



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE



## MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DE CYCLE II

### Option

Administration des  
Finances.

### Filière

Administration des  
Finances et du Trésor.

Année Académique :

**2009-2011**

## **THEME :**

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION  
DE LA GESTION DES CHARGES NON  
REPARTIES DU BUDGET GENERAL  
DE L'ETAT.**

Réalisé par :

**Laure H. K. DOTOU**

Tuteur de Stage :

**M. Abbas GUIAH**  
Chef Service des Dépenses  
Courantes Non Reparties

Directeur de Mémoire :

**M. Justin DJOSSOU**  
Administrateur des  
Services Financiers  
Enseignant à l'ENAM

**Soutenu Publiquement le 10 Mars 2012**

# JURY D'ÉVALUATION DU MÉMOIRE

**Président : YEBA Thomas**

**Vice-président : DJOSSOU Pierre**

**Membre : LOGBO Clément**

L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND  
DONNER AUCUNE APPROBATION, NI  
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES  
DANS CE MEMOIRE.

CES OPINIONS DOIVENT ETRE  
CONSIDEREES COMME PROPRES  
A LEUR AUTEUR

## **DEDICACE :**

Je dédie ce travail :

A ma mère, Rosine SAGNA DOTOU pour ton profond amour, ton dévouement, tes prières. Tu as toujours su te mettre à la disposition de tes enfants. Ce travail est le témoignage de ma profonde gratitude.

A Messieurs et mademoiselle, Nicaise, Rodney, Yanis et Onéida, mon époux, mes fils, ma fille, pour votre soutien indéfectible. Que ce travail soit pour vous l'expression de mon profond amour.

A mon feu Père, j'aurai bien voulu que tu sois là. Dors en paix Papa.

## **REMERCIEMENT**

Nous voudrions exprimer ici notre profonde gratitude à :

Notre Directeur de mémoire, Monsieur **Justin DJOSSOU**, pour avoir accepté de diriger nos travaux de fin de formation.

Tout le corps professoral de **l'ENAM** pour avoir concouru à notre formation.

Tout le personnel de la **Direction Générale du Budget** et plus particulièrement au **Directeur Général** monsieur **Célestin HOSSOU** et au **Chef Service des Dépenses Courantes Non Réparties** monsieur **Abbas GUIAH** pour leurs disponibilités.

Tout le personnel du Fonds National pour le Développement du Sport (**FNDS**) pour leur soutien moral.

Tous les membres de la famille **DOTOU et EGUEH** plus particulièrement les enfants du **feu DOTOU Achille**, monsieur **EGUEH Martin** et son épouse pour leurs sages conseils. Soyez en chaleureusement remerciés.

## **LISTE DES SIGLES ET** **ABREVIATIONS**

**APE** : Agent Permanent de l'Etat.

**BGE** : Budget Général de l'Etat

**CDMT** : Cadre des Dépenses à Moyen Terme

**CNR** : Charges Non Réparties

**DDC** : Direction des Dépenses en Capital

**DEB** : Direction de l'Exécution du Budget

**DGB** : Direction Générale du Budget

**DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

**DPB** : Direction de la Préparation du Budget

**ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

**LOLF** : Loi Organique relative aux Lois de Finances

**MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances

**OP** : Ordre de Paiement

**RGF** : Recette Générale des Finances

**SD / DGTCP** : Service de la Dépense de la DGTCP

**SDCNR** : Service des Dépenses Courantes non Réparties

**SDCR** : Service des Dépenses Courantes Réparties

**SIGFIP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

**SOCA** : Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité

Administrative

**SR/DGTCP** : Service de la Recette de la DGTCP

**CF** : Contrôle Financier

**UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

**DCCE** : Direction de la Centralisation des Comptes l'Etat

## GLOSSAIRE DE L'ETUDE

**Le comptable** : est comptable public tout fonctionnaire ayant qualité pour exécuter au nom de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'un établissement public, des opérations de recettes, de dépense, ou de maniements de titres, soit au moyen des fonds ou valeurs dont il a la garde, soit par virements internes d'écritures, soit par l'intermédiaire d'autres comptables publics ou de comptes externes de disponibilités dont il ordonne ou surveille les mouvements.

**Le dépassement de crédit** : c'est l'utilisation des dotations budgétaires plus que ce qui est disponible.

**L'engagement** : c'est la décision prise par l'autorité qui a qualité, à cet effet, de prélever une partie des crédits budgétaires en accomplissant un acte qui entraîne une dette à la charge de l'Etat.

**La liquidation** : c'est un acte qui consiste à vérifier la réalité ou la validité de la dette de l'Etat et à déterminer avec exactitude le montant de cette dette.

**La loi de Finances** : c'est un acte par lequel le pouvoir législatif autorise les ressources et les charges annuelles de l'Etat.

**Le projet de décision de mandatement** : c'est un acte soumis à la signature du Ministre des Finances avant l'établissement du mandat.

**Les Crédits limitatifs** : Dépenses qui s'engagent dans le cadre de l'action administrative et dont les montants sont fixés impérativement par l'autorité législative, c'est-à-dire la loi.

**Les Crédits provisionnels** : Ils s'appliquent à des dépenses dont le montant exact ne peut être connu avec précision

Loi Organique N°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances (LOLF), c'est « l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat ».

## **RESUME**

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au second cycle de l'ENAM, nous avons choisi de mener nos réflexions sur l'amélioration de la gestion des Charges Non Réparties du Budget Général de l'Etat.

En effet, notre stage de fin de formation nous a conduit dans les structures chargées de la gestion des CNR, où nous avons dressé un état des lieux qui met en exergue certaines entraves à une bonne exécution des crédits destinés à financer les charges non réparties du BGE. Ainsi, les observations de stage à la Direction de l'Exécution du Budget nous ont permis de cerner un certain nombre de problèmes qui freinent la bonne gestion des charges non réparties du BGE.

Après avoir regroupé ces entraves par centre d'intérêt, la problématique de la gestion optimale des Charges Non Réparties du Budget Général de l'Etat a été choisie pour faire l'objet de cette étude. Elle est axée sur le thème : « Contribution à l'amélioration de la gestion des Charges Non Réparties du Budget Général de l'Etat ».

Le problème général qui est celui de la gestion problématique des Charges Non Réparties du Budget Général de l'Etat comporte trois problèmes spécifiques qui sont :

- le dépassement de crédit observé sur les Charges Non Réparties lors de l'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- l'absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds débloqués dans le cadre des évacuations sanitaires ;
- le non ordonnancement à temps de toutes les dépenses de matériel engagées au cours de la gestion budgétaire.

L'objectif général de recherche est de contribuer à une gestion optimale des Charges Non Réparties. Pour mener à bien cette étude, les hypothèses de travail ci-après ont été formulées :le dépassement de crédit sur les CNR est dû à la non maîtrise des techniques d'évaluations des prévisions budgétaires ;l'absence d'un système adéquat dans la gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers en cas d'évacuation sanitaire est dû à l'inexistence de contrôle dans la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux ;et enfin, le non ordonnancement à temps de toutes les

dépenses engagées relève du manque de formations régulières entre les agents de la DGB et ceux du CF pour éviter les rejets.

Des enquêtes faites auprès des responsables impliqués dans la chaîne de préparation et d'exécution du Budget nous ont permis de mesurer le degré de validité des hypothèses et d'établir les diagnostics de recherche .

Pour permettre une meilleure gestion des CNR, nous suggérons de :

- disposer d'éléments objectifs d'appréciation du coût des dépenses et procéder à une bonne allocation des ressources sur les CNR du personnel ;
- concourir à la mise en œuvre d'un système de suivi dans la gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers dans le cadre des évacuations sanitaires ;
- nomination d'un régisseur au niveau des Ambassades pour mieux gérer les fonds ;
- organiser des formations régulières au profit des agents de la DGB et ceux du CF dans le cadre du traitement des dossiers pour éviter des rejets souvent fantaisistes ;
- concevoir un manuel de procédure dans le cadre du traitement des dossiers voulant bénéficier des crédits destinés à financer les CNR ;
- installation d'un secrétariat administratif dirigé par un cadre avéré dans le traitement des dossiers au niveau de la DGB.

Pour une mise en œuvre effective des approches de solutions préconisées des recommandations ont été faites pour le renforcement de la gestion des Charges Non Réparties du BGE.

En outre, il appartient aux autorités impliquées dans la chaîne de préparation et d'exécution du budget, au Parlement et à la Chambre des Comptes de prendre les mesures qui s'imposent au vu de nos propositions pour une gestion optimale des crédits destinés à financer les Charges Non Réparties du BGE.

# **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>01</b>
<b><u>CHAPITRE PRELIMINAIRE</u> : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE D'AMELIORATION DE LA GESTION DES CHARGES NON REPARTIES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT.....</b>	<b>04</b>
<b>SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET RESTITUTION DES MECANISMES DE GESTION.....</b>	<b>05</b>
<b>SECTION 2 : DE L'INVENTAIRE DES CONSTATS A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DU SUJET.....</b>	<b>21</b>
<b><u>CHAPITRE I</u> : DES OBJECTIFS A L'APPROCHE METHODOLOGIE ADOPTEE.....</b>	<b>30</b>
<b>SECTION 1 : DES OBJECTIFS A L'ELABORATION DU TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE.....</b>	<b>31</b>
<b>SECTION 2 : REVUE DE LITTERATURE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE.....</b>	<b>37</b>
<b><u>CHAPITRE II</u> : DE L'ANALYSE DES RESULTATS D'ENQUÊTES AUX APPROCHES DE SOLUTION POUR UNE GESTION OPTIMALE DES CHARGES NON REPARTIES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT .....</b>	<b>47</b>
<b>SECTION 1 : DE LA PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ENQUÊTE A L'ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC.....</b>	<b>48</b>
<b>SECTION 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....</b>	<b>54</b>
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>62</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	
<b>ANNEXES</b>	
<b>TABLE DES MATIERES</b>	

# **INTRODUCTION GENERALE**

L'Etat, pour assurer les nombreuses fonctions et missions qui lui incombent, doit mettre en place un instrument puissant lui permettant d'asseoir sa politique de développement. Cet instrument, qui fait partie des instruments de la politique économique, constitue le Budget Général de l'Etat qui est préparé, chaque année, par l'Exécutif à travers le MEF plus précisément la DGB, et soumis au vote de l'organe législatif, représenté par l'Assemblée Nationale.

A cet effet, la mobilisation des ressources adaptées aux différents besoins à satisfaire, s'avère nécessaire. Il faut donc élaborer un Budget pour une gestion saine des Finances Publiques. Le Budget Général de l'Etat est élaboré pour aménager, coordonner et contrôler l'emploi des ressources en vue d'atteindre par des moyens efficaces, des objectifs visés. Dans un langage simple, le Budget Général de l'Etat est un acte de prévision et d'autorisation des opérations de l'Etat pour une année civile.

Tel qu'il ressort de cette définition, le Budget une fois voté et promulgué, les crédits sont mis à la disposition des ministères et institutions de l'Etat et peuvent, dès lors, faire l'objet de consommation. En principe, la consommation des crédits alloués doit se faire dans la limite des dotations prévues et autorisées comme le stipulent les règles et principes budgétaires. Cependant, une exception est faite aux crédits provisionnels et évaluatifs dont le montant alloué peut être dépassé, lors de l'exécution du Budget de l'Etat.

Ces dépassements de crédits se traduisent par un état de surconsommation des dotations inscrites dans la Loi de Finances de l'année. Ils sont constatés chaque année sur la plupart des crédits ouverts. Cette situation qui témoigne d'un manque de rigueur lors des prévisions semble ne pas préoccuper outre mesure les autorités chargées de la gestion des Finances Publiques. En effet, parmi les dépenses du BGE, figurent les dépenses non réparties dont l'exécution est confiée à la DGB, qui est l'une des Directions Techniques du MEF et dont les crédits destinés à leur financement ont un caractère provisionnel et évaluatif, c'est-à-dire des crédits dont le montant peut être dépassé, au cours de l'exécution du Budget. Ainsi, à travers l'exécution des dépenses non réparties, l'Etat assure progressivement la réalisation de ses objectifs. Une fois que le montant alloué aux charges non réparties est prévu, il est nécessaire que les

différents acteurs recherchent au cours de l'exécution, le respect de certaines règles afin de présenter un résultat fiable en fin d'exercice budgétaire. Néanmoins, il existe des difficultés qui ne sont pas de nature à rendre commode la gestion des dépenses non réparties du BGE. Face à cette situation, les questions suivantes méritent d'être posées :

Les techniques d'évaluation des ressources et des charges prévisionnelles du BGE sont-elles connues et appliquées par les agents ? N'y a-t-il pas un mécanisme de contrôle et de suivi de gestion des crédits destinés à financer les CNR ? A quoi sont dus les dépassements de crédits ?

C'est dans le souci de cerner ces différentes préoccupations que nous avons choisi d'orienter notre étude sur le thème : « **Contribution à l'amélioration de la gestion des charges non réparties du Budget Général de l'Etat** ». Les résultats de nos travaux ont, après recherche, été synthétisés dans le présent mémoire en trois chapitres :

- dans le chapitre préliminaire, nous poserons les jalons de notre étude à travers la restitution des observations de stage. Ceci nous permettra de faire l'inventaire des forces et faiblesses liées à la gestion des crédits destinés à financer les charges non réparties, pour aboutir au choix de la vision globale de résolution de la problématique.
- dans le premier chapitre, nous fixerons d'abord les objectifs de recherche susceptibles de contribuer à améliorer la gestion des crédits destinés à financer les CNR. Ensuite, nous formulerons les hypothèses de travail et enfin nous présenterons la revue de littérature et la méthodologie de travail.
- Dans le deuxième chapitre, nous procéderons à la présentation et à l'analyse des résultats de l'enquête, nous formulerons des approches de solutions et des recommandations pour une gestion optimale des charges non réparties du BGE.

**CHAPITRE PRELIMINAIRE :**

**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE  
A LA PROBLEMATIQUE D'AMELIORATION  
DE LA GESTION DES CHARGES NON  
REPARTIES DU BGE**

Dans ce chapitre, nous allons :

- décrire, dans un premier temps, le cadre de notre étude, la Direction Générale du Budget à travers la Direction de l'Exécution du Budget et notamment le Service des Dépenses Courantes Non Réparties.
- dans un second temps, procéder à la restitution des mécanismes de gestion des charges non réparties du BGE pour enfin dégager la vision globale de résolution de la problématique retenue.

## **SECTION 1 : PRESENTATION DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET RESTITUTION DES MECANISMES DE GESTION DES CHARGES NON REPARTIES DU BGE**

### **Paragraphe 1 : Cadre de l'étude.**

Ce paragraphe sera consacré à la présentation du cadre général de notre étude qu'est la DGB, du cadre physique qu'est la DEB et des autres structures impliquées dans la gestion des dépenses non réparties du BGE.

#### **I. CADRE INSTITUTIONNEL DE LA STRUCTURE D'ACCUEIL DE STAGE : LA DGB**

La Direction Générale du Budget est l'une des sept Directions Techniques du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) régie par le décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du MEF.

