



REPUBLIQUE DU BENIN

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



♦♦♦♦♦♦♦♦
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

♦♦♦♦♦♦♦♦
ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

♦♦♦♦♦♦♦♦

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION :

FILIERE :

Administration des Finances

Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE

2006-2007

CONTRIBUTION A LA PERFORMANCE DES REFORMES RELATIVES AU CIRCUIT DES DEPENSES PUBLIQUES AU BENIN

Réalisé et soutenu par :

Hervé N. AWOLO

Sous la Direction de :

Maître de Stage

Barthélemy HOUSSOU
Administrateur des Banques et
Institutions Financières

Directeur de mémoire :

Rémi KOSSOUHO
Administrateur du Trésor

juillet 2007

DEDICACES

Je dédie ce mémoire :

A

- ✚ *Mon père, tu as consenti d'énormes sacrifices pour mon éducation. Ce travail est l'aboutissement de tes efforts. Affectueuses reconnaissances.*
- ✚ *Ma mère, par le sacrifice sans limites, par tes conseils, tu es toujours présente à mes côtés pour me mettre sur le bon chemin. Que de peines, que de patience, que de privations pour tes enfants. Mais, quelle que soit la rigueur de l'harmattan, "elle n'empêchera pas la saison pluvieuse de venir en son temps". Affectueuses reconnaissances.*
- ✚ *Mon épouse Michelle DOSSOU-YOVO, trouve dans ce travail l'aboutissement de nos efforts communs. Affectueuses reconnaissances.*
- ✚ *Mes adorables enfants :*
 - *Priscillia et Ariane : vous avez aussi connu des privations au cours de ces deux années de ma formation. Nos séances de narration d'histoires drôles, de récitation de poésies et de chants étant devenues rares, votre curiosité d'enfants vous a amenées à demander à votre maman «si le maître de papa frappe aussi papa ». A travers ce travail, je vous réponds que seul le travail libère l'homme.*
 - *Emerson Déo gratias : tu as choisi l'"ère du Bénin émergent" pour devenir le second "coq de la basse cour ". Si nous, tes parents, t'avons donné le prénom Emerson, c'est non seulement, parce que tu es né à cette "ère", mais dans l'espoir de te voir émerger un jour. Pour que le Bénin puisse réellement te compter parmi ses fils qui l'ont fait émerger, ce travail doit te servir d'exemple à dépasser.*
- ✚ *Mes sœurs Clémence, Clémentine, Rosine, Charlotte, en témoignage de tout le soutien que vous n'avez cessé de m'apporter. Reconnaissances infinies.*
- ✚ *Mon frère Sylvain, "in Memoriam", qu'il a plu a Dieu de rappeler le 19 janvier 1991. Ce fut une douloureuse séparation. Que ton âme brille de mille feux.*
- ✚ *Monsieur Pascal HOUNGUE, pour tout ce que tu as été pour moi dans ma vie. Reconnaissances infinies.*

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce travail n'a été possible que grâce à une collaboration permanente et franche de nombreuses personnes de bonne volonté. Qu'il nous soit permis ici de leur témoigner nos sincères et profondes gratitude. Nous voudrions remercier particulièrement :

- ✓ Notre Directeur de mémoire, Monsieur Rémi KOSSOUHO : vous nous avez aidé dans la formulation et le choix définitif de ce sujet. Vous n'avez ménagé ni votre temps, ni votre santé pour m'aider dans la réalisation de ce travail. Nous vous prions de croire en notre vive reconnaissance.
- ✓ Notre Maître de stage : Monsieur Barthélémy HOUESSO, vos sages conseils et votre sens du travail bien fait nous ont guidé dans la rédaction de ce mémoire ;
- ✓ Monsieur Simon GNANSOUNOU, Economiste-Gestionnaire-Chercheur ;
- ✓ Monsieur Félix FANOU, Administrateur du Trésor ;
- ✓ Toutes les autorités et cadres du Ministère Délégué Chargé du Budget en général et celles de la Direction Générale du Budget en particulier, en l'occurrence :
- ✓ Monsieur Bertrand CODJIA, Directeur Général du Budget ;
- ✓ Monsieur Célestin HOSSOU, Directeur de l'Exécution du Budget ;
- ✓ Monsieur Toussaint ADJAHOU, Directeur de la Préparation du Budget ;
- ✓ Monsieur Côme DOSSOU, Chef Service Informatique de la DGB ;
- ✓ Monsieur Léon YENOSSI, Coordonnateur du SIGFIP.
- ✓ Madame Solange ABOUDOU, Administrateur des Banques ;
- ✓ Monsieur Félicien ZACHARIE, Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- ✓ Monsieur Tahirou DISSOU, Directeur du Contrôleur Financier ;
- ✓ Monsieur Benoît AZONDJILANDE, Conseiller à la Chambre des Comptes ;
- ✓ Monsieur Justin GANDJIDON, Directeur de la Centralisation des Comptes de l'Etat ;
- ✓ Monsieur Joseph AGUESSY, 2^{ème} Fondé de Pouvoir de la DGTCP ;
- ✓ Monsieur Maurice ADJAHOU, Receveur Général des Finances ;
- ✓ Tous les Professeurs de l'ENAM qui ont contribué à notre formation ;
- ✓ Les honorables membres du Jury qui ont accepté d'apprécier ce travail en y imprimant leur prestigieuse touche ;
- ✓ Monsieur Serge de SOUZA, Secrétaire Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire ;
- ✓ Monsieur Boris AISSI, en service à la DGB ;
- ✓ Monsieur Emmanuel OKOUNDE, en service à la DGB ;
- ✓ Madame Rafatou SOUBEROU, en service à la DGB ;
- ✓ Tous les Délégués du Contrôle Financier, les ordonnateurs délégués, les régisseurs, les gestionnaires de crédits et les prestataires de services des ministères qui ont bien voulu nous permettre d'étancher notre soif de compréhension de certaines situations en répondant à nos diverses questions ;
- ✓ Monsieur Barthélémy AKPEMADO, résidant en Côte d'Ivoire ;
Monsieur Ahmed KABORE, résidant au Burkina Faso

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BESA :	Budget d'Equipement Socio-Administratif
BGE :	Budget Général de l'Etat
CF :	Contrôleur Financier
CGAF :	Compte Général des Administrations Financières
CP :	Comptable Public
DA :	Directeur de l'Administration
DCF :	Délégué du Contrôleur Financier
DEB :	Direction de l'Exécution du Budget
DGB :	Direction Générale du Budget
DGE :	Direction Générale de l'Economie
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNMP :	Direction Nationale des Marchés Publics
DPB :	Direction de la Préparation du Budget
DRF :	Directeur des Ressources Financières
DRFM :	Directeur des Ressources Financières et du Matériel
ENAM :	Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
PF:	Facture Proforma
FNRB :	Fonds National des Retraites du Bénin
GC :	Gestionnaire de Crédit
MAEP :	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
MDCB :	Ministère Délégué Chargé du Budget
MDEF :	Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances
MEHU :	Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme
MENRS:	Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique
MEPS :	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire
MFE :	Ministère des Finances et de l'Economie
MESRS	Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
	Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation
METFP :	Professionnelle
MICPE :	Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Promotion de l'Emploi
MSP :	Ministère de la Santé Publique
MTPT :	Ministère des Travaux Publics et des Transports
OD :	Ordonnateur Délégué
OP :	Ordre de Paiement
OPT :	Office des Postes et Télécommunications
PERAC	Public expenditures Reform Accord Credit
PIP :	Programme d'Investissement Public
RGF :	Receveur Général des Finances
SBEE :	Société Béninoise d'Energie Electrique

