hors budget de la DDEMP dont la gestion périodique (primes) ou régulière (recettes) échappe, très souvent, à la réglementation budgétaire et comptable. Mais diverses causes sont évoquées pour justifier cet état de chose.

a / La volonté manifeste des responsables de violer les textes en matière de gestion financière.

b / La méconnaissance des textes et des techniques en matière budgétaire et comptable.

c/ L'absence de ressources humaines qualifiées en matière comptable.

d/ Autres causes à préciser en deux lignes -----

2- Le problème de la consommation insuffisante des crédits délégués à la DDEMP Atacora-Donga.

Item 2: Dans le processus de consommation des crédits mis à la disposition de la DDEMP, trois principaux acteurs interviennent au niveau de la phase administrative : le DDEMP (gestionnaire de crédits) ; le contrôleur financier et le préfet (ordonnateur secondaire).

Le gestionnaire de crédits acteur de départ, par sa demande d'engagement permet au préfet d'engager, de liquider et d'ordonnancer les dépenses sur crédits délégués ; trois étapes importantes qui si elles sont biaisées hypothèquent la concrétisation de la dépense. A l'intérieur de ces étapes, interviennent le contrôleur financier et un système informatique (SIGFIP) qui, avant-gardistes de la régularité de la dépense peuvent bloquer le processus.

Il y a enfin, en amont, les acteurs de l'ombre, les C/SAF, qui doivent évidemment maîtriser les mécanismes afin d'éviter les blocages. On estime donc que **la consommation insuffisante des crédits délégués de la DDEMP**, au regard de ce qui précède, se justifie par des causes ci-après que vous choisirez eu égard à vos expériences :

- a / le non respect des exigences de la phase administrative d'exécution des dépenses publiques
- b / les obstacles liés au contrôle financier ou à l'utilisation du SIGFIP lors de l'exécution des dépenses publiques
- c / les limites du C/SAF par rapport aux questions budgétaires
- d / la nature même du contrôle exercé par le contrôleur financier qui tend à être un contrôle d'opportunité de la dépense.
- e / autres causes à préciser en deux lignes-----

3- Le problème de l'exécution superficielle du Plan du Travail Annuel (PTA)

Item 3: le plan de travail annuel est le document technique qui répartit par structure et par programme, les différentes activités qui doivent être exécutées suivant un chronogramme bien défini. L'exécution correcte et diligente de ces activités, concours à la réalisation des objectifs prédéfinis si, les résultats d'étapes qui sont mesurés à l'aide des indicateurs de performance au moyen des mécanismes de suivi et d'évaluation se révèlent souvent concluants.

C'est dire que dans l'exécution correcte d'un PTA, de nombreux facteurs interviennent qui mettent en exergue les moyens humains, matériels et financiers. A l'étape actuelle de notre réglementation et de notre législation financière, la mise à contribution de ces moyens se bute à des insuffisances juridiques qui obligent à des simulations. On pense donc, et c'est à votre tour d'adhérer à l'une des causes ci-dessous, que **l'exécution superficielle du PTA de la DDEMP** est due :

- a / à l'indisponibilité de crédits nécessaires à son exécution ;

- b / à la mauvaise évaluation des coûts des activités ;
- c / à l'inadéquation entre les activités prévues au PTA et les crédits budgétaires ouverts ;
- d / à l'absence d'une nomenclature budgétaire définissant par leur nature, les activités programmées ;
- e / autres causes à préciser en deux lignes-----

ANNEXE 13

GUIDE D'ENTRETIEN

Soumis par M. TAMOUTE Galbert à des personnes ressources

Mesdames, messieurs ;

Ce Guide d'entretien vous est adressé dans le cadre d'une recherche qui nous permettra de produire un mémoire professionnel. Ce mémoire sera soutenu devant un jury qui en le validant, nous permettra d'obtenir le diplôme d'administrateur des finances et du trésor délivré par l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, au terme de notre formation au cycle II de cette école.

Vous comprenez donc qu'en vous identifiant comme personne ressource, nous avons la certitude que vous pourrez objectivement participer par vos réponses, à la finalisation de notre étude et de facto, à l'amélioration de la gestion financière de notre pays en général et de la DDEMP qui nous accueille pour notre stage en particulier. Nous vous en savons d'avance gré et comptons sur votre diligence tout en vous assurant, de notre couverture au regard du caractère scientifique de notre travail qui ne vise nullement à saboter quelque initiative que ce soit.

1- Par rapport au problème de la gestion des ressources hors budget en l'absence de réglementation ou en violation de la réglementation budgétaire et comptable établie;

Item : le mode de paiement des primes aux enseignants à chaque rentrée de même que, la gestion d'autres ressources hors budget de la DDEMP vous paraissent-ils suffisamment transparents et exemptent de tout critique ?

- Si oui y- a-t-il tout de même des améliorations que vous auriez souhaitées apporter ?
- Si non que proposez-vous eu égard à la réglementation financière en vigueur ?

2- Par rapport au problème de la consommation insuffisante des crédits délégués de la DDEMP Atacora-Donga.

Item : le mode d'affectation et de gestion des crédits au profit des services déconcentrés de l'Etat et en particulier de la DDEMP, vous paraît-il efficace pour permettre à cette structure déconcentrée du MEMP d'effectuer sans grandes difficultés, les missions qui lui sont assignées ?

- Si oui, que peut-on encore améliorer ?
- Si non, quels reproches formulez-vous et quelles sont vos propositions ?

3- Par rapport au problème de l'exécution superficielle du Plan du Travail Annuel (PTA).