##### **A- Missions et attributions de la DGB**

En effet, selon l'article 56 dudit décret, les missions suivantes lui sont assignées :

- élaborer les lois de finances ;
- exécuter les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat (BGE) ;
- suivre l'exécution des dépenses du BGE et des budgets- programmes à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) ;

- assurer l'application du code des pensions ;
- intégrer au BGE les projets-programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics en collaboration avec les Ministères Sectoriels ;
- apporter une assistance technique aux autres ministères dans l'élaboration de leurs budgets-programmes ;
- élaborer le compte administratif du BGE en dépenses.

## **B- Organisation de la DGB**

Pour accomplir ses missions, la DGB s'appuie sur cinq (05) directions opérationnelles, un centre de formation professionnel et service informatique à savoir :

- 1 la Direction de la Préparation du Budget (DPB)
- 2 la Direction des Dépenses en Capital (DDC)
- 3 la Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV)
- 4 la Direction de la gestion des Ressources (DGR)
- 5 la Direction de l'Exécution du Budget.

Cette dernière est régie par l'article 7 de l'arrêté 100/MFE/DC/SGM du 18 Février 2000 et est chargée sous l'autorité de la DGB de l'engagement et de la liquidation des dépenses d'équipement et d'investissement ainsi que des dépenses non réparties entre les Institutions de l'Etat et les Ministères ,de la liquidation des rappels de soldes et accessoires des Agents de l'Etat, de l'ordonnancement de toutes les dépenses du Budget Général de l'Etat.

Elle comprend quatre services :

- ✓ le Secrétariat Administratif (SA);
- ✓ le Service des Dépenses courantes Réparties(SDCR)
- ✓ le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA)
- ✓ le Service des Dépenses Courantes non Réparties (SDCNR).

Ce dernier service est le cadre physique de notre étude.

## **II. CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE : LE SERVICE DES DEPENSES COURANTES NON REPARTIES (SDCNR) DE LA (DEB)**

Placé sous l'autorité du directeur de l'exécution du budget , le SDCNR est chargé de la gestion des crédits afférents aux dépenses communes de l'Administration Générale et de certains secteurs sociaux, aux dépenses diverses non réparties, aux dépenses d'interventions publiques, aux dépenses des exercices antérieurs et aux dépenses courantes liées aux taxes affectées.

### **A- Présentation des différentes divisions composant le SDCNR**

#### **1- La Division des Dépenses Diverses**

Elle assure la gestion des crédits relatifs :

- aux dépenses diverses ;
- à l'entretien et au renouvellement du mobilier de l'Etat ;
- à la location d'immeubles et à l'impression de documents officiels ;
- à l'entretien des documents administratifs et des voies de communication ;
- aux frais de transport aérien, terrestre, ferroviaire et maritime ;
- aux dépenses liées aux taxes affectées.

#### **2- La Division des Dépenses de Transfert**

Elle assure l'exécution des dépenses relatives :

- aux bourses d'études ;
- aux subventions aux établissements publics ;
- aux subventions aux secteurs prioritaires (santé, éducation, entretien routier, affaires sociales) ;
- aux contributions du Bénin aux budgets de fonctionnement des Organismes Internationaux, Ecoles Inter-états ;
- aux subventions diverses.

#### **3- La Division des Dépenses non Réparties du Personnel**

Elle assure selon l'article 12 de la note de service:

- le contrôle des effectifs du Personnel de l'Etat en stage de perfectionnement ou de recyclage ;
- le contrôle des effectifs et de la rémunération du personnel en instance d'affectation ;
- le règlement des subventions salariales aux collectivités et à l'ORTB ;
- la liquidation et le mandatement du capital décès et d'allocations diverses et rentes viagères ;
- le paiement des prestations du CNHU et d'autres centres médicaux et des subventions aux secteurs de la santé ;
- le paiement des indemnités diverses ;
- la gestion de crédits des dépenses de personnel des exercices antérieurs;
- la mise à disposition de fonds dans le cas des évacuations sanitaires.

## **B- Présentation des autres structures impliquées dans la gestion des dépenses non réparties**

### **1- Présentation du Contrôle Financier**

#### **a- Attribution du Contrôle Financier**

Le Contrôle Financier est l'une des structures directement rattachées au MEF. Il est placé sous l'autorité d'un Contrôleur Financier nommé, par décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de l'Economie et des Finances. Il est chargé :

- d'effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du BGE ;
- de donner son avis motivé sur les projets de lois, de décrets, d'arrêtés, de contrats et de tous actes soumis au contreseing et à l'approbation du MEF et ayant une incidence financière sur le BGE;

- de participer à l'identification et à la prévision des risques financiers ainsi qu'à l'analyse des facteurs explicatifs de la dépense et du coût des politiques publiques ;
- de vérifier le caractère sincère des dépenses ;
- de contrôler le document annuel de programmation budgétaire initial, les documents prévisionnels de gestion, leur modification en cours de gestion ainsi que les projets d'actes d'affectation de crédits d'engagement de dépenses ;
- d'examiner les comptes rendus d'utilisation des crédits et des emplois.

#### **b- Structure du CF.**

L'accomplissement des tâches assignées au Contrôle Financier est actuellement assuré par trois services centraux appelés : bureau, des services extérieurs, appelés Délégations du Contrôle Financier et un Secrétariat Central.

Les services centraux comprennent :

- ❖ Le Bureau des Affaires Administratives et du Matériel, contenant le Secrétariat Central et chargé entre autres :
  - de la réception, de l'enregistrement, de la dactylographie et de l'expédition du courrier administratif ordinaire ;
  - de la gestion du personnel et du matériel ;
  - du classement du courrier ordinaire ainsi que des dossiers individuels du personnel et de la gestion des archives.
  
- ❖ Le Bureau de la Comptabilité et des Engagements, chargé de vérifier :
  - l'existence d'un engagement juridique préalable de dépenses ;
  - l'exactitude de l'imputation budgétaire ;
  - l'exactitude de la liquidation.
  
- ❖ Le Bureau des Etudes et de la Réglementation qui contrôle l'engagement juridique des dépenses et est chargé de l'étude des actes administratifs relatifs à la carrière des Agents Permanents de l'Etat (APE), des marchés publics et des concessions de pensions. Il étudie la conformité des dossiers par rapport aux

textes en vigueur et donne son visa sur les actes de détachement soumis au contreseing du Ministre chargé des Finances et celui de la Fonction Publique.

Chaque bureau est placé sous l'autorité d'un chef, responsable devant le Contrôleur Financier.

Les services extérieurs quant à eux, sont constitués d'une part, des délégations du Contrôle Financier auprès des Ministères et Institutions de l'Etat et d'autre part, des délégations du Contrôle Financier auprès des départements. Ces délégations exercent un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique, financière et le visa de tous les actes de dépenses des structures auprès desquelles elles représentent le CF.

## **2- Présentation de la DGTCP**

Pour accomplir ses missions, la DGTCP a été organisée en services centraux, en directions techniques, et en services extérieurs. Mais pour ce qui est de notre étude nous mettrons un accent particulier sur la Recette Générale des Finances.

### **a- Présentation de la RGF**

La RGF est l'unité comptable au niveau national. Elle est dirigée par le Receveur Général des Finances, comptable principal du BGE, nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé des Finances. Il est également le comptable supérieur de tous les comptables du réseau comptable du Trésor et peut être assisté par un ou plusieurs Fondés de Pouvoir.

Le RGF est comptable centralisateur de niveau 2, des opérations du BGE.

La RGF s'occupe :

- de l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat dont notamment la liquidation et le paiement sans ordonnancement préalable des soldes et accessoires courants des Agents Permanents de L'Etat (APE);
- de l'exécution des opérations hors budget en opérations de trésorerie;
- de la tenue de la comptabilité de l'Etat;
- de la reddition du Compte de Gestion du BGE;
- de la coordination du réseau comptable du Trésor;
- de la mise en état d'examen des Comptes de Gestion des collectivités locales et de leur transmission à la DCCE.

***b- Organisation de la RGF***

L'organisation de la RGF laisse apparaître deux catégories de services : les services centraux et les services extérieurs.

Les services centraux de la RGF sont au nombre de huit mais pour ce qui est de notre étude, on ne parlera que du service de la dépense, du service de la comptabilité publique et le service de la solde.

- ❖ Le Service de la Dépense (SD) exécute toutes les dépenses de l'Etat. A ce titre, il est chargé :
  - du contrôle de la régularité des dépenses de l'Etat ;
  - de l'application des cessions, des transports et des oppositions ;
  - de l'exécution des dépenses sans ordonnancement ;
  - de la centralisation des opérations de dépense ;
  - des rapprochements avec l'ordonnateur.
  
- ❖ Le Service de la Comptabilité Publique (SCP) est chargé de la constatation dans les écritures de la RGF, des opérations effectuées ou centralisées par les différents services de la RGF. Il est chargé en outre, de la reddition du Compte de Gestion du BGE et de sa transmission à la DCCE pour sa mise en état d'examen.
  
- ❖ Le Service de la Solde (SS) est chargé de toutes les opérations de liquidation et de paiement sans ordonnancement préalable, des salaires courants des APE et contractuels de l'Etat et des arriérés, de la tenue de la comptabilité auxiliaire de la solde, du contentieux relatif aux paiements, des études et statistiques diverses et des liaisons avec la Direction Générale du Budget (DGB).

## **Paragraphe 2: Restitution des mécanismes de gestion des charges non réparties du Budget Général de l'Etat.**

### **I- Restitution des mécanismes de gestion des crédits budgétaires :**

La gestion budgétaire de l'Etat passe par deux étapes essentielles, à savoir :

- la préparation du Budget Général de l'Etat
- l'exécution du Budget Général de l'Etat

#### **A- La préparation du budget**

La préparation du budget est l'œuvre de la Direction de la Préparation du Budget qui a pour objectif essentiel l'élaboration des Lois de Finances.

La Loi de Finances s'exécute suivant l'année calendaire qui court du 1er Janvier au 31 Décembre.

Le calendrier budgétaire fait l'objet, chaque année, d'une note circulaire adressée à chacun des acteurs concernés. La procédure de préparation budgétaire comprend quatre (04) phases principales : le cadrage macroéconomique, l'élaboration des propositions de budgets sectoriels, l'arbitrage et les conférences budgétaires et le dépôt du projet de Loi de Finances à l'Assemblée Nationale.

#### **1- Du cadrage macroéconomique à l'élaboration des propositions de budgets sectoriels**

##### **• Le cadrage macroéconomique**

Il relève de la responsabilité d'un comité dénommé "PIB-TOFE" dont l'objectif est d'étudier la projection des grands agrégats et de définir le cadre macroéconomique sur la base des contraintes prévisibles et des réalisations des années antérieures. Le comité "PIB-TOFE" établit le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global sur les trois (03) années à venir, en mettant l'accent sur l'année concernée par le projet de Loi de Finances.

Ce CDMT présente l'avantage d'utiliser efficacement les ressources en se basant sur l'utilité et l'efficience et d'allouer les ressources en fonction des priorités établies au plan gouvernemental et au sein des secteurs ou départements ministériels.

**L'élaboration du CDMT se présente donc comme un atout pour la préparation du budget.**

L'enveloppe globale des dépenses est définie dans la limite des recettes attendues. Ce travail conduit à l'élaboration d'une note d'orientation qui retrace le cadre macroéconomique, qui sous-tend les prévisions budgétaires et indique les orientations souhaitables pour l'élaboration du budget. Elle évalue les besoins en financement intérieur et extérieur et prend en compte les évolutions récentes de l'environnement international, régional et sous-régional en intégrant les critères de convergence de l'UEMOA.

- **L'élaboration des propositions de budgets sectoriels**

Le Ministère de l'Economie et des Finances adresse aux ministères et institutions de l'Etat une lettre de cadrage préparée par la Direction de la Préparation du Budget (DPB) appuyée du CDMT qui fixe l'enveloppe budgétaire indicative retenue pour la gestion concernée par le projet de Loi de Finances. L'objectif ici est de prendre en compte les besoins des départements ministériels. Ceux-ci, envoient à la DPB leurs propositions budgétaires qui font l'objet de dépouillement et de centralisation.

## **2- De l'arbitrage au dépôt du projet de Loi de Finances**

- **Les séances d'arbitrage et les conférences budgétaires**

La DGB procède en concertation avec la Direction Générale du Plan et la CAA, à des arbitrages dans le but de contenir les attentes des ministères dans la limite des contraintes budgétaires. Les dossiers qui n'ont pas été pris en compte font l'objet de conférence budgétaire entre le MEF et chacun des ministères concernés. Dès lors, une première esquisse du Budget Général de l'Etat est établie. Le rapport de présentation et l'avant projet de Loi de Finances sont finalisés.

- **Le dépôt du projet de Loi de Finances**

L'avant-projet de Loi de Finances est transmis au conseil des Ministres pour examen et adoption. Après l'adoption, le projet de loi de Finances est transmis, par décret, à l'Assemblée Nationale au plus tard une semaine, avant l'ouverture de la session d'Octobre, dite session budgétaire.

**Après cette étape, intervient la procédure législative proprement dite qui prend en compte les travaux en commission, la discussion en séances plénières et les modalités de vote du projet de Loi de Finances.**

- B- L'Exécution du budget**

Nous aborderons ici deux aspects essentiels :

- les acteurs intervenant dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques ;
- la consommation des crédits alloués aux charges non réparties du Budget de l'Etat.

- 1- Les acteurs intervenant dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques**

La comptabilité publique fait intervenir deux catégories d'agents publics chargés de mettre en œuvre la Loi de Finances en matière de dépenses ; il s'agit des ordonnateurs et des comptables publics.

- **Les ordonnateurs**

Est ordonnateur 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.

A cet effet, l'ordonnateur intervient à la phase administrative de la dépense qui prend en compte :

- l'engagement,

- la liquidation,
- le contrôle de régularité des dépenses publiques,
- l'ordonnancement.

**Notons que le Ministre chargé des Finances est l'ordonnateur principal du Budget Général de L'Etat. Il délègue son pouvoir au Directeur Général du Budget qui devient l'ordonnateur délégué du Budget Général de l'Etat**

- **Les comptables**

Les comptables publics, quant à eux, constituent une catégorie particulière d'agents de l'Etat qui, assurent le recouvrement des créances, le paiement des dettes publiques ainsi que le maniement et la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics. Ils en courent une responsabilité personnelle et pécuniaire dans l'exercice de leurs fonctions.

**Le Receveur Général des Finances est l'unique comptable principal de l'Etat. Il est destinataire des titres de paiement émis par les ordonnateurs délégués ; il s'occupe de leur prise en charge et de leur mise en paiement, après avoir effectué les contrôles réglementaires.**

En outre, notons que, le principe de La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable présente un double avantage. Il permet un contrôle plus efficace de la régularité de leurs actions et, par la même occasion, assure par la division rationnelle et la spécialisation des tâches, un meilleur rendement dans l'exercice des fonctions des acteurs budgétaires.