SDL 7 : Système de Développement Local

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

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

UEMOA: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

TITRES	PAGES
Tableau γ : Situation des ordres de paiement relatifs aux charges réparties de 2001 à 2006.....	17
Tableau η : Situation des ordres de paiement relatifs aux charges non réparties de 2001 à 2006.....	17
Tableau ι : Comparaison de l'évolution en montants des OP et des mandats émis de 2001 à 2006.....	20
Tableau φ : Stratification des OP non régularisés relatifs aux charges réparties de 2001 à 2006.....	22
Tableau κ : Stratification des OP non régularisés relatifs aux charges non réparties de 2001 à 2006.....	22
Tableau λ : Délai de traitement aux fins imputations définitives des avis de débit d'office effectués par Service Epargne du Trésor en fin d'année.....	Annexe n° 2- λ
Tableau μ : Taux de consommation des crédits du PIP du Budget National au niveau du MEPS, du MSP et du MAEP de 2005 à 2006.....	25
Tableau ν : Délai de passation des marchés publics aux niveaux national et sectoriel (MSP, MEPS et MAEP) de 2005 à 2006.....	26
Tableau \omicron : Evolution aux plans national et sectoriel du nombre de rejets de mandats au niveau du Contrôle Financier, de ses délégations et du Trésor de 2001 à 2006.....	27
Tableau π : Evolution du degré de violation des autorisations budgétaires données par le Parlement de 2001 à 2006.....	30
Tableau θ : Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 50 000 F CFA de 2001 à 2006.....	32
Tableau ρ : Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée.....	38
Tableau : de bord de l'étude.....	44
Tableau σ : Evolution des délais de régularisation des ordres de paiement au niveau du CF et de ses délégués de 2001 à 2006.....	56
Tableau τ : Evolution des délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services du PIP du Budget National au niveau du MSP, du MEPS et du MAEP de 2005 à 2006.....	60
Tableau υ : Evolution mensuelle des mandats de paiement émis aux niveaux sectoriel et national en 2004.....	64
Tableau ϖ : Evolution mensuelle des mandats de paiement émis aux niveaux sectoriel et national en 2005.....	64
Tableau ω : Evolution mensuelle des mandats de paiement émis aux niveaux sectoriel et national en 2006.....	65
Tableau ξ : Synthèse de l'évolution mensuelle des mandats de paiement au niveau national de 2004 à 2006.....	65

Tableau ψ :	Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 1 000 000 de F CFA de 2001 à 2006.....	67
Tableau ζ :	Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 10 000 000 de F CFA de 2001 à 2006.....	67
Tableau α' :	Comparaison des performances réalisées aux niveaux sectoriel et national en matière de délais de paiement dans le cadre de l'exécution des crédits de fonctionnement de 2001 à 2006.....	74
Tableau β' :	Comparaison des performances réalisées aux niveaux sectoriel et national en matière de délais de paiement dans le cadre de l'exécution du budget d'équipement socio administratif (BESA) de 2001 à 2006.....	74
Tableau χ' :	Comparaison des performances réalisées aux niveaux sectoriel et national en matière de délais de paiement dans le cadre de l'exécution des crédits PIP du Budget National de 2001 à 2006.....	74
Tableau δ' :	Comparaison des performances réalisées au niveau sectoriel en matière de délai de paiement pour le fonctionnement, le BESA et le PIP du Budget National par le MSP, le MEPS et le MAEP de 2001 à 2006.....	75
Tableau ε' :	Comparaison des délais de paiement globaux en matière d'exécution des dépenses publiques du Bénin et du Burkina Faso de 2003 à 2006	76
Tableau ϕ' :	Comparaison des délais de paiement des Ministères en charge de l'Education Nationale du Bénin et de la Côte d'Ivoire en 2004.....	78
Tableau γ' :	Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale et de quelques ratios au niveau du CF et du Trésor...	Annexe n° 2- γ'

LISTE DES SCHEMAS ET DES GRAPHIQUES

TITRES.....	PAGES	
Schéma α :	Procédure normale – Phase engagement.....	Annexe 1- α
Schéma β :	Phase liquidation et ordonnancement.....	Annexe 1- β
Schéma χ :	Procédure normale – Phase paiement direct au Trésor.....	Annexe 1- χ
Schéma δ :	Procédure exceptionnelle : Mise en place 1 ^{ère} avance des régies	Annexe 1- δ
Schéma ε :	Procédure exceptionnelle : Renouvellement des avances des régies.....	Annexe 1- ε
Schéma ϕ :	Régularisation de l'ordre de paiement.....	Annexe 1- ϕ
Graphique γ :	Situation des ordres de paiement relatifs aux charges réparties de 2001 à 2006.....	18
Graphique η :	Situation des ordres de paiement relatifs aux charges non réparties de 2001 à 2006.....	18
Graphique ι :	Comparaison de l'évolution en montants des OP et des mandats émis de 2001 à 2006.....	Annexe 1- ι
Graphiques φ :	Stratification des OP non régularisés relatifs aux charges réparties de 2001 à 2006.....	Annexe 1- φ
Graphiques κ :	Stratification des OP non régularisés relatifs aux charges non réparties de 2001 à 2006.....	Annexe 1- κ
Graphique μ :	Taux de consommation des crédits du PIP du Budget National au niveau du MEPS, du MSP et du MAEP de 2005 à 2006.....	25
Graphique ν_1 :	Situation des délais de passation des marchés de fournitures à la DNMP au niveau national et du MSP, du MEPS et du MAEP de 2005 à 2006.....	Annexe 1- ν_1
Graphique ν_2 :	Situation des délais de passation des marchés de travaux à la DNMP au niveau national et du MSP, du MEPS et du MAEP de 2005 à 2006.....	Annexe 1- ν_2
Graphique o_1 :	Niveau de rejets des mandats transmis au DCF au plan national de 2001 à 2006.....	Annexe 1- o_1
Graphique o_2 :	Niveau des rejets des mandats transmis au Trésor au plan national de 2001 à 2006.....	Annexe 1- o_2
Graphique o_3 :	Niveau des rejets des mandats transmis au DCF au plan sectoriel de 2001 à 2006.....	Annexe 1- o_3
Graphique o_4 :	Niveau des rejets au niveau des DCF au plan national et sectoriel de 2001 à 2006.....	Annexe 1- o_4
Graphique π :	Evolution du degré de violation des autorisations budgétaires données par le Parlement de 2001 à 2006.....	Annexe 1- π
Graphique θ_1 :	Comparaison des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 50 000 F CFA avec le nombre total des mandats émis de 2001 à 2006.....	Annexe 1- θ
Graphique θ_2 :	Comparaison des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 100 000 F CFA avec le nombre total des mandats émis de 2001 à 2006.....	Annexe 1- θ
Graphique θ_3 :	Comparaison des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 200 000 F CFA avec le nombre total des mandats émis de 2001 à 2006.....	Annexe 1- θ
Graphique θ_4 :	Comparaison des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 500 000 F CFA avec le nombre total des mandats émis de 2001 à 2006.....	Annexe 1- θ