Item : quels sont vos impressions sur le PTA en général, et le PTA de la DDEMP en particulier ? Qu'est-ce qui peut être à la base des difficultés pour son exécution complète ? Quelles sont vos suggestions pour une véritable opérationnalisation du PTA de la DDEMP ?

Table des matières

DEDICACE	i
REMERCIEMENT	ii
Liste des sigles et abréviation	iii
Liste des tableaux	v
Liste des graphiques	vi
Liste des figures.....	vii
Résumé	viii
Sommaire	x
INTRODUCTION.....	1
Chapitre premier : De la présentation du cadre de l'Etude au ciblage de la problématique.....	3
Section 1 : Cadre de l'étude et observation de stage.....	3
Paragraphe 1 : Présentation du MEMP et de la DDEMP Atacora-Donga.....	3
I- Missions et structure générale du MEMP.....	3
A- Missions du MEMP.....	4
B- Structure générale du MEMP.....	5
II- Structure organisationnelle de la DDEMP Atacora-Donga.....	6
A- Les prérogatives reconnues aux DDEMP.....	6
B- Structure de la DDEMP.....	7
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les prestations à la DDEMP Atacora-Donga.....	9
I- Les observations sur les activités administratives et gestion des RH.....	9
A- Les observations sur les activités administratives dans l'ensemble des services.....	9
B- Les observations sur les activités de gestion des Ressources Humaines.....	12
II- Les observations sur les activités budgétaires et comptables.....	13
A- Les observations par rapport à la gestion des crédits délégués et autres ressources.....	13
B- Les observations sur les activités liées à la programmation.....	16
Section II : Problématique de l'étude.....	18
Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet.....	18
I- Inventaire des atouts et des problèmes.....	18
A- Les atouts (Forces et Opportunités).....	18
B- Les problèmes (Faiblesses et menaces).....	19
II- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt et choix de la problématique	20
A- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	20

B-	Choix et justification des problématiques.....	21
Paragraphe 2 :	Spécification de la problématique et détermination de vision globale de résolution de la problématique spécifique.....	22
I-	Spécification de la problématique et formulation du thème.....	22
A-	Spécification de la problématique.....	22
B-	Formulation du thème.....	23
II-	Vision globale et démarche de résolution de la problématique spécifiée.....	23
A-	Vision global de résolution de la problématique spécifiée.....	24
B-	Démarche de résolution de la problématique spécifiée.....	25
Chapitre deuxième :	Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions :	26
Section 1 :	Cadre théorique et méthodologique de l'étude :.....	26
Paragraphe 1 :	Objectifs et tableau de bord de l'étude :	26
I-	Objectifs de l'étude et solutions des hypothèses :.....	26
A-	Objectifs de l'étude :.....	27
B-	Formulation des hypothèses.....	27
II-	Tableau de bord de l'étude.....	31
Paragraphe 2 :	Revue de littérature et méthodologie adoptée.....	33
I-	Revue de littérature.....	33
A-	Point des connaissances sur le problème spécifiques n°1.....	33
B-	Point des connaissances sur le problème spécifiques n°2.....	36
C-	Point des connaissances sur le problème spécifiques n°3.....	38
II-	Choix de la méthodologie de l'étude.....	40
A-	Méthode empirique de l'étude.....	40
1.	Phase 1 : La réalisation des enquêtes.....	40
a-	Les objectifs de la collecte des données de l'enquête.....	41
b-	Cadre de l'enquête et des ... directs.....	41
2.	Phase 2 : De l'échantillonnage au traitement des données et outils d'analyse des résultats de l'enquête.....	42
a-	Echantillonnage.....	42
b-	Outils de collecte des données.....	44
c-	Spécification des données à mobiliser.....	45
d-	Traitement des données et outils d'analyse des résultats d'enquête...	46
B-	Approche théorique et seuils de décision.....	46
1.	Approches théoriques retenues.....	46
a-	Approche théorique par rapport au PS1.....	46
b-	Approche théorique par rapport au PS2.....	47

c- Approche théorique par rapport au PS3.....	47
2. Seuils de décision :	48
Section II : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions... ..	48
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses.....	48
I- Restitution des conditions de l'enquête :	49
A- Préparation et réalisation de l'enquête.....	49
B- Difficultés rencontrées et limites des données.....	49
II- Analyse des résultats de l'enquête et vérification des hypothèses.....	50
A- Présentation et analyse des résultats de l'enquête :	50
1. Présentation et analyse des résultats relatifs au PS1 :	50
2. Présentation et analyse des résultats relatifs au PS2 :	51
3. Présentation et analyse des résultats relatifs au PS3 :.....	52
B- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	53
1. Vérification de l'hypothèse n°1 et établissement du diagnostic.....	53
a- Vérification de l'hypothèse.....	53
b- Etablissement du diagnostic.....	53
2. Vérification de l'hypothèse n°2 et établissement du diagnostic.....	54
a- Vérification de l'hypothèse.....	54
b- Etablissement du diagnostic.....	54
3. Vérification de l'hypothèse n°3 et établissement du diagnostic.....	54
a- Vérification de l'hypothèse.....	54
b- Etablissement du diagnostic.....	54
Paragraphe 2 : Approche de solution et condition de leur mise en œuvre.....	55
I- Approche de solutions.....	55
A- Approche de solutions par rapport au PS1.....	55
B- Approche de solutions par rapport au PS2 :	58
C- Approche de solutions par rapport au PS3 :.....	59
II- Conditions de mise en œuvre des solutions retenues et tableau de l'hypothèse de l'étude :	61
A- Conditions de mise en œuvre des solutions retenues.....	61
B- Tableau de synthèse de l'étude.....	63
CONCLUSION :	65
BIBLIOGRAPHIE :	67
ANNEXES :.....	I
Table des matières	XIX