**Le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est une force pour la gestion des Finances Publiques.**

## **2- La consommation des crédits**

La consommation de crédits destinés au financement des charges de l'Etat ne peut se faire que dans la limite des crédits ouverts pour chaque nature de dépenses. Ainsi, les dotations prévues pour les dépenses de fonctionnement ne peuvent être

dépensées que pour couvrir les charges de fonctionnement. Il en est de même pour les investissements publics.

## **II. Restitution des mécanismes d'exécution des charges non réparties du BGE**

Notons que les charges non réparties regroupe un certain nombre de dépenses à savoir : les dépenses diverses, les dépenses de transfert, et enfin les dépenses de personnel toutes ses dépenses ont un caractère provisionnel puisque c'est après l'exécution du Budget qu'on peut connaître son montant exact.

Ce sont des charges dont le traitement suit la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. Parmi celles-ci, certaines, en raison de leur caractère d'urgence, suivent la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques et sont régularisées par un ordre de paiement.

C'est dans cette optique que nous notifions que le fonctionnement des charges non réparties est d'une grande importance, par exemple, les charges non réparties permettent à l'Agent Permanent de l'Etat de bénéficier d'une évacuation sanitaire en cas de maladie grave ne pouvant être traitée sur le territoire national par manque de moyens. Ainsi, en cas de maladie grave, l'agent de l'Etat bénéficie d'une évacuation, c'est dans ce cadre qu'un conseil de santé présidé par le Ministre de la Santé statue sur le cas d'espèce et l'intéressé est envoyé dans un l'hôpital d'accueil pour bénéficier des soins. Les premiers frais qui résultent de l'urgence sont mis à la disposition de l'hôpital sur la base d'un ordre de paiement ordonné par la Direction de l'exécution du Budget et payé par le Trésor.

Sur le plan national, l'Etat prend en charge à hauteur de 80% le prix réel des consultations faites aux Agents Permanents de l'Etat dans les hôpitaux publics. Les 20% sont supportés par les Agents eux-mêmes, ainsi les différentes factures issues de ces consultations sont envoyées par le service financier du Centre National Hospitalier et Universitaire au service des dépenses courantes non réparties pour la vérification des calculs effectués avant l'émission de mandat de paiement.

De même, certains patients décèdent en cours de traitement dans les hôpitaux à l'extérieur ou décèdent avant même de quitter le territoire national alors que les fonds

sont déjà transférés dans les hôpitaux d'accueil .notons que dans ce cas d'espèce, on n'est presque jamais informé du reversement de ces fonds dans les caisses du Trésor Public. Nous constatons à ce niveau, **l'absence de suivi des fonds débloqués en cas d'évacuations sanitaires.**

D'après nos observations, il n'existe aucune structure étatique permanente qui s'occupe du suivi et du contrôle des fonds d'évacuations sanitaires transférés dans les hôpitaux hors du territoire national. De plus, l'Ambassade du Bénin à Paris par exemple n'est pas outillée pour faire le point avec le service comptable des hôpitaux qui, dans la plupart du temps, traitent directement avec le Trésor Public béninois.

En outre, dans le cadre de l'exécution d'une dépense liée à l'achat de matériels ou de biens relatifs aux dépenses non réparties, une demande d'engagement envoyée par le ministère bénéficiaire et signée par l'ordonnateur délégué permet de saisir le projet de fiche d'engagement. Mais, force est de constater **que la signature de la demande est subordonnée à l'établissement du projet de fiche.**

Les engagements qui ont donc eu un avis favorable connaîtront un traitement au niveau de la division des dépenses diverses, ainsi un projet de décision de mandatement sera établi. Ce projet de décision comportera les différentes mentions, à savoir : le chapitre d'imputation de la dépense et les différents textes ou normes juridiques qui servent de base légale pour l'exécution de la dépense, le montant de la dépense, l'objet de la dépense. Si l'une de ces mentions est omise ou connaît une irrégularité, le projet fera l'objet de rejet et il est notifié par le Contrôle Financier. Parfois, les dossiers sont confrontés à des rejets fantaisistes qui ralentissent le suivi à bonne date.

De ce qui précède, l'administration est confrontée à un problème de **cumul de dossiers rejetés qui vient compléter le lot des dossiers en instance.**

Dans la catégorie des dépenses exécutées sur les charges non réparties, nous pouvons également notifier que l'APE qui effectue un voyage dans le cadre professionnel tant à l'intérieur qu'à l'extérieur bénéficie d'une prise en charge des frais de transport qui résulte de cette obligation professionnelle. Ces frais sont donc liquidés et intégrés dans le SIGFIP par la section Transport où, il existe des textes qui

définissent le mode de calcul des décomptes par nombre de jours. **Notons qu'à ce niveau, le logiciel SIGFIP connaît des défaillances et parfois des dysfonctionnement inérant à la gestion des finances publiques.**

Il faut noter que, très souvent, les dépenses non réparties d'exercices clos connaissent un dépassement déjà en cours d'année, puisqu'on ne tient pas compte du montant des dossiers en instance au cours de la prévision budgétaire.

Le tableau ci après nous montre l'évolution des dépenses du clos matériel sur cinq ans plus précisément de 2007 à 2011.

**Tableau n°1** : Point d'exécution des dépenses non réparties d'exercice clos 2007 à 2011 En FCFA

ANNEE	PREVISION	REALISATION	ECART	TAUX EN %
2007	35 773 912 000	32 502 704 188	3 271 207 812	90,86
2008	19 400 000 000	32 873 414 236	-13 473 414 236	169,45
2009	19 400 000 000	26 203 252 554	-6 803 252 554	135,07
2010	19 400 000 000	30 332 240 223	-10 932 240 223	156,35
2011	19 400 000 000	34 783 930 533	-15 383 930 533	179,30

**Source** : DGB/DEB

L'analyse de ce tableau, à première vue, nous amène à conclure que les taux d'exécution sont élevés. Mais, dans le contexte actuel de la gestion axée sur les résultats, l'engagement des dépenses doit être considéré en principe comme des objectifs à atteindre à la phase de l'ordonnancement, cependant nous remarquons **le non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées, au cours de l'année.**

Les ministères sectoriels font très souvent recours aux dépenses non réparties, au cours de l'exécution du Budget, dans le cadre de leurs besoins en fonctionnement. Dans ce cas ils doivent adresser une demande à la DGB pour le déclenchement de la phase administrative. Ainsi, les dossiers viennent en nombre important au service des dépenses courantes non réparties, mais le constat est que tous ces ministères et institutions de l'Etat n'ont pas une connaissance assez claire du montant des dotations inscrites en charges non réparties.

Le taux trop élevé s'explique par le fait qu'on ne tient pas compte des réalisations antérieures pour établir les encours.

Les mandats de paiement qui sont établis et tirés du logiciel SIGFIP doivent être acheminés vers le Trésor public pour que le processus d'exécution de la dépense soit finalisé par le comptable public. A ce niveau, nous notons **une lenteur administrative, l'absence de manuel de procédures.**

L'outil informatique est très utilisé au niveau des différents services de la Direction de l'Exécution du Budget pour faciliter la rapidité dans le traitement des dossiers tels que les rappels sur traitement des APE et les mandats.

Les salaires sont des dépenses du personnel qui sont répétitives et payées sans ordonnancement préalable ; elles font l'objet d'édition au moyen d'un état sur la base des données fournies par le Directeur Général du Budget, ordonnateur délégué du Budget Général de l'Etat et relatives à la situation de solde des APE. La régularisation de ces dépenses intervient à chaque fin du mois, au moyen du logiciel SIGFIP en interface avec le Système de Développement Local (SDL7). Nous constatons que **l'informatisation du paiement des salaires par la mise en œuvre du progiciel SDL7 constitue un atout non négligeable.**

Le tableau n°2 ci-dessous, présente l'écart entre les prévisions et les réalisations des dépenses non réparties du personnel en millions de francs sur la période 2007–2011.

Ces dépenses concernent, entre autres, la rémunération du personnel en instance d'affectation, le capital décès, les salaires des anciens Présidents de la République, les frais d'hospitalisation des APE.

**TABLEAU N°2** : Point d'exécution des dépenses non réparties du personnel

ANNEE	DOTATIONS	REALISATIONS	ECART	TAUX EN %
2007	28 133 356 000	15 410 286 841	12 723 069 159	54,78
2008	37 262 691 000	49 251 316 572	-11 988 625 572	132,17
2009	38 394 876 000	80 228 811 784	-41 833 935 784	208,96
2010	50 685 865 000	50 268 747 014	417 117 986	99,18
2011	53 770 469 000	43 552 748 458	10 217 720 542	81

**Source** : DGB/DEB

L'analyse de ce tableau fait ressortir que, chaque année, sauf celle de 2007, 2010 et 2011, les réalisations excèdent les prévisions, ce qui se traduit par les écarts négatifs et les taux d'exécution à plus de 100%. Nous constatons qu'il y a **dépassement de crédits sur les dépenses non réparties du personnel au cours de l'exécution du BGE.**

Les autres dépenses de fonctionnement liées aux clos matériels qui ne sont pas prévues dans le budget des ministères et institutions bénéficiaires sont engagées, liquidées et ordonnancées par la Direction Générale du Budget.

## **SECTION 2 : DE L'INVENTAIRE DES CONSTATS A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DU SUJET**

Dans la présente section, nous recenserons d'abord les atouts et les problèmes liés à la gestion des fonds destinés à financer les CNR. Ensuite, nous présenterons la liste des problématiques possibles et choisirons la problématique à résoudre, avant de dégager la vision globale de résolution à adopter.

### **Paragraphe 1 : De l'inventaire des constats à la formulation du Sujet**

#### **A-Inventaire et liste des problématiques possibles**

##### **1- Inventaire des éléments de l'état des lieux**

Il s'agit ici d'inventorier d'une part les atouts (forces et opportunités) et d'autre part les problèmes (faiblesses et menaces) identifiés dans le cadre de notre étude.

- **Inventaire des atouts**

De l'exposé ci-dessus, nous pouvons retenir quatre (08) forces résumées comme suit :

- élaboration d'un CDMT
- séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ;
- installation du SIGFIP ;
- mise en œuvre du progiciel SDL7 ;
- la répartition des tâches par agent ;
- l'existence d'actes législatifs et réglementaires définissant le mode de calcul des frais de mission ;

- **Inventaire des problèmes**

De l'état des lieux, nous avons pu relever les six(06) problèmes suivants :

- l'abus dans l'utilisation des crédits de financement des charges non réparties;

- le mauvais suivi des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers, en cas d'évacuation sanitaire des agents de l'Etat ;
- dépassement de crédits observé sur les dépenses de personnel ;
- faible niveau d'exécution des dépenses en capital ;
- lenteur dans les différentes phases d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- dépassement de crédits sur les dépenses d'exercice clos .

## **2- Les problématiques possibles de l'étude :**

Une fois les problèmes identifiés, il est nécessaire que nous les regroupions en tenant compte des différents cadres logiques dans lesquels chacun d'eux s'inscrit. Nous allons procéder d'abord à l'exposé des centres d'intérêt et problématiques possibles, ensuite nous allons élaborer le tableau qui retrace les différentes problématiques possibles résultant de notre état des lieux.

## **3- Exposé des centres d'intérêt, problèmes généraux et problématiques identifiées**

Le problème relatif à l'absence de suivi dans la gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers a pour centre d'intérêt l'organisation rationnelle des dépenses relatives aux évacuations sanitaires des Agents de l'Etat.

Le problème général que nous pouvons dégager à ce titre est l'organisation non rationnelle des dépenses relatives à l'évacuation sanitaire des APE en fonction, ainsi la problématique qui en découle est celle de l'organisation rationnelle des dépenses relatives aux évacuations sanitaires des APE en fonction.

Les problèmes liés aux mentions obligatoires qui figurent sur le projet de décision de mandatement et ceux concernant les insuffisances des normes juridiques sont strictement liés à l'établissement du projet de décision de mandatement.

Le problème général est une mauvaise élaboration du projet de décision de mandatement, il faut mettre les hommes qu'il faut à la place qu'il faut de plus, Il faut également organiser des formations régulières entre les acteurs intervenant dans la chaîne de traitement des dossiers. Ainsi, la problématique correspondante est celle de l'élaboration d'un bon projet de décision de mandatement établi par un agent habilité.

Le dépassement de crédit sur les dépenses non réparties de personnel observé au cours de l'exécution est lié à l'abus dans l'utilisation des crédits destinés au financement des charges non réparties par les ministères sectoriels, qui, au cours de l'élaboration du Budget, déclarent une infime dépense à exécuter et pendant l'année insèrent d'autres dépenses par le biais du Conseil des Ministres et leur procurent une force obligatoire en usant des crédits alloués aux CNR. De plus, le non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées au cours de l'année ont pour centre d'intérêt l'exécution des dépenses non réparties du BGE. Le problème général y afférent est l'exécution problématique des dépenses non réparties du BGE, la problématique qui en résulte et qui doit nécessairement tendre vers une action positive est celle de l'exécution efficace des dépenses non réparties du BGE.

Le non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées au cours de l'année est dû aux rejets observés au niveau du contrôle financier et surtout à la faible évaluation des dépenses de matériel .Il faut reconnaître que pour évaluer le crédit alloué à une dépense, il faut faire recours au montant passé et les divers problèmes qu'a connu cette rubrique budgétaire les années antérieures.

Le manque d'information à l'endroit des ministères sectoriels empire la situation de mauvaise gestion des crédits alloués aux charges non réparties. Ainsi le dépassement de crédits, le non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées au cours de l'année et le manque d'information ont pour centre d'intérêt la gestion des crédits des dépenses non réparties du BGE. Le problème général y afférent est la gestion problématique des dépenses non réparties du BGE, la problématique qui en résulte et qui doit tendre vers une action positive est celle de la gestion optimale des dépenses non réparties du BGE.

Les problèmes de la mobilité des agents et d'absence de manuel de procédure ont pour centre d'intérêt les conditions de travail. Le problème général concerne les conditions de travail non satisfaisantes ; la problématique qui en découle est celle de la mise en place de conditions satisfaisantes de travail.

Les rejets fantaisistes sont courants ; il est impérieux de faire bénéficier aux agents de la DGB ainsi qu'à ceux du CF une formation pour une bonne compréhension et une même approche technique afin d'éviter des rejets fantaisistes.