Graphique θ_5 :	Comparaison des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 500 000 et 1 000 000 de F CFA avec le nombre total des mandats émis de 2001 à 2006.....	Annexe 1- θ
Graphique σ :	Evolution des délais de régularisation des ordres de paiement au niveau du CF et de ses délégués de 2001 à 2006.....	58
Graphique τ_1 :	Situation des délais de traitement des mandats de paiement au niveau des DCF dans le cadre de l'exécution des crédits du PIP du Budget National au MEPS, au MSP et au MAEP de 2005 à 2006.....	63
Graphique τ_2 :	Situation des délais de traitement des mandats de paiement dans le cadre de l'exécution des crédits du PIP du Budget National au niveau du Trésor du MSP, du MEPS et du MAEP de 2005 à 2006.....	63
Graphique υ :	Evolution mensuelle des mandats de paiement émis au niveau sectoriel en 2004.....	Annexe 1- υ
Graphique ϖ :	Evolution mensuelle des mandats de paiement émis au niveau sectoriel en 2005.....	Annexe 1- ϖ
Graphique ω :	Evolution mensuelle des mandats de paiement émis au niveau sectoriel en 2006.....	Annexe 1- ω
Graphique ξ :	Evolution mensuelle des mandats de paiement au niveau national de 2004 à 2006.....	66
Graphique ψ :	Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 1 000 000 de F CFA de 2001 à 2006.....	69
Graphique ζ :	Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 10 000 000 de F CFA de 2001 à 2006.....	69
Graphique α' :	Comparaison des performances réalisées au niveau sectoriel et national en matière de délai de paiement dans le cadre de l'exécution des crédits de fonctionnement de 2001 à 2006.....	Annexe 1- α'
Graphique β' :	Comparaison des performances réalisées au niveau sectoriel et national en matière de délai de paiement dans le cadre de l'exécution du budget d'équipement socio administratif (BESA) de 2001 à 2006.....	Annexe 1- β'
Graphique χ' :	Comparaison des performances réalisées au niveau sectoriel et national en matière de délai de paiement dans le cadre de l'exécution des crédits PIP du Budget National de 2001 à 2006..	Annexe 1- χ'
Graphique δ'_1 :	Comparaison des performances réalisées au niveau sectoriel en matière de délai de paiement pour le fonctionnement, le BESA et le PIP du Budget national par le MSP, de 2001 à 2006.	Annexe 1- δ'_1
Graphique δ'_2 :	Comparaison des performances réalisées au niveau sectoriel en matière de délai de paiement pour le fonctionnement, le BESA et le PIP du Budget National par le MEPS, de 2001 à 2006.....	Annexe 1- δ'_2
Graphique δ'_3 :	Comparaison des performances réalisées au niveau sectoriel en matière de délai de paiement pour le fonctionnement, le BESA et le PIP du Budget National par le MAEP, de 2001 à 2006.....	Annexe 1- δ'_3
Graphique ε' :	Comparaison des efforts en matière de célérité dans l'exécution des dépenses au niveau du Bénin et du Burkina Faso de 2003 à 2006	Annexe 1- ε'

GLOSSAIRE

Engagement : C'est l'acte initial de la procédure d'exécution de la dépense publique. Elle se décompose en deux opérations : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

Engagement juridique : C'est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il peut s'agir d'une passation de commande ou de la nomination d'un fonctionnaire.

Engagement comptable : C'est l'affectation d'un crédit budgétaire à la réalisation de la dépense qui résulte de l'engagement juridique. Il conduit à rendre indisponible ce crédit.

Liquidation : Elle a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers. Elle consiste à apposer au verso des factures les mentions prévues à cet effet et qui sont signées par le DA.

Ordonnancement : C'est l'acte par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, de l'engagement, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou des organismes publics.

Paiement : C'est l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette. C'est l'acte qui effectue le transfert des crédits des comptes de l'Etat sur ceux de la personne à l'égard de laquelle l'Etat était débiteur.

Ordre de paiement : Mode exceptionnel de règlement des dépenses publiques, dérogatoire à la procédure normale et qui ne comporte pas la phase d'ordonnancement. C'est un ordre écrit par l'ordonnateur du budget ou son délégué au trésorier payeur de l'Etat, de payer par anticipation, à vue ou par virement, une dépense déterminée qui sera régularisée ultérieurement.

Délai de paiement : C'est le temps qui s'écoule entre la liquidation de la facture et le paiement du fournisseur ou du prestataire de services par le Trésor Public.

Gestionnaire de crédit : C'est le responsable d'unité administrative. Il initie la dépense en exprimant ses besoins à travers une demande d'engagement accompagnée de trois factures pro forma ou trois devis reçus de trois fournisseurs agréés, ou de contrat de travaux ou de services qu'il adresse au DA.

Visa différé : Les motifs du visa différé peuvent résulter du manque d'une pièce justificative, du défaut d'un visa ou d'une signature en amont ou tout défaut éventuel laissé à l'appréciation du Contrôleur Financier ou de son délégué.

Rejet : Il concerne les dossiers comportant des erreurs ou des éléments non conformes aux pièces justificatives, à la réglementation en vigueur. C'est le cas par exemple de toutes erreurs devant entraîner la modification des informations portées sur le titre de paiement. Ces dossiers sont purement et simplement rejetés et les crédits budgétaires sont rétablis.

RESUME

La politique d'harmonisation des législations et des procédures budgétaires de l'UEMOA, à travers les directives communautaires, a conduit le Bénin à se doter du décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat. Aussi, la mise en place en 2001 d'une nouvelle chaîne d'exécution des dépenses publiques a-t-elle pour finalité de rompre avec l'opacité et la navigation à vue du passé et d'assurer la transparence et la gestion optimale des finances publiques béninoises.

Six ans après l'ambitieux programme de réformes, une analyse des résultats révèle bien des améliorations par rapport à la situation antérieure notamment, en matière de transparence, de fiabilité et de traçabilité des données budgétaires, financières et comptables. Cependant, il existe des goulots d'étranglement dont les manifestations les plus symptomatiques sont : la non régularisation à bonne date des OP, la non consommation optimale des crédits du PIP du budget national, des difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat, le non assainissement optimal de la gestion budgétaire notamment en matière de fractionnement des commandes. Ces facteurs qui inhibent les réformes ont inspiré l'étude intitulée "Contribution à la performance des réformes relatives au circuit de la dépense publique au Bénin".

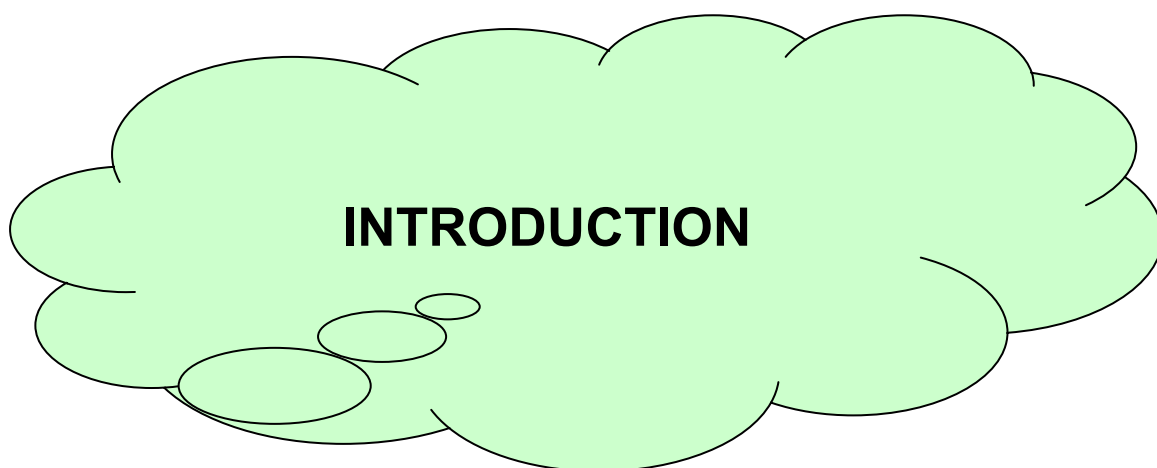
Les objectifs poursuivis à travers cette étude sont, au-delà d'un simple diagnostic des poches d'inefficacité des réformes à partir d'hypothèses de travail, de proposer des approches de solutions aux problèmes identifiés. Aussi, avons-nous constaté, après un tri à plat et une analyse des informations générées par la base des données du SIGFIP, que :

- ✓ La non régularisation dans les délais réglementaires des OP, ayant pour corollaire la non reddition à bonne date des comptes de l'Etat, est liée aux délais de traitement relativement longs des mandats de régularisation au niveau des DCF ;
- ✓ au-delà des difficultés financières entraînant des arriérés de paiement, les délais de traitement des mandats des prestataires de services au niveau de la phase administrative et de celle comptable ont des répercussions négatives sur la consommation optimale des crédits d'investissement du Budget Général de l'Etat ;
- ✓ l'absence de planification des opérations de dépenses, source de précipitation vers la clôture de la gestion budgétaire, est à l'origine des difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat ;
- ✓ l'absence d'un mécanisme de contrôle par le biais du SIGFIP, du pouvoir déconcentré des ordonnateurs délégués est à l'origine du non assainissement optimal de la gestion budgétaire, notamment en matière de fractionnement des marchés.

Par ailleurs, une comparaison des résultats enregistrés au plan sectoriel, national et sous-régional en matière de célérité dans l'exécution des opérations de dépenses a révélé des disparités en ce qui concerne les crédits de fonctionnement, du BESA et du PIP. De même, il a été constaté, en attendant les conclusions d'autres études dans le domaine au niveau communautaire que, contrairement au Burkina Faso, où on note un effort soutenu depuis 2003 en matière de célérité, au Bénin, l'apothéose des années 2003 et 2004, ayant fait suite à la période d'apprentissage ou d'adaptation aux réformes des années 2001 et 2002 de mise en œuvre du SIGFIP, a laissé place d'une manière générale en 2005 et 2006 à des contre-performances qui ont eu bien des effets pervers sur la consommation optimale des crédits du PIP au niveau du MSP, du MEPS et du MAEP.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE I - DES OBSERVATIONS DE STAGE A LA PROBLEMATIQUE DE LA PERFORMANCE DES REFORMES DU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE	5
SECTION I - DE LA DESCRIPTION DU CADRE DE L'ETUDE ET DES PROCEDURES ACTUELLES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES	6
PARAGRAPHE I - PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE ET DES CARACTERISTIQUES DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE	6
PARAGRAPHE II - APERÇU DES PROCEDURES ACTUELLES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES	10
SECTION II - DES MOTIVATIONS A LA PROBLEMATIQUE DE LA PERFORMANCE DES REFORMES RELATIVES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE	15
PARAGRAPHE I - DE L'INVENTAIRE DES OBSERVATIONS ET ENSEIGNEMENTS DU CADRE DE L'ETUDE	15
PARAGRAPHE II - DES PROBLEMATIQUES SOULEVEES PAR LES OBSERVATIONS ET ENSEIGNEMENTS DU CADRE DE L'ETUDE A L'IDENTIFICATION ET A LA FORMULATION DU SUJET	32
CHAPITRE II - DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE PERFORMANCE DES REFORMES A L'ANALYSE DES RESULTATS ET AUX RECOMMANDATIONS	40
SECTION I - DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE PERFORMANCE DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE	41
PARAGRAPHE I - DES OBJECTIFS DE L'ETUDE ET DES HYPOTHESES RETENUES A L'ELABORATION DU TABLEAU DE BORD	41
PARAGRAPHE II - REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE TRAVAIL	45
SECTION II - DE LA PRESENTATION DES RESULTATS AUX RECOMMANDATIONS POUR LA PERFORMANCE DU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE	55
PARAGRAPHE I - DE L'ANALYSE DES RESULTATS A LA VERIFICATION DES HYPOTHESES	55
PARAGRAPHE II - DE L'ANALYSE COMPARATIVE DE RESULTATS GLOBAUX OBTENUS AUX PLANS NATIONAL ET SOUS-REGIONAL AUX APPROCHES DE SOLUTIONS ET AUX RECOMMANDATIONS	73
CONCLUSION GENERALE	87
BIBLIOGRAPHIE	90
ANNEXES	94
TABLE DES MATIERES	98



INTRODUCTION

INTRODUCTION

Depuis 1999, le Bénin a initié un ambitieux programme de réformes ayant pour finalité la gestion transparente, efficace et efficiente des finances publiques. Ces réformes ont été impulsées par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) dans le cadre de l'harmonisation des législations et des procédures budgétaires dans les pays membres.

En effet, avec l'entrée en vigueur le 1^{er} avril 1994 du traité instituant l'UEMOA, des textes communautaires, visant la mise en place d'un cadre juridique commun aux Etats membres, ont été adoptés par le Conseil des Ministres de cette Union.

C'est donc dans cette optique que s'inscrivent les directives :

- ✓ n° 05/97 du 16 décembre 1997 relative aux lois des finances ;
- ✓ n°06/97 du 16 décembre 1997 relative au Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- ✓ n° 4/98 du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- ✓ n° 6/98 du 22 décembre 1998 relative au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE).

La nécessité pour le Bénin de s'adapter au nouveau cadre juridique communautaire l'a conduit à initier une série de réformes aux fins d'internaliser ces directives communautaires.

Aussi, la prise du décret n° 99-458 du 22 décembre 1999 portant approbation de la nomenclature budgétaire, la première d'une série, s'inscrit-elle en droite ligne de la volonté de moderniser les finances publiques au Bénin. De même, la poursuite des réformes a conduit le Bénin à se doter du décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE), induisant la description d'un nouveau circuit de la dépense publique. Le décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, traduisant une internalisation de la directive n° 06/97 et servant de socle au nouveau circuit, constitue le cadre juridique et comptable des opérations d'exécution du BGE.

Cette nouvelle chaîne d'exécution des dépenses publiques, plus performante, se veut être une panacée pour corriger les tares inhérentes à l'ancien processus

d'exécution de la dépense publique au Bénin dont les goulots d'étranglement se résument comme suit :

- ✓ lenteur dans l'exécution des tâches ;
- ✓ manque de fiabilité dans le suivi de l'exécution des opérations budgétaires ;
- ✓ déficit d'informations actualisées sur la situation budgétaire de l'Etat en vue des décisions à prendre par les Autorités administratives et politiques ;
- ✓ exécution manuelle et centralisée des dépenses de l'Etat ;
- ✓ mauvaise définition des rôles des initiateurs de la dépense ;
- ✓ contrôles redondants ;
- ✓ non unicité du budget.

Face à un tel tableau panoramique peu reluisant, de grands changements sont apportés par le nouveau circuit notamment, l'informatisation de la chaîne de dépense et visant :

- ✓ la transparence dans la gestion des finances publiques ;
- ✓ la fiabilité des données financières, budgétaires et comptables ;
- ✓ l'obtention de statistiques fiables en temps réel ;
- ✓ la célérité dans le paiement des dépenses ;
- ✓ le suivi permanent du niveau de consommation des crédits ;
- ✓ la régulation de la consommation des crédits.

Six ans après la mise en œuvre de ces nouvelles réformes au Bénin, les fruits tiennent-ils les promesses des fleurs ?

Quels sont les problèmes qui constituent des entraves à la performance de ces ambitieuses réformes ?

C'est donc pour diagnostiquer et tenter de proposer des approches de solutions aux sources potentielles de contre-performance des réformes liées au circuit de la dépense, actuellement en vigueur au Bénin, que nous avons orienté nos réflexions sur le thème intitulé : **"Contribution à la performance des réformes relatives au circuit de la dépense publique au Bénin"**.

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

- ✓ chapitre I : Des observations de stage à la problématique de la performance des réformes du circuit de la dépense publique ;
- ✓ chapitre II : Du cadre théorique et méthodologique de performance des réformes à l'analyse des résultats et aux recommandations.