Tous les problèmes énumérés ci-dessus sont regroupés en trois (03) différentes problématiques comme le montre le tableau ci-après :

**Tableau N°3 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt :  
Détermination des problématiques possibles**

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés des problématiques
1	Exécution des dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat	- le dépassement de crédits sur les dépenses non réparties de personnel - l'abus dans l'utilisation des crédits destinés au financement des charges non réparties - le non ordonnancement à temps de toutes les dépenses engagées au cours de l'année	Gestion non optimale des crédits destinés au financement des charges non réparties du BGE	La problématique de la gestion optimale des crédits destinés au financement des charges non réparties du BGE
2	Elaboration du projet de Décision de mandatement	- le manque de formation des agents de la DGB et du CF -les mentions obligatoires mal saisies	Mauvaise élaboration du projet de décision de mandatement	La problématique de l'élaboration d'un bon projet de décision de mandatement
3	Organisation rationnelle des dépenses relatives aux évacuations sanitaires des APE	- Mauvais suivi dans la gestion des fonds débloqués dans le cadre de l'évacuation sanitaire -l'insuffisance des crédits votés pour les frais d'hospitalisation et de soins des agents de l'Etat	Organisation non rationnelle des dépenses relatives aux évacuations sanitaires des APE en fonction	La problématique de l'organisation non rationnelle des dépenses relatives aux évacuations sanitaires des APE en fonction
4	Condition de travail	- la mobilité des agents - Absence de manuel de procédures	Conditions de travail difficile	La problématique de la mise en place de bonnes conditions de travail

**Source : résultats de nos investigations, 2011**

## **B- Choix de la problématique et formulation du sujet**

### **1- Choix de la problématique**

Une analyse des différents problèmes identifiés, au cours de notre étude nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques auxquelles il faudra faire face en vue de trouver des solutions aux problèmes de gestion des crédits destinés au financement des charges non réparties du BGE.

Cependant, le choix de notre problématique sera guidé par le souci :

- d'apporter une valeur ajoutée à la structure d'accueil de stage ;
- de mettre en application les connaissances acquises, dans notre domaine de formation.

Aussi, allons-nous cibler deux problématiques qui tiennent compte de nos objectifs. Il s'agit de :

- la problématique de la gestion optimale des crédits destinés au financement des charges non réparties du BGE ;
- la problématique de l'organisation rationnelle des charges relatives aux évacuations sanitaires.

Le choix de ces problématiques est motivé par le fait qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une étude approfondie antérieurement.

L'objectif principal de l'Etat étant d'assainir les Finances Publiques, une gestion optimale et plus rigoureuse des crédits destinés au financement des charges non réparties, à partir de prévisions réalistes, pourra permettre de faire face à ce défi. Fort de cette analyse et compte tenu du fait que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous avons décidé d'orienter notre travail sur la gestion des crédits destinés au financement des charges non réparties, dans la limite des autorisations accordées au gouvernement.

Les dépenses non réparties sont des crédits à caractère provisionnel et également évaluatif ; il est donc possible que ces dépenses au cours de leur exécution connaissent un dépassement.

L'exécution de cette dépense revient à la Direction Générale du Budget. Elle s'occupe de la phase administrative et cette phase est très importante et constitue le préalable indispensable à l'exécution de toutes dépenses publiques.

Une partie non négligeable du BGE est affectée aux dépenses non réparties, ce qui traduit qu'à la fin de son exécution, nous devons pouvoir disposer d'éléments pour apprécier son efficacité et relever les facteurs pertinents dont dépendent les difficultés rencontrées.

## **2- Formulation du sujet**

En nous basant sur l'existence des différents problèmes résultant de nos analyses et constats significatifs, nous avons choisi de mener notre étude sur la problématique de gestion optimale des crédits destinés au financement des dépenses non réparties du BGE à travers le thème suivant : « **Contribution à l'Amélioration de la gestion des charges non réparties du Budget Général de l'Etat** ».

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

#### **A- Spécification de la problématique**

La problématique retenue comprend un problème général et des problèmes spécifiques.

Le problème général retenu est « l'amélioration de la gestion problématique des charges non réparties du BGE ». Ce problème général comporte trois (03) problèmes spécifiques libellés comme suit :

- le dépassement de crédits au titre des dépenses non réparties de personnel;
- l'absence de suivi des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers, en cas d'évacuations sanitaires;
- le non ordonnancement à temps de toutes les dépenses de matériels engagées, au cours de l'année.

Ainsi, les trois (03) premiers problèmes identifiés et énumérés ci-dessus nous paraissent très complexes en ce sens qu'ils sont rattachés effectivement à la gestion

des crédits de financement des dépenses non réparties et surtout à la phase administrative.

Une fois que le budget est voté et promulgué, les ministères et institutions de l'Etat peuvent s'approprier le contenu détaillé des charges non réparties, en se rapprochant de la DGB ou par une simple demande adressée à cette dernière.

### **B- Vision globale de résolution de la problématique**

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, la problématique spécifiée et notre sujet formulé, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques et, par voie de conséquence, le problème général identifié.

Rappelons que le problème général est la **gestion non optimale des charges non réparties du BGE** et concernant ce problème, nous pouvons retenir que les crédits destinés au financement des charges non réparties constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés. Nous nous trouvons donc dans la théorie générale de la gestion des crédits destinés au financement des charges non réparties qui, présentée dans ses aspects tient compte des différents problèmes spécifiques identifiés.

**On observe que les crédits destinés au financement des charges non réparties lors de la prévision budgétaire ne sont pas suffisants et ne permettent pas aux départements ministériels de couvrir leurs besoins.** Cette remarque est valable surtout pour les dépenses d'exercices clos.

En 2011 par exemple, leurs prévisions s'élevaient à 19.400.000.000 pour 34.783.930.533 F CFA de réalisation, soit un écart de 15.383.930.533 pour un taux de consommation de 179,30%.

Pour trouver une solution adéquate à ce problème spécifique, il faudra nous référer à une approche théorique basée sur les outils de maîtrise des normes et principes de prévision budgétaire.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 qui porte sur les dépassements de crédits observés, lors de l'exécution du budget, retenons qu'en Finances Publiques,

on parle de dépassement lorsqu'à l'occasion de l'exécution du Budget, on observe une surconsommation des dotations prévues sur un chapitre donné.

La loi organique N°86-021 du 26 Septembre relative aux lois de Finances distingue, en son article 41, trois catégories de crédits à portée juridique différente à savoir, les crédits limitatifs, les crédits évaluatifs et les crédits provisionnels.

Les deux dernières sortes de crédits peuvent faire l'objet de dépassement au cours de leur exécution, mais dans des conditions de sécurité variables. Ainsi, il n'apparaît aucunement opportun pour la gestion des Finances Publiques d'abuser du procédé. La résolution de ce problème passera par une approche théorique basée sur les outils de gestion optimale des crédits destinés au financement des charges non réparties du BGE

Le problème spécifique n°2, relatif à l'absence de suivi des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers, en cas d'évacuation sanitaire, passera par une approche basée sur les outils de maîtrise de mise en place d'un système de suivi adéquat de gestion des fonds.

Les différentes parties de la théorie générale de la gestion des charges non réparties peuvent être résumées dans un tableau de synthèse des approches par problème.

**Tableau N° 4 : Synthèse des approches théoriques par problème**

Niveaux Spécifiques	Problèmes spécifiques	Approches théoriques retenues
1	Dépassement de crédits sur les charges non réparties de personnel	Approche théorique basée sur les outils de maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions.
2	Le mauvais suivi des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers, en cas d'évacuation sanitaire des agents de l'Etat	Approche théorique basée sur les outils de maîtrise des procédures de mise en place d'un système de suivi de gestion des fonds débloqués.
3	Le non ordonnancement de toutes les dépenses d'exercice clos engagées, au cours de l'année	Approche théorique basée sur les outils de gestion de traitement des dossiers à temps.

**Source :** résultats de nos investigations, 2011

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche méthodologique en dix (10) étapes présentées de la manière suivante :

- fixation des objectifs
- formulation des hypothèses
- construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE)
- revue de la littérature
- choix de l'outil de mobilisation des données
- choix de l'outil d'analyse des données
- mobilisation des données
- analyse des données
- établissement du diagnostic
- approches de solutions et conditions de mise en œuvre.

**CHAPITRE I :**  
**DES OBJECTIFS A L'APPROCHE**  
**METHODOLOGIQUE ADOPTEE**

Nos préoccupations, dans ce chapitre, consisteront :

- à fixer les objectifs de recherche et identifier les causes qui sont supposées être à l'origine des problèmes spécifiques retenus ;
- à formuler les hypothèses de travail ;
- à réaliser le Tableau de Bord de l'étude ;
- à aborder la revue de littérature ;
- à définir, l'approche méthodologique de notre étude dans ses dimensions théoriques et empiriques.

## **SECTION 1 : DES OBJECTIFS A L'ELABORATION DU TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE**

La présente section prendra en compte les objectifs, les causes et les hypothèses de travail ainsi que la synthèse des préoccupations et le Tableau de Bord de l'étude.

### **Paragraphe 1 : Objectifs, causes et hypothèses de travail**

#### **I- Les objectifs de recherche**

Nous présenterons ici les différents objectifs, à savoir : l'objectif général et les objectifs spécifiques liés à la gestion optimale des charges non réparties du Budget Général de l'Etat (BGE).

##### **A) Objectif général**

L'objectif général est de contribuer à la gestion optimale des crédits destinés au financement des charges non réparties du BGE.

##### **B) Objectifs spécifiques**

Les objectifs spécifiques sont formulés en fonction des problèmes spécifiques. Ils sont consignés dans le tableau n°5 ci-dessous.

**Tableau n°5 : Objectifs spécifiques**

<b>Objectif spécifique n°1</b>	Proposer des conditions de maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.
<b>Objectif spécifique n°2</b>	Suggérer la mise en place d'un système de suivi de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers en cas d'évacuations sanitaires.
<b>Objectif spécifique n°3</b>	Proposer des actions visant à améliorer le niveau des dépenses de matériels.

**Source :** *Nos investigations*

## **II- Les hypothèses de l'Etude**

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

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

### **A) Causes et hypothèses liées au problème général**

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

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

### **B) Causes et hypothèses liées au dépassement de crédits observés au titre des Charges Non Réparties du BGE**

Après analyse de ce problème, nous avons pu identifier deux (02) causes susceptibles d'être à la base de ce problème. Il s'agit :

- du mauvais suivi de l'utilisation des crédits destinés au financement des charges non réparties ;
- de la non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

La première cause relative au mauvais suivi de l'utilisation des crédits destinés au financement des charges non réparties, ne nous semble pas être la plus plausible,

étant donné qu'il y a un organe accrédité, le Contrôle Financier, qui assure le contrôle de la régularité des dépenses publiques.

Même si des imperfections sont observées lors de ce contrôle, celles-ci ne sauraient être à la base des dépassements exagérés constatés.

La deuxième cause, quant à elle, concerne la non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires des charges non réparties du BGE.

Les prévisions faites pour les charges non réparties, précisément pour les dépenses d'exercices clos en donnent la preuve.

L'évaluation des dépenses se fait, chaque année, et le Budget est voté sur la base des prévisions budgétaires. Dans ce contexte, si les prévisions ne sont pas bien faites ou à la limite bien évaluées, encore moins, si ces dernières n'ont pas pris en compte toutes les difficultés rencontrées au cours de l'exercice antérieur ; nous assisterons au problème de dépassement qui intervient, chaque fois en cours d'exercice.

Il ressort de tout ce qui précède que le dépassement de crédits constaté au titre des Charges Non Réparties est dû à la non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

### **C) Causes et hypothèses liées à l'inexistence de contrôle de la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux étrangers**

Après étude de ce problème spécifique, nous avons pu identifier les deux causes ci-après qui seront énumérées dans un ordre croissant d'importance.

- Manque de ressources humaines et matérielles ;
- Absence d'un système de suivi de gestion des fonds débloqués.

Le manque de ressources humaines ne peut être à la base du problème, car nous disposons d'assez de personnes qualifiées pouvant exercer cette tâche, et les autorités de ladite structure peuvent recruter des agents contractuels pour combler le manque de personnel en cas de besoin.

Quant au manque de ressources matérielles, il ne saurait expliquer le problème, car s'il y a un système de suivi des fonds pour rationaliser les dépenses liées aux évacuations sanitaires, des ressources matérielles pour faire fonctionner ce système ne

manqueront, dès qu'il y a une volonté politique qui accompagne l'action envisagée et programmée.

Donc, le manque de ressources matérielles n'est pas la cause du problème spécifique n°2.

Par contre, l'absence d'un système de suivi de gestion des fonds débloqués explique le problème puisque les fonds d'hospitalisation et de soins sont gérés uniquement par les hôpitaux et il n'y a presque aucun compte rendu d'utilisation de ces fonds par ces hôpitaux. S'il y avait un système adéquat pour suivre la gestion des fonds mis à leur disposition, on exercerait un contrôle sur la gestion des fonds.

Nous pouvons donc conclure que l'inexistence de contrôle dans la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux a pour origine, l'absence d'un système de suivi de gestion de ces fonds.

#### **D) Causes et hypothèses liées au non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées au cours de l'année.**

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

- la non livraison à temps par les fournisseurs des matériels commandés ;
- du manque de formations des agents intervenant dans le traitement des dossiers qui bénéficient des crédits au titre des Charges Non Réparties.

L'intérêt des fournisseurs est de parvenir, dans un délai donné à la satisfaction du bénéficiaire représenté par l'administration du ministère concerné. Ainsi, ils mettent tout en œuvre pour livrer les matériels à temps, afin que le dossier soit vite acheminé au Trésor Public pour qu'ils soient payés. De ce fait, cette deuxième cause relative à la non livraison des matériels par les fournisseurs ne sera pas considérée dans la formulation de notre hypothèse.

Le manque de formation des agents intervenant dans le traitement des dossiers bénéficiant des crédits au titre des Charges Non Réparties est une cause qui, à notre avis explique mieux le problème. En effet, les dossiers transitent d'abord par la Direction Générale du Budget (DGB) pour un premier traitement, c'est-à-dire l'établissement du projet de décision d'engagement, ensuite le projet de décision est envoyé au Contrôle Financier (CF) pour étude et visa.

C'est à ce niveau que les dossiers très souvent connaissent des rejets.

En effet, les différents contrôles effectués n'aboutissent pas toujours à des résultats concordants, conformément aux textes en vigueur. Certains dossiers sont réservés ou rejetés du fait de certaines irrégularités et cette situation ne permet pas toujours l'ordonnancement des dépenses concernées, avant la fin de la gestion.

L'envoi du dossier par la DGB au CF n'est que l'étape avant l'ordonnancement de la dépense.

En effet, la plupart des rejets du CF sont fantaisistes et parfois inopportuns. Lorsqu'un dossier est rejeté, la saisie du rejet entraîne automatiquement l'édition d'une fiche de dégagement de crédit et le rétablissement de crédit égal au montant du mandat rejeté.

Il est opportun que des formations régulières entre agents de la DGB et ceux du CF soient organisées pour réduire un temps soit peu le nombre de rejets souvent fantaisistes. Nous pouvons donc dire que cet état de choses explique mieux le deuxième problème spécifique et, par conséquent, le non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées, au cours de l'année, est dû au manque de formation entre les agents de la DGB et ceux du CF.

## **Paragraphe 2 : Tableau de Bord de l'étude**

Le Tableau de Bord de l'étude est un outil récapitulatif des grands centres d'intérêt de la recherche effectuée. Il sert de repère à l'évolution future de l'étude en termes de la revue de littérature, du diagnostic puis des solutions appropriées.