CHAPITRE I

DES OBSERVATIONS DE STAGE A LA PROBLEMATIQUE DE LA PERFORMANCE DES REFORMES DU CIRCUIT DES DEPENSES PUBLIQUES

Dans ce chapitre, nous partirons de la description du cadre de l'étude et des procédures actuelles d'exécution des dépenses publiques (Section I) et, des motivations suscitées par les observations du cadre de l'étude, à la problématique de la performance des réformes liées au circuit de la dépense publique (Section II)

SECTION I - DE LA DESCRIPTION DU CADRE DE L'ETUDE ET DES PROCEDURES ACTUELLES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Comme le disent les latins, "nihil ex nihilo" "rien ne naît de rien". Aussi, l'orientation de notre sujet de réflexion sur le thème "Contribution à la performance des réformes relatives au circuit des dépenses publiques au Bénin" tire-t-elle son essence des nombreux questionnements que nous ont inspirés les observations du stage pratique effectué à la Direction Générale du Budget du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (DGB/MDCB/MDEF).

Comment se présente donc le cadre de l'étude et quelles sont les procédures de réalisation des dépenses publiques en vigueur au Bénin, depuis 2001 ?

Après la présentation du cadre de l'étude et des caractéristiques des réformes liées au circuit de la dépense (Paragraphe I), nous donnerons un aperçu des procédures actuelles d'exécution des dépenses publiques au Bénin (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I - PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE ET DES CARACTERISTIQUES DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DES DEPENSES PUBLIQUES AU BENIN

Dans ce paragraphe, nous nous évertuerons, après la présentation du cadre de l'étude (A), à présenter les caractéristiques des réformes liées au circuit des dépenses (B)

A - PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE

Notre stage s'est déroulé, du 21 avril au 21 juin 2007, à la Direction Générale du Budget (DGB). Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de cette direction sont régis par le décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006. Elle constitue l'une des directions techniques du MDCB/MDEF. La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) étant le dernier maillon de la chaîne d'exécution des dépenses

publiques, nous avons eu aussi des séances d'entretiens et d'échanges avec des cadres et agents de plusieurs services notamment, le Service de la Comptabilité, le Service Epargne, le Service de la Dépense et le Service de la Trésorerie.

1 - PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET

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

- ✓ élaborer les lois de finances ;
- ✓ exécuter les dépenses non réparties du 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 Budget Général de l'Etat, les projets et programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics (PIP), en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- ✓ apporter une assistance technique aux autres ministères et institutions dans l'élaboration de leurs budgets-programmes ;
- ✓ élaborer le compte administratif du BGE en dépenses.

Quatre directions techniques, auxquelles s'ajoute un Centre de Formation Professionnelle (CFP), constituent les piliers de la DGB aux termes des dispositions de l'arrêté 1999 n° 100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de cette direction. Il s'agit de :

- ✓ la Direction de la Préparation du Budget (DPB) ;
- ✓ la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;
- ✓ la Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV) ;
- ✓ la Direction du Budget d'Investissements Publics (DBIP) ;
- ✓ le Centre de Formation Professionnelle (CFP).

Outre le Secrétariat Particulier et le Service Administratif et Financier, il est rattaché à la Direction Générale du Budget, le Service Informatique chargé, entre autres, du traitement informatique des données, de la production des documents statistiques. Ce dernier service a été pour nous, lors de notre stage, une structure de prédilection.

2 - PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE

Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) sont régis par l'arrêté n° 1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998. Ces attributions peuvent être déclinées à travers deux missions, à savoir : la mission «Trésor et banque» et la mission «Comptabilité publique»

Au titre de sa mission «Trésor et banque», la DGTCP est chargée, entre autres, de gérer la trésorerie de l'Etat et de procéder aux arbitrages nécessaires, de réaliser l'équilibre des ressources et des charges publiques dans l'espace et dans le temps, de gérer la dette publique interne etc...

Au titre de sa mission «Comptabilité publique», la DGTCP est chargée, entre autres, de centraliser les comptes de tous les comptables publics, d'élaborer le Compte Général de l'Administration Centrale (CGAC), d'assurer la reddition du compte de gestion de l'Etat etc...

L'accomplissement de ces deux grandes missions par la DGTCP lui confère plusieurs rôles. En effet, elle est à la fois caisse, comptable, banque, agent financier et monétaire de l'Etat.

Elle est composée de :

- ✓ services centraux rattachés à la DGTCP que sont : l'Inspection Générale des Services (IGS), la Direction du Centre de Formation Professionnelle du Trésor (DCFPT) ;
- ✓ directions techniques telles que : la Direction de la Gestion des Ressources (DGR), la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE), la Direction des Etudes et de la Réglementation Comptable (DERC) et la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF).

Au nombre des services extérieurs de la DGTCP, il y a : les Recettes Perceptions (RP), les Recettes des Finances (RF), la Recette des Finances et de la Dette (RFD) et la Recette Générale des Finances (RGF). Ce dernier service extérieur coiffe, outre tous les postes comptables extérieurs, huit (08) services au nombre desquels, se trouvent : le Service de la Dépense, le Service de la Trésorerie, le Service de la Comptabilité Publique et le Service Epargne.

Le cadre organique de l'étude ayant été présenté, quelles sont les caractéristiques des réformes liées au circuit de la dépense publique ?

B - CARACTERISTIQUES DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DES DEPENSES PUBLIQUES

Elles tiennent à la déconcentration de la fonction d'ordonnateur et de contrôleur financier, à l'harmonisation des procédures d'exécution des dépenses et à l'informatisation du circuit de la dépense.

1 - LA DECONCENTRATION DE LA FONCTION D'ORDONNATEUR ET DE CELLE DE CONTRÔLEUR FINANCIER

a) LA DECONCENTRATION DE LA FONCTION D'ORDONNATEUR

Chaque ministère dispose, dans ce cadre, d'un Ordonnateur Délégué (OD) qui engage, liquide et ordonnance les dépenses avant de transmettre les titres de dépenses au comptable assignataire pour paiement. Aussi, la fonction d'OD, qui était avant les réformes, exclusivement l'apanage du Directeur Général du Budget (DGB), est-elle désormais transférée aux responsables administratifs et financiers (Directeur de l'Administration (DA), Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM), Directeur des Affaires Financières (DAF), etc...) des ministères sectoriels qui ont désormais la qualité d'OD. Toutefois, le DGB reste l'OD de certaines dépenses non réparties, de transfert et de la solde des fonctionnaires.

b) LE RENFORCEMENT DE LA DECONCENTRATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR FINANCIER

Dans le but toujours d'assurer une célérité et une efficacité des dépenses, il est placé auprès de chaque ministère ou de certaines structures comme la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et les Préfectures, un Délégué du Contrôleur Financier (DCF) pour contrôler sur place la régularité des dépenses.

2 - L'HARMONISATION DES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES ET L'INFORMATISATION DU CIRCUIT DES DEPENSES

a) LA CONFORMISATION DES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES DES PROJETS FINANCES SUR RESSOURCES EXTERIEURES ET DU SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE AUX PROCEDURES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

Elle trouve son fondement juridique dans le décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique. En effet, aux termes de l'article 8 dudit décret, «Le Ministre chargé des finances est l'ordonnateur principal et unique des

recettes et des dépenses du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor».

Dans le cadre de cette harmonisation, le Directeur Général de la CAA, en qualité d'OD, assure la mobilisation des fonds d'emprunt et leur reversement aux guichets du RGF. En ce qui concerne le Service de la Dette Publique, il transmet les titres de dépenses au Receveur des Finances de la Dette pour règlement.

b) L'INFORMATISATION DU CIRCUIT DE LA DEPENSE

Elle a été une réalité grâce à un partenariat avec la Côte-d'Ivoire. Il a été installé un Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP).

Le SIGFIP est un applicatif informatique conçu pour appuyer l'exécution du budget. Cet outil comporte toutes les fonctionnalités requises pour la réalisation d'une dépense publique, à savoir : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. La mise en place du nouveau circuit a conduit à la redéfinition des compétences et des responsabilités de chacun des acteurs de la chaîne de dépense. Ces acteurs sont : le Gestionnaire de Crédit (GC), l'Administrateur de Crédit (AC), l'Ordonnateur Délégué (OD), le Contrôleur Financier (CF) et ses Délégués (DCF), les Comptables Publics (CP).

Les caractéristiques des réformes liées au circuit des dépenses publiques ayant été abordées, quelles sont les procédures qui les sous-tendent ?

PARAGRAPHE II - APERÇU DES PROCEDURES ACTUELLES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

Deux types de procédures servent de cadre réglementaire d'exécution des dépenses publiques au Bénin : la procédure normale (A) et la procédure exceptionnelle (B).

A - LA PROCEDURE NORMALE

Elle regroupe deux grandes phases :

- ✓ la phase administrative ;
- ✓ la phase comptable.

Elle constitue le principe en matière d'exécution des dépenses publiques.

L'article 28 du décret français n° 1587 du 29 décembre 1962 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique énonce à cet effet "qu'avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et, le cas échéant, ordonnancées".

La réalisation d'une dépense publique selon cette procédure passe donc par quatre (04) étapes : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. C'est cette même procédure que reprend et précise l'arrêté n°1264/MFE/DC/CTF du 30 décembre 1997 portant mise en application du manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques et de la nomenclature des pièces justificatives.

1 - LA PHASE ADMINISTRATIVE

Cette phase concerne l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de la dépense.

Les acteurs qui interviennent dans ce processus sont :

- ✓ le Gestionnaire de Crédits (GC) ;
- ✓ l'agent du Directeur de l'Administration (DA) ;
- ✓ le responsable chargé de la gestion financière du ministère ou institution appelé DA, DRF ou DRFM selon les cas ;
- ✓ le Délégué du Contrôleur Financier (DCF).

Les schémas α et β figurant aux pages α et β de l'annexe n° 1 résument les rôles joués par chacun de ces acteurs dans la phase administrative.

2 - LA PHASE COMPTABLE : LE PAIEMENT

Elle intervient suite à l'envoi au comptable, par l'OD, des mandats de paiement appuyés des pièces justificatives. Cet envoi est assuré par un bordereau de transmission des mandats de paiement émis par nature de dépense. Les mandats réguliers sont mis en paiement et la dépense est réglée soit à vue, soit par chèque Trésor, soit par virement bancaire ou postal, soit par transfert.

Cette phase se réalise en deux étapes : la prise en charge des titres de paiement et le règlement de la dépense au vu du bon de caisse ou de l'avis de crédit.

Les différentes phases relatives à cette étape sont décrites dans le schéma χ de la page χ de l'annexe n° 1.

B - LA PROCEDURE EXCEPTIONNELLE

1 - GENERALITES

La procédure exceptionnelle est une procédure simplifiée par laquelle les dépenses sont exécutées, soit par Ordre de Paiement (OP), soit par engagement-ordonnancement, soit par délégation-ordonnancement.

Les dépenses faisant l'objet de la procédure exceptionnelle sont précisées par arrêté du Ministre chargé des Finances. Il s'agit des dépenses sans ordonnancement préalable exécutées par l'émission d'un OP.

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

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

L'exécution de ces dépenses fait intervenir les mêmes acteurs que ceux présentés dans la procédure normale.

La procédure d'exécution de ces dépenses est la suivante :

- ✓ le GC envoie une lettre d'appel de fonds à l'OD ;
- ✓ l'OD fait saisir les données, vérifie la saisie, valide et édite l'OP qu'il transmet au CF ou au DCF appuyé des pièces justificatives et d'un bordereau de transmission ;
- ✓ le CF ou le DCF réceptionne le dossier, effectue les contrôles réglementaires, donne ou refuse son visa et le retourne à l'OD par bordereau de transmission ;
- ✓ l'OD signe l'OP et le transmet au Trésor Public pour prise en charge et paiement.

La procédure d'exécution de ces dépenses comporte deux phases, à savoir : l'engagement- ordonnancement et le paiement.

Les dépenses sans ordonnancement préalable ou OP s'exécutent au niveau des départements ministériels par le biais des régies d'avances. Celles-ci résultent de

l'assouplissement de la règle de la séparation des fonctions d'ordonnateurs et de celles des comptables. Leur création et leur fonctionnement obéissent à des règles qu'il convient de passer en revue.

2 - LES MODALITES DE CREATION ET DE FONCTIONNEMENT D'UNE REGIE

a) CREATION D'UNE REGIE

En application de la lettre n° 225/MFE/CAB/SGM/DGB/DEB du 14 février 2005 citée supra, il ne peut être créé qu'une seule régie par tranche de dix (10) projets . Aussi, un régisseur de projets doit-il gérer au plus dix (10) projets. Il est aidé dans ses tâches par des billeteurs. Pour la gestion des crédits de fonctionnement des ministères, une seule régie d'avances est créée et gérée par un régisseur central qui est relayé par des assistants. Tout comme les assistants de régisseur, les billeteurs sont nommés par arrêté du ministre de tutelle au niveau des directions.

Au niveau des projets, la régie est suppléée par des caisses de menues dépenses. Ces caisses, créées au niveau de chaque projet, fonctionnent dans les mêmes conditions que celles installées au niveau des directions des ministères.

b) FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE DE MENUES DEPENSES ET DE LA REGIE

En application des dispositions de l'arrêté n°049/MFE/CAB/SP du 14 février 2005 portant création des caisses de menues dépenses, la régie d'avances du ministère est complétée par les caisses de menues dépenses qui peuvent être créées au niveau du cabinet et des directions. Elles sont gérées par les assistants des régisseurs. Les seuils du montant des avances aux caisses de menues dépenses en francs CFA sont :

- ✓ Cabinet : 2.000.000 ;
- ✓ Direction : 1.000.000 ;
- ✓ Régies financières (Impôts, Douanes, Trésor) : 2 000 000.

La caisse de menues dépenses reçoit une avance en début de gestion et ne peut être renouvelée qu'une seule fois au cours de la gestion. Les dépenses de la caisse sont imputées à la rubrique «achat de biens et services» de la structure bénéficiaire.

Le seuil maximum des dépenses exécutées par une caisse de menues dépenses est de 50.000 Francs CFA.

c) FONCTIONNEMENT DE LA REGIE

Il se déroule suivant les étapes ci-après :

- ✓ la mise en place de la première avance et son utilisation ;
- ✓ le renouvellement de l'avance ou remboursement des dépenses ;
- ✓ la régularisation.

Ces trois étapes sont décrites par les schémas δ , ε et ϕ figurant aux pages δ , ε et ϕ de l'annexe n°1.

d) LES MESURES D'ASSAINISSEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES INTERVENUES EN 2005

Elles ont été arrêtées par les Autorités en charge des réformes, compte tenu des déviations observées dans l'exécution des dépenses publiques. En effet, la prise déjà en 2004, de l'arrêté n° 1100/MFE/CAB/SP du 30 août 2004 ayant consacré la suppression des régies d'avances et prévu la nomination d'agents comptables dans les ministères sectoriels, constituait un effet d'annonce de mesures hardies qui seront mises en application dans le cadre de la gestion 2005.

Aussi, le cadre juridique des réformes en cours s'est-il trouvé renforcé par les arrêtés ci-après :

- ✓ l'arrêté n° 225/MFE/CAB/SGM/DGB/DEB du 14 février 2005 portant nouvelles modalités d'exécution du BGE, gestion 2005 ;
- ✓ l'arrêté n°1377-C /MFE/CAB/SGM/DGB/DEB/SOCA du 27 mai 2005 ayant circonscrit le champ des dépenses devant faire l'objet de procédure exceptionnelle.