Dans le cas de la présente étude, le tableau de Bord se présente comme ci-après :

### Tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyses	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
<b>Général</b>	<b>Problème général</b> Gestion problématique des crédits destinés au financement des dépenses non réparties de BGE	<b>Objectif général :</b> contribuer à la gestion optimale des dépenses non réparties du BGE	-	-
<b>Spécifiques</b>	<b>1</b> <b>Problème spécifique n°1 :</b> Le dépassement de crédit sur les dépenses non réparties du BGE observé lors de l'exécution du budget	<b>Objectif spécifique n°1 :</b> Proposer les conditions d'une allocation normative des autorisations budgétaires des dépenses non réparties du BGE	<b>Cause spécifique n°1 :</b> La non maîtrise des techniques dévaluation, des prévisions budgétaires	<b>Hypothèse spécifique n°1 :</b> La non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires des charges non réparties explique le dépassement de crédit observé à l'exécution desdites charges.
	<b>2</b> <b>Problème spécifique n°2 :</b> Absence de suivi dans la gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers	<b>Objectif spécifique n°2 :</b> proposer la mise en place d'un système de suivi de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers, en cas d'évacuation sanitaire	<b>Cause spécifique n°2 :</b> L'absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds débloqués	<b>Hypothèse spécifique n°2 :</b> L'inexistence de contrôle dans la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux a pour origine l'absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds débloqués.
	<b>3</b> <b>Problème spécifique n°3 :</b> Le non ordonnancement à temps de toutes les dépenses de matériels engagées au cours de l'année	<b>Objectif spécifique n°3 :</b> Suggérer des actions visant une meilleure consommation des crédits au titre des dépenses non réparties du matériel	<b>Cause spécifique n°3 :</b> La formation des agents de la DGB et ceux du CF	<b>Hypothèse spécifique n°3 :</b> . La formation des agents de la DGB et ceux du CF pour éviter les rejets qui souvent sont fantaisistes est à la base du non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées, au cours de la gestion.

**Source :** Résultat de recherche 2011

## **SECTION 2 : REVUE DE LITTERATURE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE**

Dans cette section, nous présenterons d'abord la revue de littérature à travers les points des connaissances des problèmes spécifiques retenus.

Ensuite, nous aborderons la méthodologie de recherche qui prendra en compte les approches théorique et empirique de l'étude.

### **Paragraphe I : Revue de littérature**

Il s'agit ici de mettre en exergue les approches théoriques de quelques auteurs par rapport aux problèmes spécifiques retenus. Faisons remarquer toutefois que nos recherches sur la gestion des crédits au titre des charges non réparties ne nous ont pas révélé une étude approfondie du sujet par les auteurs. Notre étude en constitue une ébauche.

#### **A) Point des connaissances liées au problème de la gestion peu rationnelle des charges non réparties du BGE**

De manière générale, en finances publiques, l'exécution est l'ensemble des opérations qui consistent à mettre en œuvre les dispositions de la loi de finances à dater du 01 janvier qui suit son vote définitif et sa promulgation au Journal Officiel (Michel BOUVIER).

Dans son ouvrage intitulé : Finances Publiques, institutions et mécanismes économiques, Robert CRAS faisait ressortir que : « Les dépenses non fonctionnelles et dotations non réparties ne peuvent consister à l'évidence en une véritable fonction dans la mesure où deux catégories de dépenses tout à fait particulières y sont rassemblées.

La première a trait à l'ensemble des dépenses de l'Etat qui n'ont pu être rattachées, compte tenu de leur nature, à aucune des fonctions telles que l'éducation, la culture et autres. La seconde catégorie de dépenses concerne celles qui sont à destinations multiples et qui, de ce fait, relèvent de plusieurs fonctions à la fois.

C'est le cas des dépenses relatives à l'aménagement du territoire et à la décentralisation ».

Au Bénin, les dépenses non réparties sont exécutées soit suivant la procédure normale, soit suivant celle exceptionnelle.

Dans le rapport sur l'évaluation des Finances Publiques selon la méthodologie Public Expenditure and Financial Account (PEFA), il a été signifié que : « Les classifications budgétaires sont conformes aux normes de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Cependant, le budget comporte des montants significatifs des charges non réparties au niveau global et aussi au niveau du budget de chaque ministère ».

L'exécution sera d'autant plus efficace s'il n'existe pas de problèmes dans la procédure d'exécution et dans la description des opérations de dépenses.

### **B) Point des connaissances sur le problème de dépassement de crédit au titre des dépenses non réparties du BGE**

En Finances Publiques, on parle de dépassement de crédits, lorsqu'à l'exécution du budget, on observe une surconsommation des dotations prévues à une rubrique budgétaire donnée.

L'analyse des dépassements de crédits au Bénin fait apparaître que ceux-ci surviennent chaque année sur les crédits provisionnels et ceux évaluatifs.

Selon J.CI MARTINEZ et P.DIMALTA, les dépassements de crédits constituent une limite au principe de la spécialité du plafond des crédits. Si les recettes autorisées par le parlement ne comportent pas de plafond de prélèvement, les dépenses publiques par contre sont votées pour un montant donné qui ne devrait pas être dépassé.

En effet, après prévision, les crédits sont alloués à la rubrique des charges non réparties pour être consommés. Mais, on observe que des dotations accordées à certaines rubriques budgétaires sont insuffisantes. C'est le cas des charges non réparties, précisément pour les dépenses d'exercices clos.

En effet, en 2009, les crédits attribués lors de la prévision des dépenses d'exercices clos s'élevaient à dix neuf milliards quatre cent millions (19 400 000 000) FCFA contre vingt six milliards deux cent trois millions deux cent cinquante deux

mille cinq cent cinquante quatre (26 203 253 554) FCFA de réalisation, soit un taux d'engagement de 135,07 %.

L'écart exagéré entre la prévision et la réalisation n'a certainement pas retenu l'attention des responsables chargés de la prévision. C'est ainsi qu'en 2010, le montant prévu pour ces mêmes natures de dépenses a été reconduit contre un montant exécuté de trente milliards trois cent trente deux millions deux cent quarante mille deux cent vingt trois (30 332 240 223) FCFA cf. (tableau n°2) concernant les dépenses non réparties du personnel.

Les arguments qui se prêtent souvent à cet effet, portent sur le fait que ce sont des charges non réparties et que les dépassements vont de soi. Cette approche ne relève pas d'une gestion optimale des charges non réparties.

C'est ainsi que Jean-Claude MARTINEZ et Pierre DI MALTA affirment : « lorsque systématiquement des dépassements se produisent d'année en année sur les mêmes chapitres, la cause du phénomène est alors politique. C'est volontairement que les dotations initiales sont largement sous estimées. Ainsi, les dépenses sociales des ministères sont sous-évaluées » (selon MARTINEZ)

Pour y remédier, ils pensent que l'issue la plus simple et la mieux adaptée repose sur une meilleure application des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

De plus, lorsque sur le chapitre des dépenses non réparties, nous constatons que presque tous les ans les réalisations dépassent les dotations, nous nous posons la question de savoir qu'en premier lieu, si le dépassement doit être considéré comme une règle. En second lieu, la question qui nous vient à l'esprit est celle de savoir s'il n'existe pas une technique permettant d'éviter cet état de choses.

Dans le rapport du PEFA, il a été inscrit que : « Globalement, le budget est crédible dans la mesure où le Gouvernement s'efforce et réussit le plus souvent à maintenir les recettes et les dépenses globales au niveau des prévisions de la loi des finances. Cette crédibilité risque cependant d'être compromise par les insuffisances en matière de capacités de prévisions ».

« Il convient de disposer d'éléments objectifs d'appréciation de telle sorte que puisse être évaluée, en termes de coût et de rendement, chacune des missions remplies

par l'Etat, et que soient effectuées des comparaisons sur l'unité économique et sociale des diverses dépenses engagées. Aussi, les ressources disponibles pourront –elles être utilisées, notamment en période de restrictions budgétaires et de resserrement des crédits, de façon plus rationnelle afin que soit éliminé tout risque de gaspillage ». Comme le souligne Robert CRAS (p.57).

**C) Point des connaissances sur le problème de l'absence de suivi de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers**

Le suivi est un ensemble d'opérations consistant, à surveiller ou à observer attentivement des actions effectuées dans un processus pour contrôler les résultats obtenus au sein de ce processus. C'est également un contrôle permanent sur une longue période.

Pour résoudre ce problème de suivi de gestion des fonds publics, DAMAREY Stéphanie (2007) préconise qu'il faut des contrôles portés sur les finances publiques. Elle continue en disant, qu'ils soient politiques, administratifs ou juridictionnels, les contrôles portés sur les finances publiques ont une finalité commune : l'appréciation de la gestion du denier public. Quel que soit le contrôle étudié, les perspectives se rejoignent dans une dimension commune d'utilisation rationnelle et efficace des fonds publics.

La déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques au XI congrès de l'INTOSAI 1 bien que datant de 1977, conserve toute son acuité pour définir ce que doivent être les finalités des contrôles, tels qu'ils soient, portés sur les finances publiques. En cela, elle énonce dans son préambule que l'utilisation rationnelle et efficace des fonds publics constitue l'une des conditions préalables essentielles à une saine gestion des fonds publics et à l'efficacité des décisions des autorités compétentes ; qu'il est indispensable, pour atteindre cet objectif, que chaque Etat possède une institution supérieure de contrôle des finances publiques dont l'indépendance est garantie par un texte de loi.

**D) Point des connaissances sur le problème de non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées, au cours de la gestion**

Les ordonnances de paiement sont émises par les ordonnateurs principaux ; il en est de même de l'Ordre de Paiement (OP). Par contre, les mandats de paiement sont émis par les ordonnateurs secondaires. La pratique des ordonnances de paiement ou ordonnances directes n'est usitée au Bénin. L'ordonnateur principal du BGE (Le ministre des Finances) ayant délégué ses pouvoirs jadis au DGB, conformément aux dispositions du décret 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution des dépenses du BGE. Ainsi, l'usage consacré en la matière est la pratique de mandatement des dépenses publiques à la phase de l'ordonnancement.

Tout en essayant de donner une clarification à la notion des dépenses de fonctionnement, Robert CRAS souligne que : « Les dépenses de fonctionnement permettent d'assurer la gestion courante habituelle des services de l'Etat. Elles peuvent être assimilées aux charges d'exploitation d'une entreprise et correspondent essentiellement aux dépenses en matériel, personnel et aux frais d'entretien des organes représentatifs ».

La dépense ayant été engagée, l'autorité administrative a ensuite constaté l'existence de la dette dont il a liquidé le montant, il reste une opération essentielle à accomplir : celle qui va permettre au créancier de l'Etat de percevoir la somme qui lui est due si le processus doit être suivi normalement, la dépense qui a franchi la phase de l'engagement doit pouvoir parvenir à être mandatée sur la base de l'exactitude des vérifications effectuées par le CF.

Il convient donc de relever que l'acte idéal serait de faire passer les dépenses de la phase administrative pour une meilleure appréciation de l'exécution. L'efficacité n'est pas dans le blocage des dossiers à la phase administrative, mais nous devons rechercher à satisfaire de façon diligente, le fournisseur qui a livré les matériels.

## **Paragraphe 2 : Approche méthodologique de l'étude**

L'exposé de ce paragraphe consistera d'une part, à retenir, pour chaque problème spécifique, une approche théorique et d'autre part, à présenter la dimension empirique de notre étude.

## **I- Approche théorique retenue**

La dimension théorique vise à déterminer les outils de vérification des hypothèses afin de pouvoir déterminer les causes réelles se trouvant à la base de ces problèmes. Autrement dit, il s'agit de retenir les outils de vérification des hypothèses formulées afin de pouvoir :

- identifier les conditions de mise en place d'un mécanisme permettant une réduction substantielle des dépassements de crédits au titre des dépenses non réparties du BGE ;
- analyser les modalités de mise en œuvre d'un système de suivi de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers ;
- rechercher les mesures visant à réduire le non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées, au cours de la gestion.

### **A) Choix théorique lié au problème de dépassement de crédit au titre des dépenses non réparties du BGE**

#### **1) Présentation de la théorie retenue**

L'approche théorique que nous retiendrons pour analyser le problème en résolution sera celle émise dans le rapport de PEFA qui montre que nous devons rechercher une crédibilité budgétaire tout en essayant de maintenir autant que possible les dépenses globales au niveau des prévisions de la loi de finances.

#### **2) Normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution**

Il s'agit des mesures et conditions à partir desquelles le problème du dépassement de crédits au titre des dépenses non réparties n'existera plus. Nous retenons une bonne évaluation de ces dépenses : ce qui représente une condition nécessaire pour éviter le problème de dépassement.

#### **3) Seuil de décision pour vérification de l'hypothèse n°1**

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

## **B) Choix théorique lié au problème de l'absence de suivi de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers**

### **1- Présentation de la théorie**

La théorie retenue pour la réflexion sur ce problème est la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des Finances Publiques au XIème congrès de l'INTOSAI, elle énonce dans son préambule : « l'utilisation rationnelle et efficace des fonds publics constituent l'une des conditions préalables essentielles à une saine gestion des fonds publics et à l'efficacité des décisions des autorités compétentes ; il est indispensable, pour atteindre cet objectif, que chaque Etat possède une institution supérieure de contrôle des Finances Publiques dont l'indépendance est garantie par un texte de loi. »

### **2- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à l'absence de suivi de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers**

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

## **C/ Choix théorique lié au non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées, au cours de la gestion**

### **1- Présentation de la théorie retenue**

En la matière, les recherches sur la documentation n'ont pas permis de retenir une théorie spécifique qui servira de base théorique pour résoudre le problème soulevé par l'étude. Néanmoins, nous retiendrons une approche basée sur le non déblocage des dossiers à la phase administrative.

## **2- Normes et repère d'amélioration de la situation liée au problème en résolution**

Le problème en résolution trouvera une amélioration, s'il y a une augmentation des crédits destinés à financer les charges non réparties du BGE.

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

La cause qui sera retenue, après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés, c'est-à-dire la cause qui réunira le plus fort taux d'avis.

## **II- Méthode empirique choisie**

Elle permet de montrer la technique d'enquête à utiliser à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement et à leur présentation.

Ainsi, elles s'articuleront autour de plusieurs points :

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

### **A/ Objectif de la collecte des données**

Nos investigations viennent globalement à rassembler des données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans notre étude.

De manière spécifique, nos recherches nous permettront de savoir si :

- la non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires explique le dépassement de crédits observé au titre des dépenses non réparties du BGE ;
- l'inexistence de contrôle dans la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux a pour origine, l'absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds ;
- le manque de formation entre les agents de la Direction Générale du Budget et ceux du Contrôle Financier, explique le taux élevé des rejets des dossiers qui est

à l'origine du non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées, au cours de la gestion.

## **B) Nature de la collecte des données**

L'étape de la vérification de nos hypothèses nous amènera à réaliser une enquête qualitative par sondage.

Une enquête par sondage porte sur un échantillon représentatif de la population étudiée. Ceci consistera à enquêter quelques personnes chargées de l'exécution des dépenses non réparties et certaines autorités.