L'objectif majeur est l'élargissement du champ des dépenses exécutées suivant la procédure normale et de réduire considérablement celles exécutées par OP.

Les réformes ainsi amorcées depuis 2001 ont-elles apporté des améliorations notables en matière de gestion des finances publiques au Bénin ?

Quel est le degré d'efficacité de ces réformes, les résultats atteints sont-ils optimaux ?

Quels sont les goulots d'étranglement qui empêchent une optimisation des performances enregistrées ?

Les motivations suscitées par ces interrogations pourront permettre de mieux recentrer la question de la performance des réformes liées au circuit des dépenses publiques au Bénin.

SECTION II - DES MOTIVATIONS A LA PROBLEMATIQUE DE LA PERFORMANCE DES REFORMES RELATIVES AU CIRCUIT DES DEPENSES PUBLIQUES

Après avoir fait l'inventaire des observations et enseignements du cadre de l'étude (Paragraphe I), nous procéderons, après avoir mis en relief les problématiques qu'ils ont soulevées, à la formulation du sujet (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I - DE L'INVENTAIRE DES OBSERVATIONS ET ENSEIGNEMENTS DU CADRE DE L'ETUDE

Bien que notre stage ne soit prévu que pour se dérouler à la DGB, nous avons organisé des séances d'échanges d'informations avec des personnes ressources (DA, DRFM, GC, régisseurs) de certains ministères comme (pour coller à la dénomination réelle de ces ministères au cours de la période concernée par l'étude et aux sigles contenus dans certaines situations obtenues au niveau de la DEB et du Service informatique de la DGB), le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS), le Ministère de la Santé Publique (MSP), le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU), le Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Promotion de l'Emploi (MICPE), le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et le Ministère des Travaux Publics et des Transports (MTPT).

Il convient de signaler que notre stage s'est déroulé à une période où les goulots d'étranglement caractéristiques d'une mauvaise gestion des finances publiques béninoises et de contre-performance du circuit des dépenses publiques étaient d'actualité. Ces goulots d'étranglement concernent essentiellement : la non régularisation dans les délais réglementaires des OP et la non consommation optimale des crédits du PIP (A) ainsi que celle des difficultés de trésorerie de l'Etat et, d'une manière générale, de l'assainissement non optimal de la gestion des finances publiques (B).

A - LA NON REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES ORDRES DE PAIEMENT ET LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL

1 - LA NON REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES ORDRES DE PAIEMENT

La publication dans la presse de noms de supposés gros débiteurs de l'Etat («**Résultats des audits : les noms de ceux qui doivent à l'Etat**, Quotidien *Fraternité* du lundi 12 février 2007 »), représentant en réalité les bénéficiaires d'OP non régularisés dans les délais réglementaires, a été le détonateur des contre-performances, que "couvait comme une poule", le circuit des dépenses publiques en vigueur au Bénin depuis 2001 et dont l'institution visait pourtant une rupture radicale avec les goulots d'étranglement d'avant les réformes. Cette situation qui était caractérisée par la non régularisation dans les délais d'un nombre impressionnant d'OP et qui se sont accumulés d'année en année, empêchant la production à bonne date du compte de gestion de l'Etat, faisait les choux gras de la presse publique et privée.

Aussi, la non régularisation à bonne date des OP constitue-t-elle un handicap sérieux pour la reddition des comptes de l'Etat.

Cette publication a permis aussi de se rendre compte que des OP avaient été émis aux noms de certains ordonnateurs au mépris de la règle de la séparation des fonctions d'ordonnateurs de celles de comptables. Par conséquent, *la non application rigoureuse du principe de la séparation au niveau de la DGB serait à l'origine de la non justification à bonne date de certains OP.*

Le souci de mieux appréhender les raisons de non régularisation dans les délais nous a amené à nous intéresser à la situation des OP relatifs aussi bien aux charges réparties, qu'à celles non réparties de 2001 à 2006.

a) SITUATION DES ORDRES DE PAIEMENT RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES ET NON REPARTIES DE 2001 A 2006

Cette situation est retracée par les tableaux γ et η ci-après et les graphiques γ et η y relatifs :

❖ TABLEAU γ : SITUATION DES ORDRES DE PAIEMENT RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES DE 2001 A 2006

ANNEES \ DESIGNATION	2001	2002	2003	2004	2005	2006
OP EMIS	43 151 562 960	33 871 690 650	37 021 229 865	28 146 424 890	15 536 509 289	9 052 125 651
OP REGULARISES	30 053 408 207	23 425 802 375	35 371 986 761	25 348 087 133	14 204 691 944	5 953 082 713
OP NON REGULARISES	13 098 154 753	10 445 888 275	1 649 243 104	2 798 337 756	1 331 817 345	2 904 899 699*
% OP REGULARISES/OP EMIS	69,65%	69,16%	95,55%	90,06%	91,43%	65,76%
% OP NON REGULARISES/OP EMIS	30,35%	30,84%	4,45%	9,94%	8,57%	32,09%*

Source : SOCA/DEB/DGB/MDCB/MDEF

* La situation de 2006 en ce qui concerne les OP régularisés et non régularisés est celle à la date du 18 juin 2007

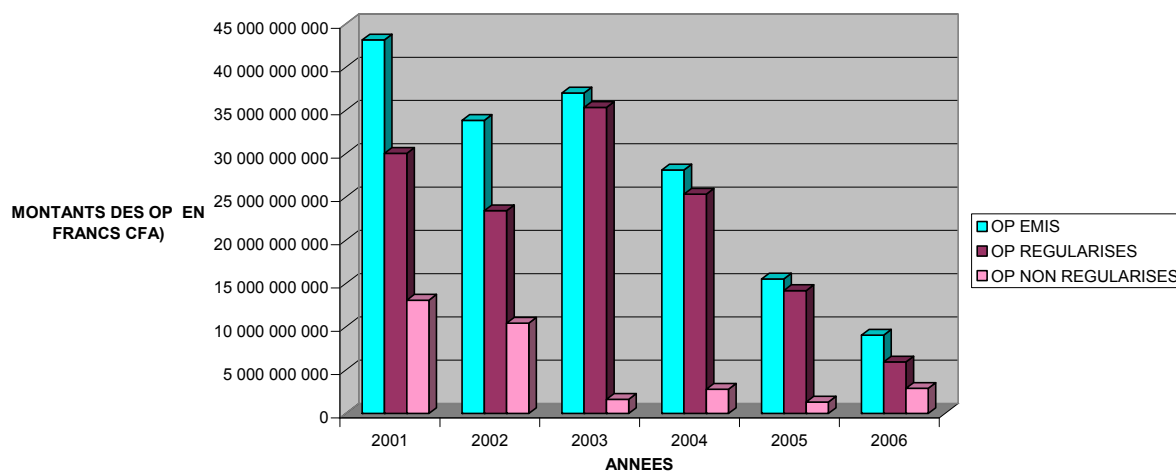
❖ TABLEAU η : SITUATION DES ORDRES DE PAIEMENT RELATIFS AUX CHARGES NON REPARTIES DE 2001 A 2006

ANNEES \ DESIGNATION	2001	2002	2003	2004	2005	2006
OP EMIS	18 746 455 616	37 902 089 855	17 140 380 404	10 391 102 263	10 083 870 422	2 514 968 691
OP REGULARISES	200 082 000	21 909 046 354	15 992 919 045	8 574 692 841	4 794 936 799	772 300 794
OP NON REGULARISES	18 546 373 616	15 993 043 501	1 147 461 359	1 816 409 422	5 288 933 623	1 742 667 897*
% OP REGULARISES/OP EMIS	1,07%	57,80%	93,31%	82,52%	47,55%	30,71%
% OP NON REGULARISES/OP EMIS	98,93%	42,20%	6,69%	17,48%	52,45%	69,29%*