Nos enquêtes sont préparées sur la base d'une population cible, composée des responsables impliqués dans la chaîne de préparation et d'exécution du budget. Dans le but de faciliter ces enquêtes et de recueillir des données fiables, nous avons constitué un échantillon de (15) personnes composé des responsables, des directeurs techniques et services ci-après :

- La Direction de l'Exécution du Budget ;
- La Direction de la Préparation du Budget ;
- La Recette Générale des Finances (le service dépense).

## **C) Outils de collecte des données**

### **a) Outils de dépouillement**

Cette étape consistera à mettre sous forme exploitable, des données recueillies auprès des responsables. Ainsi, compte tenu de la taille réduite de notre échantillon, les données recueillies par guide d'entretien sont traitées de façon manuelle à l'aide de tableaux statistiques qui serviront de base à notre analyse.

### **b) Outils de présentation des données**

Les résultats d'enquêtes seront présentés avec la méthode « tri à plat » par rapport aux grandes lignes du guide d'entretien.

Après les objectifs déterminés, les hypothèses formulées et l'approche méthodologique retenue, nous passerons à la présentation des données de l'enquête et à l'établissement du diagnostic.

**CHAPITRE II :**  
**DE L'ANALYSE DES RESULTATS**  
**D'ENQUETE AUX APPROCHES DE**  
**SOLUTIONS POUR UNE GESTION**  
**OPTIMALE DES CHARGES NON**  
**REPARTIES DU BUDGET GENERAL DE**  
**L'ETAT**

La première partie de ce chapitre nous permettra de présenter et d'analyser les résultats de notre enquête pour vérifier le degré de validité de nos hypothèses de travail.

La deuxième partie, quant à elle, sera consacrée aux approches de solutions ainsi qu'aux conditions de leur mise en œuvre.

## **SECTION I : DE LA PRESENTATION DES RESULTATS DE L'ENQUETE A L'ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC**

Il s'agira ici de présenter et d'analyser les données recueillies, suite à notre enquête. C'est alors que nous pouvons vérifier le degré de validité de nos hypothèses de travail.

### **Paragraphe I : Présentation et analyse des résultats de l'enquête.**

Avant de présenter et d'analyser les résultats de l'enquête, il importe de mentionner les difficultés auxquelles notre étude sur la gestion optimale des charges non réparties du BGE s'est heurtée. Au nombre de celles – ci, nous pouvons noter :

- l'impossibilité d'accès à certains documents jugés confidentiels ;
- L'inaccessibilité aux données statistiques pouvant mieux mettre en exergue les variations des dépassements de crédits d'une année à une autre ;
- La réticence de certains enquêtés.

Notre étude a été retardée car l'enquête a été réalisée dans la période de pointe des travaux budgétaires. Toutefois, ces difficultés ont très peu influencé nos recherches. Elles ont, au contraire, témoigné de la prudence qu'observent les cadres à fournir des informations sur les Finances Publiques.

#### **A- Présentation et analyse des données relatives au dépassement de crédit des dépenses non réparties du BGE observées lors de l'exécution du budget : Cas des dépenses non réparties du personnel.**

Il s'agit du problème relatif au dépassement de crédit au titre des dépenses non réparties du personnel dont nous présenterons et analyserons ici les résultats d'enquêtes obtenus auprès de la cible retenue.

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

**Tableau n°7 : Raisons des dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget (Cas de CNR du BGE).**

Libellés	Fréquence absolue	Fréquence relative (%)
Mauvais suivi de l'utilisation des crédits destinés au financement des charges non réparties	06	40
La non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires	09	60
<b>Total des enquêtés</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

**Source :** *Enquête de terrain 2011.*

De l'analyse des données de ce tableau, il ressort ce qui suit :

- 40% des acteurs enquêtés pensent que le mauvais suivi dans l'utilisation des crédits destinés au financement des CNR est lié au dépassement de crédits observés, lors de l'exécution du budget.
- 60% pensent que ce problème se justifie par le non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

**B- Présentation des données relatives à l'absence de suivi dans la gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers.**

**Tableau n°8 : Cause du problème spécifique n°2**

<b>Libellés</b>	<b>Fréquence absolue</b>	<b>Fréquence relative (%)</b>
Manque de Ressources humaines	02	13,33
Manque de Ressources matérielles	01	6,67
Absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers	12	80
<b>Total des enquêtés</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

**Source** : Résultat de nos enquêtes sur le terrain.

Il ressort de ce tableau que 80% des enquêtés estiment que la cause de l'absence de suivi dans la gestion des fonds débloqués est due à l'absence d'un système adéquat de suivi de gestion, 13,33% des enquêtés l'attribuent à un manque de ressources humaines, 6,67% pensent qu'elle est liée à un manque de ressources matérielles.

**C- Présentation et analyse des données relatives au non ordonnancement à temps de toutes les dépenses de matériels engagées au cours de l'année.**

Les résultats issus des enquêtes se rapportant aux causes liées à ce problème spécifique sont exposés dans le tableau ci-après :

**Tableau n°9** : Cause du problème spécifique n°3

<b>Libellés</b>	<b>Fréquence absolue</b>	<b>Fréquence relative (%)</b>
La non livraison à temps des matériels par les fournisseurs	03	20
Le manque de formations entre les agents de la DGB et ceux du CF	07	46,67
Les rejets des dossiers par le CF	05	33,33
<b>Total des enquêtés</b>	<b>15</b>	<b>100</b>

***Source** : Résultat de nos enquêtes sur le terrain.*

Ici, pendant que 20% des enquêtés pensent que la non livraison des matériels par les fournisseurs relève du non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées, 46,67% des enquêtés pensent que c'est plutôt le manque de formations entre les agents de la DGB et ceux du CF qui conduit au non ordonnancement desdites dépenses au cours de la gestion puisqu'il est à la base de rejets fantaisistes. Dans le même temps, 33,33% pensent plutôt que c'est les rejets des dossiers par le CF.

## **PARAGRAPHE 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

L'analyse des résultats issus des enquêtes nous permettra de préciser le degré de validité des hypothèses pour formuler les éléments de diagnostic.

### **A- Degré de validité de l'hypothèse et élément de diagnostic relatif au problème spécifique n°1**

Les résultats issus des enquêtes ont révélé que le dépassement de crédit observé lors de l'exécution du budget sur les dépenses non réparties en général et celles des CNR du personnel en particulier sont dus non seulement au manque de ressources liées au mauvais suivi de l'utilisation des crédits destinés au financement des dépenses non réparties, mais aussi à la non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

L'hypothèse n°1 précédemment établie est donc vérifiée tel que l'indique le tableau n°7, pour la majorité des enquêtes.

La non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires est la cause qui justifie le mieux le dépassement de crédit observé lors de l'exécution des dépenses courantes non réparties.

**La cause réelle du problème identifié, l'élément de diagnostic peut s'énoncer comme suit : le dépassement de crédits au titre des dépenses courantes non réparties est dû à la non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.**

**B- Degré de validité de l'hypothèse et élément de diagnostic  
relatif au problème spécifique n°2.**

Comme nous l'avions prévu dans le seuil de décision, sera retenu comme cause à ce problème toute cause qui aura plus de 50% des avis des enquêtes. Selon nos enquêtes, il n'existe aucune structure chargée de gérer les fonds débloqués aux hôpitaux à l'extérieur.

Ainsi, les hypothèses inférieures à 50% seront éliminées et seules celles ayant un poids supérieur à 50% seront retenues. D'après le résultat de nos enquêtes, seule l'absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds a un poids supérieur à 50% ; donc l'hypothèse formulée comme suit : l'inexistence de contrôle dans la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux étrangers a pour origine l'absence d'un système adéquat de suivi de gestion de ces fonds. Cette hypothèse est entièrement vérifiée.

Il s'en suit l'élément de diagnostic suivant : l'inexistence de contrôle dans la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux étrangers a pour origine l'absence d'un système de suivi dans la gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers.

**L'élément de diagnostic n°2 est par conséquent établi de la manière suivante : l'inexistence de contrôle dans la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux étrangers a pour origine l'absence d'un système de suivi de gestion des fonds.**

**C- Degré de validité de l'hypothèse et élément de diagnostic  
relatif au problème spécifique n°3.**

En nous référant au seuil de décision retenue pour la vérification de cette hypothèse liée au non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels, engagées au cours de la gestion, il est prévu qu'il sera maintenu l'hypothèse qui aura le poids le plus élevé. En effet, nos analyses par rapport aux résultats d'enquêtes nous ont révélé que 13,33% des enquêtés pensent que cela est dû au rejet des dossiers par le CF. Il ressort de ce qui précède que l'hypothèse n°3 est également vérifiée.

Mais, l'élément de diagnostic n°3 est, par conséquent établi, de la manière suivante : **le non ordonnancement à temps de toutes les dépenses de matériels engagées au cours de l'année est dû au rejet observé au niveau du contrôle financier.**

## **SECTION II: APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE**

Dans cette section, il sera question pour nous de proposer des solutions par rapport à chaque problème spécifique et de formuler des recommandations en vue de contribuer à l'amélioration de la gestion des dépenses non réparties du BGE.

### **Paragraphe 1 : Approches de solutions**

Dans la recherche d'une gestion efficace des charges non réparties du BGE, nous avons fixé des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques soulevés par l'étude et nous avons formulé des hypothèses qui ont été vérifiées par suite de l'analyse des résultats d'enquêtes. Il s'avère maintenant indispensable de proposer des approches de solutions, dans la perspective que ces problèmes ne persisteront plus.

## **A- Approches de solutions au problème n°1**

L'analyse des résultats d'enquête effectuée sur le problème de dépassement de crédit au titre des dépenses non réparties du personnel nous a permis de dégager comme diagnostic : « La non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires ».

Il ressort de ce diagnostic que la résolution du problème doit passer inéluctablement par une approche basée sur les outils de maîtrise des normes et principes de prévisions budgétaires.

A cet effet, nous suggérons la prise des mesures suivantes :

- la prise en compte de tous les facteurs qui peuvent créer l'augmentation des primes, indemnités, frais d'évacuations sanitaires et autres dépenses qui font partie des dépenses non réparties du personnel;
- la limitation des écarts très importants entre les prévisions et les réalisations ;
- l'amélioration de la capacité d'analyse des dépenses ;
- l'analyse des prévisions ;
- la coordination des prévisions et de la programmation financière entre le Ministère de l'Economie et des Finances et les Ministères sectoriels ;
- la mise à disposition de l'organe législatif c'est-à-dire l'Assemblée Nationale de l'information faisant état des facteurs explicatifs de la prévision à la hausse de ces dépenses.

## **B- Approches de solutions au problème n°2**

L'analyse des résultats d'enquête effectuée sur le problème de l'absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux étrangers nous a permis de dégager comme diagnostic : l'inexistence de contrôle dans la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux étrangers a pour origine, l'absence d'un système adéquat de suivi dans la gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers.

Il ressort de ceci que la résolution de ce problème revient à :

- la création d'une régie spéciale d'avance auprès des ambassades ;
- la nomination d'un régisseur d'avance, une personne ayant le profil d'un administrateur du Trésor pour gérer les deniers publics en suivant la gestion des fonds destinés aux évacuations sanitaires ;
- mettre en place un système d'examen et de résolution des plaintes des malades ;
- renforcer et améliorer la formation des acteurs intervenants dans l'exécution des Ordres de Paiement relatifs aux évacuations sanitaires.

**C- Approches de solutions au problème n°3**

Avant de proposer les solutions relatives au problème de non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées, au cours de la gestion, il convient de rappeler que la cause réelle se trouvant à la base de ce problème est la formation entre les agents de la DGB et ceux du CF pour éviter les rejets fantaisistes de dossiers.

Pour y remédier, nous suggérons :

- une formation entre les agents de la DGB et ceux du CF sur le traitement des dossiers et la manipulation du SIGFIP ;
- la conception et la mise en application d'un manuel de procédure, en ce qui concerne les dépenses non réparties ;
- l'amélioration de la performance du SIGFIP.
- éviter la lenteur administrative ;

Une formation entre les agents intervenants dans la chaîne d'exécution des dépenses non réparties, suppose un bon établissement des projets de décision de mandatement tout en respectant les mentions obligatoires qui figurent sur un mandat, à savoir : l'objet de la dépense, le montant, la nature, le chapitre d'imputation.

## **Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre.**

L'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir l'efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est dans cette logique que nous formulons les recommandations ci-après :

### **A- Recommandations à l'endroit des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses non réparties du BGE.**

En l'absence de mécanismes de décision efficaces, les politiques publiques et les programmes ne sont coordonnés et n'ont pas de rapport avec les budgets élaborés ; ils ne tiennent compte ni des contraintes de ressources, ni des priorités stratégiques de l'action publique. Cela cause un déséquilibre entre les promesses inhérentes aux politiques mises en place par le Gouvernement et les ressources réellement disponibles.

La situation telle qu'elle se présente ne peut favoriser la gestion des charges non réparties. C'est dans le souci de corriger cet état de choses que nous recommandons de :

- adopter un manuel de procédures pour l'exécution des CNR ;
- réaménager l'aspect financier de la prise en charge des évacuations sanitaires ;
- mettre en place un secrétariat administratif performant qui ne traite que des dossiers concernant les dépenses non réparties du BGE, pouvant renseigner utilement les fournisseurs, lors du dépôt des factures pour éviter les rejets intempestifs.
- recruter et former un personnel qualifié car, le service des dépenses courantes non réparties dispose d'un nombre réduit de personnel, alors que les tâches qui lui sont assignées sont importantes.
- instaurer des formations régulières entre les agents de la DGB et ceux du CF ;
- élaborer et diffuser des directives budgétaires (circulaire budgétaire), y compris les plafonds par ministère et distribution de la circulaire aux ministères

dépensiers.

En outre, les contrôles et les audits s'avèrent importants. Il s'agira d'évaluer les résultats en fin d'exercice et de les comparer aux résultats attendus afin de vérifier l'efficacité des politiques adoptées et le degré d'atteinte des objectifs définis.

Ce contrôle peut se faire par des cadres compétents internes ou par des auditeurs externes, en cas de besoin. Pour la mise en œuvre des approches de solutions précédemment définies, il faudra mettre à la disposition des directions impliquées dans la gestion budgétaire, les moyens matériels et humains adéquats. A cet effet, nous recommandons :

- la nomination / le recrutement de cadres compétents pour occuper les postes stratégiques à la lumière des critères définis par le manuel de description des postes ;
- le renforcement des capacités des acteurs intervenant dans la chaîne de préparation et d'exécution du Budget de l'Etat ;
- des séances de formation au profit des agents des ministères et des autres institutions sur les méthodes modernes de gestion de l'administration publique ;
- la nomination d'un régisseur d'avances au niveau des Ambassades pour le suivi des fonds débloqués en cas d'évacuation sanitaire.

## **B- Directives pour le renforcement de la gestion des dépenses publiques**

Pour une gestion efficiente des dépenses publiques, il s'avère nécessaire d'adopter de nouvelles directives qui aideraient à une meilleure consommation des crédits budgétaires et, par ricochets, à un suivi régulier et rigoureux de l'utilisation des crédits destinés à financer les charges non réparties.

Les nouvelles directives recommandent des méthodes dont les objectifs sont :

- le renforcement des procédures d'élaboration et d'exécution du budget ;
- le développement des capacités des responsables intervenant dans l'exécution du budget en matière de gestion et de suivi des dépenses non réparties ;
- un système adéquat et transparent d'allocation des ressources.

Ces objectifs seront atteints par la mise en œuvre d'activités précises. A cet effet, il s'agira de :

- définir des priorités en vue d'arbitrer efficacement les conflits qu'engendrera la répartition des ressources et d'intégrer les objectifs politiques du Gouvernement;
- garantir que les dépenses reflètent les priorités budgétaires réelles du Gouvernement et que leur exécution soit conforme à la réglementation budgétaire ;
- couvrir l'ensemble des dépenses publiques, y compris les dépenses financées par les bailleurs de fonds, et de produire des résultats justifiant les dépenses engagées.

### **C- Recommandations à l'endroit de la Chambre des comptes de la Cour Suprême et du législateur**

#### **• Chambre des Comptes**

La Chambre des Comptes de la Cour Suprême a pour mission la vérification des résultats d'application de la Loi de Finances. A ce titre, il lui est imputé la responsabilité de rédiger un rapport sur l'exécution de la Loi de Finances de l'année. Ce rapport doit ressortir les atouts et les défaillances de la gestion et juger de la bonne ou de la mauvaise consommation des crédits et de l'utilisation efficace des ressources publiques.

Le constat fait est que la Chambre des Comptes ne produit pas régulièrement et à bonne date ce rapport. Et pour preuve, les différents rapports sur l'exécution de la Loi de Finances des années 1999 et 2000 ont été respectivement produits en 2001 et 2003.

Face à cette situation, nous recommandons à la Chambre des Comptes de jouer pleinement son rôle et de veiller à ce qu'au plus tard à la fin de chaque année, le rapport sur l'exécution de la Loi de Finances soit rédigé. Ceci permettra de prendre conscience des anomalies de gestion et de prendre immédiatement des mesures pour mieux faire les années prochaines.

Pour permettre à la Chambre des Comptes de jouer son rôle comme il se doit, nous recommandons qu'elle soit transformée en Cour des Comptes indépendante de la Cour Suprême. Ceci lui permettra d'avoir une plus grande autonomie d'action.

- **Assemblée Nationale**

Aux termes des dispositions de l'article 112 de la Constitution, « l'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la Loi Organique de Finances... ». A cet effet, le gouvernement est tenu de lui fournir toutes explications qui lui seront demandées sur sa gestion et sur ses activités (Cf. art 113).

De ce qui précède, nous recommandons à l'Assemblée Nationale, d'actualiser la Loi Organique des Finances qui date de la période révolutionnaire (1986) en accordant une attention particulière aux procédures d'élaboration et d'exécution du Budget Général de l'Etat.

#### **D - Recommandations à l'endroit de l'Etat**

L'ordonnateur principal du BGE doit mensuellement donner la situation des crédits destinés au financement des charges non réparties. Il est à noter qu' au cours de la préparation du Budget de l'Etat, les ministères sectoriels préfèrent réserver certaines de leurs activités à la charge des dépenses non réparties. En effet, ces ministères pour la plupart font passer leur dossier par le Conseil des ministres pour avis. Cet organe, n'ayant pas consulté l'ordonnateur principal du BGE sur la situation des charges non réparties, donne souvent son avis favorable. Cet état des choses accroît le montant des CNR engagées. Il est donc recommandé à l'Etat d'envoyer les responsables de ces ministères auprès du Ministère des Finances, pour avis consultatif.

Contribution à l'amélioration de la gestion des charges non réparties du Budget Général de l'Etat.

<b>Niveau d'analyse</b>	<b>Problématique</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Causes supposées</b>	<b>Hypothèses</b>	<b>Causes réelles</b>	<b>Eléments de diagnostic</b>	<b>Solutions</b>
Niveau général	<u>Problème général</u> : Gestion non optimale des crédits destinés à financer les charges non réparties.	<u>Objectifs général</u> : Contribuer à une gestion optimale des crédits destinés à financer les charges non réparties.	-	-	-	-	-
Niveaux spécifiques	1 <u>Problème spécifique N°1</u> : Dépassement de crédits au titre des charges non réparties	<u>Objectif spécifique N°1</u> : Proposer des conditions d'amélioration du niveau des crédits destinés à financer les charges non réparties.	<u>Cause supposée N°1</u> : La non maîtrise des techniques d'évaluations des prévisions budgétaires.	<u>Hypothèse spécifique N°1</u> : Le dépassement de crédits est dû à la non maîtrise des techniques d'évaluations des prévisions budgétaires.	<u>Cause réelle N°1</u> : La non maîtrise des techniques d'évaluations des prévisions budgétaires.	<u>Elément de diagnostic N°1</u> : Le dépassement de crédits est dû à la non maîtrise des techniques d'évaluations des prévisions budgétaires.	<u>Solutions N°1</u> : - initiation de nouvelles méthodes de définition des politiques macroéconomiques ; - mise en place de systèmes de prévisions budgétaires ; - coordination des prévisions et de la programmation financière entre le Ministère des Finances et les Ministères sectoriels ; - La mise en œuvre de systèmes de gestion financière
	2 <u>Problème spécifique N°2</u> : Absence de suivi dans la gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers	<u>Objectif spécifique N°2</u> : Concourir à la mise en œuvre d'un système de suivi de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers.	<u>Cause supposée N°2</u> : L'absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds débloqués.	<u>Hypothèse spécifique N°1</u> : L'inexistence de contrôle dans la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux a pour origine, l'absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds débloqués.	<u>Cause réelle N°2</u> : L'absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds débloqués	<u>Eléments de diagnostic N°2</u> : L'inexistence de contrôle dans la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux a pour origine, l'absence d'un système adéquat de suivi de gestion des fonds débloqués.	<u>Solutions N°2</u> : -création d'une régie spéciale d'avance au niveau des ambassades ; Nomination d'un régisseur d'avances pour gérer et rendre compte des fonds débloqués au cours des évacuations sanitaires.
	3 <u>Problème spécifique N°3</u> : Le non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées au cours de	<u>Objectif spécifique N°3</u> : Proposer les conditions d'amélioration du niveau des dépenses de	<u>Cause supposée N°3</u> : Le rejet des dossiers par le Contrôle Financier.	<u>Hypothèse spécifique N°1</u> : Le rejet de dossiers par le CF est à la base du non	<u>Cause réelle N°3</u> : Le manque de formation entre les agents intervenant dans la chaîne de traitement des dossiers qui bénéficient des	<u>Eléments de diagnostic N°3</u> : Le rejet de dossiers par le CF est à la base du non ordonnancement	<u>Solutions N°3</u> : -organisation des formations régulières entre les agents intervenant dans la chaîne de traitement des dossiers qui bénéficient des crédits destinés au financement des charges non réparties du BGE c'est-à-dire les agents de la DGB, du CF et du TRESOR ;

Contribution à l'amélioration de la gestion des charges non réparties du Budget Général de l'Etat.

---

	la gestion.	matériels ordonnancées.		ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagés au cours de la gestion.	crédits destinés au financement des charges non réparties du BGE.	de toutes les dépenses de matériels engagées au cours de la gestion.	Mettre en place un secrétariat pour la réception des dossiers et factures et en même temps conseiller les fournisseurs comment présenter les diverses factures qu'ils envoient pour étude et approbation.
--	-------------	-------------------------	--	--	---	--	---

**TABLEAU N°10 : SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE**

**CONCLUSION GENERALE**

La présente étude révèle que le dépassement de crédits observé, lors de l'exécution du budget, l'absence de suivi dans la gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers et le non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées sont des facteurs déterminants de gestion peu optimale des charges non réparties du BGE . Mais nos investigations nous ont permis de comprendre que ces différentes situations s'expliquent essentiellement par un mauvais suivi de l'utilisation des crédits destinés à financer les CNR et la non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

Résoudre ces différents problèmes revient à éradiquer les causes qui en sont à l'origine. C'est ainsi, que nous avons suggéré quelques recommandations pour la gestion des CNR.

En effet, la dotation budgétaire allouée aux CNR doit être revue à la hausse bien que les dépassements de ces crédits sont autorisés, et qu'un contrôle régulier soit effectué au cours de son exécution pour éviter, le gaspillage des deniers publics. Ainsi, nous recommanderons la mise en œuvre d'un système de gestion financière qui passe par les actions importantes ci-après :

- la mise en place d'un secrétariat administratif dirigé par un cadre avéré dans le domaine de la gestion des dépenses non réparties pouvant renseigner les fournisseurs, lors de dépôt des factures;
- la disposition d'un nombre suffisant de cadres qualifiés pour les traitements des dossiers à savoir, la saisie de projet de décision de mandatement, le suivi de ce projet, et enfin l'édition du mandat de paiement.
- améliorer la performance du SIGFIP ainsi que son extension dans tous les ministères;
- renforcer au niveau des ministères sectoriels les contrôles financiers.

Pour la mise en œuvre de ces approches de solutions, il convient de mettre à la disposition des responsables impliqués dans la chaîne de traitement des dossiers relatifs aux charges non réparties des moyens nécessaires. Alors, nous recommandons aux structures intervenant dans la préparation et l'exécution du Budget ; la mise en œuvre des moyens permettant de respecter les autorisations budgétaires des dépenses non réparties, la constitution d'un cadrage budgétaire

imposant à tout dossier, un avis motivé de l'ordonnateur délégué avant toute approbation de la décision du Conseil des Ministres ; ce qui aidera à une consommation optimale des crédits destinés à financer les charges non réparties du BGE.

Enfin, des recommandations sont à l'endroit de la Chambre des Comptes pour un meilleur suivi de l'utilisation des crédits destinés à financer les CNR ; tout ceci pour le renforcement des dépenses publiques

Toutefois, il convient de noter que les suggestions et recommandations faites ne peuvent devenir pratiques qu'à travers une synergie entre toutes les ressources humaines impliquées dans la gestion des Finances Publiques en général, et des charges non réparties en particulier.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I- Ouvrages généraux**

- 1- BELTRAME, P.(1997) : « Complexité et rationalité dans la gestion du système financier public »,In Etude des Finances et Politique Publique de BECK B. et VEDEL G.PARIS ,Economica.
- 2- GAUDEMET, P.(1983) : « Les Finances Publiques »,Edition Montchrestien.
- 3- MUZELLEC, R(1993) : « Notions essentielles de Finances Publiques », Sirey ,8<sup>ème</sup> édition
- 4- MARTINEZ, J.CL., P.DI MALTA, (1999) : « DROIT BUDGETAIRE : Budget de l'Etat-Budget locaux-Budget de la sécurité sociale-Budget Européen ».LITEC, 3ème édition
- 5- CRAS, R. « **Finances publiques, Institutions et Mécanismes économiques** », Cujas, Paris 1994.
- 6- WHATHELET, J-C. « **Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales Essai prospectifs** », Paris, Edition l'harmattan, Collection Finances Publiques 2000.
- 8- GOUNDETE, S. « **Procédures d'Exécution des dépenses publiques** »,  
Formation sur la mise en œuvre du logiciel SIGFIP
- 9-ACHOUR Ali, BRIGNONON Sandrine et ZOUNON Michel (2007) :  
« **Evaluation des Finances Publiques selon la méthodologie PEFA** »

Contract N°2007/138517 FWC BENEFCotonou Septembre 2007.

10-BOUVIER, M. (1995) « **Finances Publiques** », Paris, Librairie

Générale de Droit et de Jurisprudence.

11-Dictionnaire «Larousse de poche», Paris.

## **II- Textes Juridiques**

1- Loi fondamentale du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

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

3- Décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances.

4- Arrêté n° 100/MFE/DC/SGM du 18 Février 2000 portant Attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'Exécution du Budget.

5- Note de service n°027/MF/DC/DGBM portant Attribution organisation et Fonctionnement de la Direction de l'Exécution du Budget.

## **III- Mémoires**

1- P. HOUNKANRIN : « Contribution à la rationalisation de la gestion des crédits budgétaires au Bénin ».Mémoire de fin de formation au cycle II, ENAM, AFT, juillet 2007

2- A. AGBANGBE METOWANOU : « Contribution à une meilleure gestion des dépenses d'évacuation sanitaire hors de la

Contribution à l'amélioration de la gestion des charges non réparties du Budget Général  
de l'Etat.

---

République du Bénin ».Mémoire de fin de formation au cycle II,  
ENAM, AFT, Août 2007

## **IV- Les cours**

- 1- « Organisation et rôle des services financiers et du Trésor »  
par M. Gustave Hubert EYEBIYI, AFT 2<sup>ème</sup> année, cycle I,  
année académique 2006-2007.
- 2- « Procédures d'exécution des dépenses publiques » par M.  
Félix Hounsa FANOU, AFT 2<sup>ème</sup> année, cycle I, année  
académique 2006-2007.
- 3- « Méthodologie de réalisation de mémoire professionnel »  
par M. Simon Coffi GNANSOUNOU, AFT 3<sup>ème</sup> année, cycle  
I, année académique 2007-2008.

### V- Site Internet

[www.google.fr](http://www.google.fr)

[www.mdef.bj](http://www.mdef.bj)

## **Annexe n° 1**

### **GUIDE D'ENTRETIEN**

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation du cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons axé notre étude sur le thème : « Contribution à l'exécution efficace des dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat ». A cet effet nous avons recours à vous pour nous éclairer sur un certain nombre d'interrogations

Merci de prendre une partie de votre précieux temps pour cet entretien.

1-Présentez nous votre structure ?

2-Comment s'exécutent les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat ?

3-Quelles sont les difficultés que vous rencontrez au cours de l'exécution ?

4- pourquoi les dépenses non réparties sont confiées à la DGB ?

5-Qu'est ce qui peut être à la base des difficultés rencontrées?

6- Pourquoi et comment fait-on des dépenses sur les charges non réparties ?

7- Comment les justifie t-on ?

8- Les crédits sollicités parviennent-ils à couvrir les réalisations ?

9- Au cours de l'exécution y a-t-il déphasage entre les réalisations et les prévisions ?

10- Les ministères sectoriels ont-ils connaissance du montant des dotations qui ont été prévues ?

11- Parviennent ils à consommer tous les crédits prévus ?

## **ANNEXE n°2**

### **Questionnaire à l'endroit des agents impliqués dans l'exécution des Dépenses Non Réparties**

Madame, Monsieur, Bonjour,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons choisi d'orienter nos recherches sur le thème : « Contribution à l'exécution efficace des dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat ».A cet effet nous avons recours à vous pour nous éclairer sur un certain nombre d'interrogations.

Nous vous remercions par avance pour les réponses que vous voudriez bien apporter à ces différentes questions.

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

A/

A votre avis qu'est ce qui explique le dépassement observé sur le chapitre des dépenses non réparties de personnel du Budget Général de l'Etat ?

- L'ignorance du niveau des réalisations
- La faible évaluation des dépenses

Autres  
préciser).....

B/

Qu'est ce qui selon vous justifie le retard dans la régularisation  
des ordres de paiement relatifs aux évacuations sanitaires ?

- Le retard dans la mise à disposition des fonds
- Le retard dans la transmission des pièces justificatives
- Autres (à préciser) .....

C /

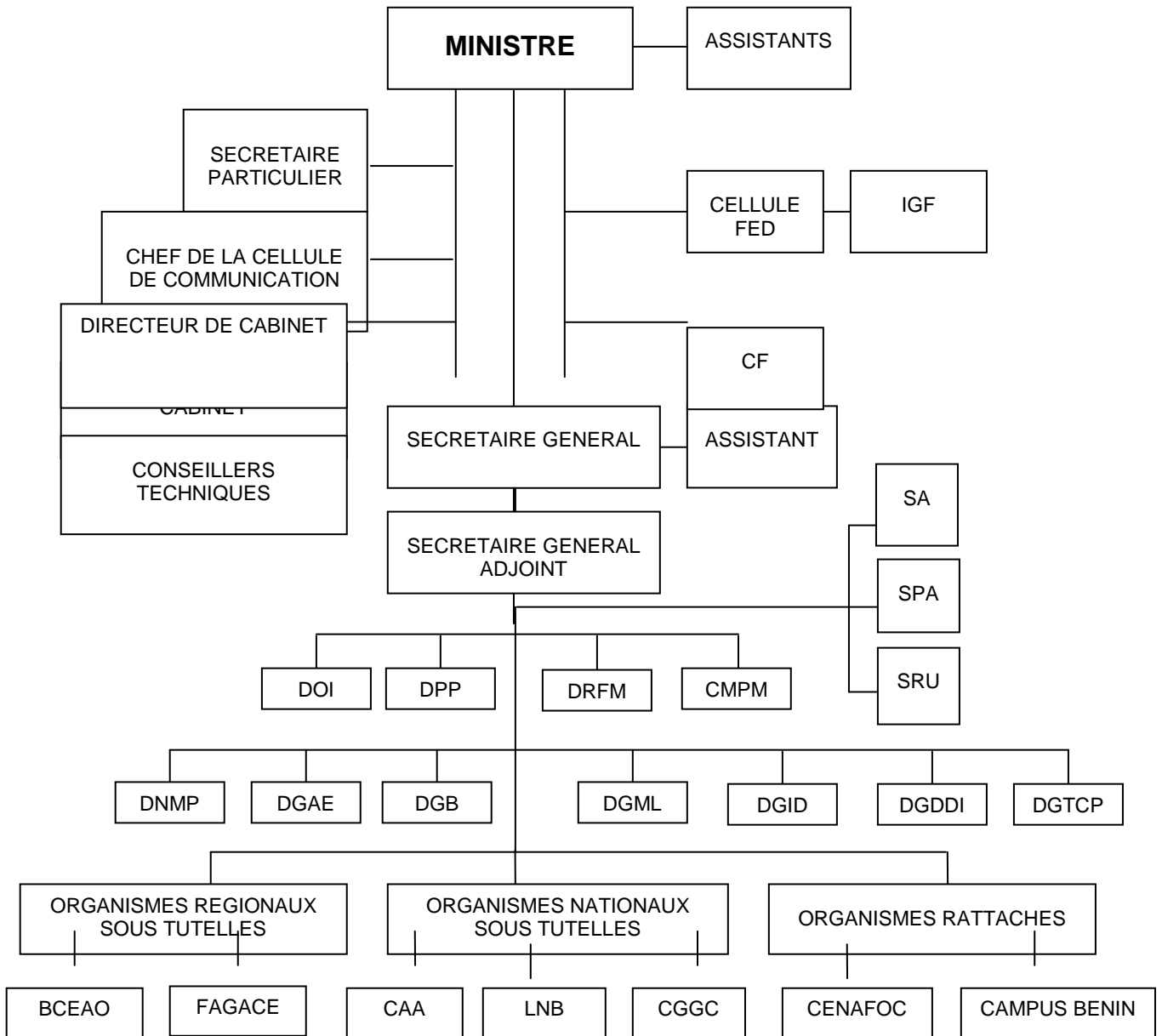
Qu'est ce qui sous tend le non ordonnancement de toutes les  
dépenses de matériels engagées au cours de l'année ?

- L'arrêt précoce des ordonnancements par le Ministre des  
Finances
- La non livraison des matériels commandés par les  
fournisseurs
- Le rejet des dossiers par le Contrôle Financier
- Autres (à préciser).....

Merci pour la collaboration

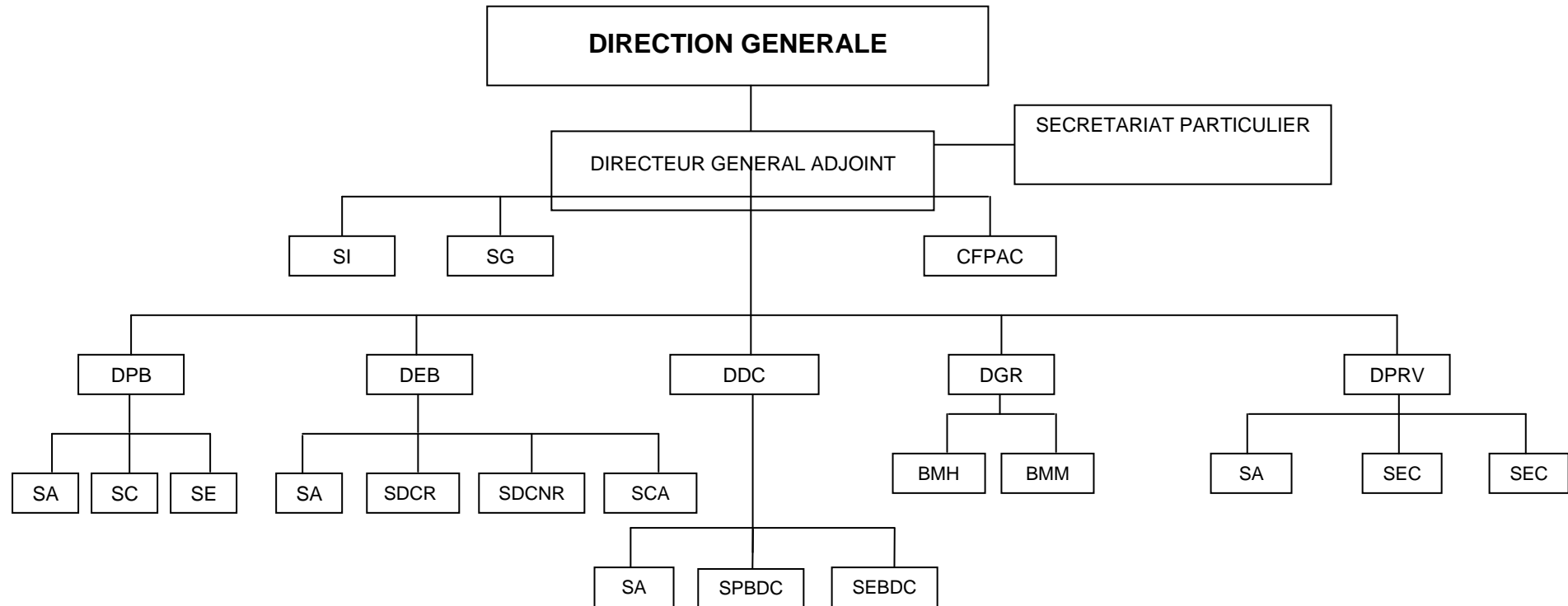
**Annexe n°3**

**Organigramme du Ministère de l'Economie et des Finances**



**Annexe n°4**

**Organigramme de la Direction Générale du Budget**



# TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
Jury d'évaluation du mémoire.....	i
Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicace.....	iii
Remerciement.....	iv
Liste des sigles.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire de l'étude.....	vii
Résumé.....	viii
Sommaire.....	x

## **INTRODUCTION**

<b>GENERALE</b> .....	1
-----------------------	---

<b>Chapitre préliminaire : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE D'AMELIORATION DE LA GESTION DES CHARGES NON REPARTIES DU BGE</b> .....	4
---	---

<u>Section 1</u> : Cadre institutionnel de l'étude et restitution des mécanismes de gestion des charges non réparties du BGE.....	5
---	---

<u>Paragraphe I</u> : Cadre de l'étude.....	5
---	---

I- CADRE INSTITUTIONNEL DE LA STRUCTURE D'ACCUEIL DE STAGE : LA DGB.....	6
--	---

A- Missions et attributions de BGB.....	6
B- Organisation de la DGB.....	7
II- CADRE PHYSIQUE DE L'ETUDE : LE SERVICE DES DEPENSES COURANTES NON REPARTIES (SDCNR) DE LA (DEB).....	8
A- présentation des différentes divisions composant le SDCNR.....	8
1- La Division des dépenses Diverses.....	8
2- La Division des dépenses de Transfert.....	8
3- La Division des Dépenses non réparties du personnel.....	9
B- Présentation des autres structures impliquées dans la gestion des dépenses non réparties.....	9
1- Présentation du contrôle Financier	
a- Attribution du contrôle Financier.....	9
b- Structure du CF.....	10
2- Présentation de la DGTCP.....	11
a- Présentation de la RGF.....	11
b- Organisation de la RGF.....	12
<u>Paragraphe 2 : Restitution des mécanismes de gestion des charges non réparties Budget Général de l'Etat.....</u>	13
I- restitution des mécanismes de gestion des crédits budgétaires.....	13
A- La préparation du budget .....	13
1- Du cadrage macroéconomique à l'élaboration des propositions de budgets sectoriels.....	13
2- De l'arbitrage au dépôt du projet de Loi de Finances.....	15
B- L'exécution du budget.....	15
1- les acteurs intervenants dans la chaînes d'exécution des dépenses publiques.....	16
2- La consommation des crédits.....	17

II- Restitution des mécanismes d'exécution des charges non réparties du BGE.....	17
Section 2 : de l'inventaire des constats à vision globale de résolution du sujet.....	23
Paragraphe 1 : De l'inventaire des constats à la formulation du sujet.....	23
A- Inventaire et liste des problématiques possibles .....	23
1- Inventaire des éléments de l'Etat des lieux.....	23
2- Les problématiques possibles de l'étude .....	24
3- Exposé des centres d'intérêt, problèmes généraux et problématiques identifiés.....	24
B- Choix de la problématique et formulation du sujet.....	27
1- Choix de la problématique.....	27
2- Formulation du sujet.....	28
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	28
A- Spécification de la problématique.....	28
B- Vision globale de résolution de la problématique.....	29
Chapitre I : DES OBJECTIFS A L'APPROCHE METHOLOGIQUE ADOPTEE.....	32
Section 1: des objectifs à l'élaboration du tableau de bord de l'étude .....	33
Paragraphe I : Objectifs, causes et hypothèses de travail .....	33
I- Les objectifs de recherches .....	33
A- Objectifs général .....	33
B- Objectifs spécifiques .....	33
II- Les hypothèses de l'étude.....	34
A- Causes et hypothèses liées au problème général.....	34

B- Causes et hypothèses liées au dépassement de crédits observés au titre les charges Non Réparties du BGE.....	34
C- Causes et hypothèse liées à l'inexistence de contrôle de la gestion des fonds mis à la disposition des hôpitaux étrangers .....	35
D- Causes et hypothèses liées au non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagés au cours de l'année.....	36
<u>Paragraphe II</u> : Tableau de Bord de l'étude.....	38
<u>Section 2</u> : Revue de littérature et Approche Méthodologie.....	40
<u>Paragraphe I</u> : Revue de littérature.....	40
A- point des connaissances liées au problème de la gestion peu rationnelle des charges non réparties du BGE.....	40
B- Point de connaissances sur le problème de dépassement de crédit au titre des dépenses non réparties du BGE.....	40
D- Point des connaissances sur le problème de non ordonnancement de toutes les dépenses de matériels engagées au cours de la gestion .....	42
C- Point de connaissances sur le problème de l'absence de suivi et de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers.....	43
<u>Paragraphe 2</u> : Approche méthodologique de l'étude .....	44
I – Approche théorique retenue .....	44
A – Choix théorique lié au problème de dépassement de crédit au titre des dépenses non réparties du BGE .....	45
1- Présentation de la théorie retenue .....	45
2- Normes et repères d'amélioration de la situation liée au problème en résolution .....	45
3- Seuil de décision pour vérification de l'hypothèse n°1 .....	45

B- Choix théorique lié au problème de l'absence de suivi de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers .....	45
1- Présentation de la théorie .....	45
2 - Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée à l'absence de suivi de gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers .....	46
C- Choix théorique lié au non ordonnancement de toutes les dépenses de matériel engagées, au cours de la gestion .....	46
1 - Présentation de la théorie retenue .....	46
2- Nomes et repère d'amélioration de la situation liée au problème en résolution .....	46
3- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3 .....	46
II- Méthode empirique choisie .....	47
A- Objectif de la collecte des données .....	47
B- Nature de la collecte des données .....	47
C- Outil de collecte des données .....	48
a- Outil de dépouillement .....	48
b- Outil de présentation des données.....	48
CHAPITRE II : DE L'ANALYSE DES RESULTATS D'ENQUETE AUX APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE GESTION OPTIMALE DES CHARGES NON REPARTIES DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT .....	49
Section 1 : De la présentation des résultats de l'enquête à l'établissement du diagnostic .....	50
Paragraphe 1 : Présentation et analyse des résultats de l'enquête .....	50

A- Présentation et analyse des données relatives au dépassement de crédit des dépenses non réparties du BGE observés lors de l'exécution du budget : Cas des dépenses non réparties du personnel .....	51
B- Présentation des données relatives à l'absence de suivi dans la gestion des fonds débloqués aux hôpitaux étrangers .....	52
C- Présentation et analyse des matériels engagés au cours de l'année..	52
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic .....	53
A- Degré de validité de l'hypothèse et élément de diagnostic relatif au problème spécifique n° 1 .....	53
B- Degré de validité de l'hypothèse et élément de diagnostic relatif au problème spécifique n° 2 .....	54
C- Degré de validité de l'hypothèse et élément de diagnostic relatif au problème spécifique n° 3 .....	55
Section 2 : Approches de solutions et conditions de mise œuvre	
Paragraphe 1 : Approches de solutions .....	55
A- Approche de solutions au problème n°1.....	56
B- Approche de solutions au problème n°2.....	56
C- Approche de solutions au problème n°3.....	57
Paragraphe 2 : Condition de mise en œuvre .....	58
A- Recommandations à l'endroit des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses non réparties du BG .....	58
B- Directives pour le renforcement de la gestion des dépenses publiques.....	59
C- Recommandations à l'endroit de la chambre des comptes de la Cour Suprême et du législateur.....	60
D- Recommandations à l'endroit de l'Etat .....	61
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>63</b>

<b>Bibliographe</b> .....	6
6	
<b>Annexes</b> .....	6
8	