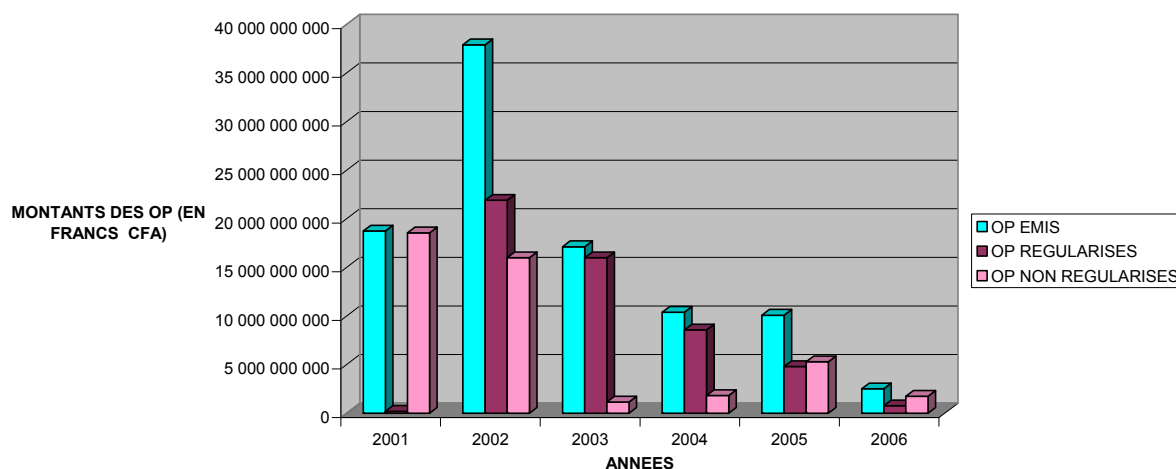
Source : SOCA/DEB/DGB/MDCB/MDEF

* La situation de 2006 en ce qui concerne les OP régularisés et non régularisés est celle à la date du 18 juin 2007

GRAPHIQUE γ : SITUATION DES ORDRES DE PAIEMENT RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES DE 2001 A 2006



GRAPHIQUE η : SITUATION DES ORDRES DE PAIEMENT RELATIFS AUX CHARGES NON REPARTIES DE 2001 A 2006



De l'analyse des situations ci-dessus, il ressort que malgré la baisse tendancielle d'année en année, de 2001 à 2006, résultat de l'efficacité de diverses mesures hardies de réduction des dépenses exécutées par la procédure exceptionnelle, le problème de la non régularisation à bonne date des OP émis, toutes catégories de dépenses confondues, demeure préoccupant. En effet, il est paradoxal que près de six mois après la clôture de la gestion 2006, laquelle gestion s'étant caractérisée, plus que par le passé,

par la limitation à l'extrême du recours aux OP, que les statistiques affichent 32,09 % et 69,29 % pour les proportions d'OP restant encore à régulariser respectivement au titre des charges réparties et celles non réparties du budget, gestion 2006. Les graphiques γ et η de la page précédente illustrent cette situation.

Malgré la tendance très marquée à la baisse du montant des OP émis observée, serait-ce le recours abusif à la procédure exceptionnelle qui justifierait cette situation ?

Il serait alors intéressant que l'on établisse une comparaison entre les dépenses exécutées suivant la procédure exceptionnelle et la procédure normale de 2001 à 2006.

b) TABLEAU 1 : COMPARAISON DE L'EVOLUTION EN MONTANTS DES OP ET DES MANDATS EMIS DE 2001 A 2006

ANNEES	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DESIGNATION						
OP EMIS (Procédure exceptionnelle)	61 898 018 576	71 773 780 505	54 161 610 269	38 537 527 153	25 620 379 711	11 567 094 342
MANDANTS EMIS (Procédure normale)	283 091 589 207	361 342 751 352	465 025 826 449	489 131 934 715	478 895 726 278	501 131 581 984
TOTAL TITRES EMIS	344 989 607 783	433 116 531 857	519 187 436 718	527 669 461 868	504 516 105 989	512 698 676 326
% OP EMIS/TOTAL TITRES EMIS	17,94%	16,57%	10,43%	7,30%	5,08%	2,26%
% MANDATS EMIS/TOTAL TITRES EMIS	82,06%	83,43%	89,57%	92,70%	94,92%	97,74%

Sources : SOCA/DEB/DGB/MDCB/MDEF et Base de données du SIGFIP

Par rapport au montant global, on constate une ascendance, d'année en année, de 2001 à 2006, des dépenses exécutées suivant la procédure normale sur celles ayant fait l'objet d'émission d'OP dans le SIGFIP. En effet, de 82,06 en 2001, la proportion des dépenses exécutées suivant la procédure normale n'a cessé de s'accroître, d'année en année, jusqu'en 2006 où elle a atteint 97, 74 %. Le graphique 1 figurant à la page 1 en annexe n°1, illustre cette situation.

Cette situation montre que la non régularisation à bonne date des OP SIGFIP ne proviendrait pas d'un recours excessif à la procédure exceptionnelle par les acteurs de la chaîne des dépenses.

Une étude minutieuse passant par la stratification (décomposition en strates) de la proportion d'OP non régularisés s'avèrerait donc nécessaire pour appréhender les proportions d'OP relatifs aux évacuations sanitaires, de l'OPT et de la SBEE et ceux émis aux noms de personnes physiques (régisseurs et autres) qui sont demeurés non régularisés.

c) STRATIFICATION DES OP NON REGULARISES RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES ET NON REPARTIES DE 2001 A 2006

❖ TABLEAU φ : STRATIFICATION DES OP NON REGULARISES RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES DE 2001 A 2006

DESIGNATION	ANNEES					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
TOTAL OP NON REGULARISES	13 098 154 753	10 445 888 275	1 649 243 104	2 798 337 756	1 331 817 345	3 099 042 938
OP EVACUATIONS SANITAIRES NON REGULARISES	119 451 143	199 731 329	70 860 279	280 606 480	201 502 791	966 137 693
OP OPT/SBEE NON REGULARISES	2 421 652 050	2 960 221 230	135 500 129	0	0	0
OP NON REGULARISES EMIS AUX NOMS REGISSEURS ET AUTRES PERSONNES PHYSIQUES	10 557 051 560	7 285 935 716	1 442 882 696	2 517 731 276	1 130 314 554	2 132 905 245
% OP ES** NON REGULARISES/TOTAL OP NON REGULARISES	0,91%	1,91%	4,30%	10,03%	15,13%	31,18%
% OP OPT- SBEE NON REGULARISES/TOTAL OP NON REGULARISES	18,49%	28,34%	8,22%	0,00%	0,00%	0,00%
% OP NON REGULARISES EMIS AUX NOMS REGISSEURS ET AUTRES PERSONNES PHYSIQUES/TOTAL OP NON REGULARISES	80,60%	69,75%	87,49%	89,97%	84,87%	68,82%

Source : SOCA/DEB/DGB/MDCB/MDEF

* Les données statistiques de l'année 2006 montrent la situation à la date du 18/06/2007 en ce qui concerne les OP régularisés et non régularisés

** ES = Evacuation sanitaire

❖ TABLEAU κ: STRATIFICATION DES OP NON REGULARISES RELATIFS AUX CHARGES NON REPARTIES DE 2001 A 2006

DESIGNATION	ANNEES					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
TOTAL OP EMIS NON REGULARISES	18 746 455 616	38 022 954 203	17 140 380 404	10 068 102 263	10 083 870 422	2 514 968 691
OP EVACUATIONS SANITAIRES NON REGULARISES	918 692 272	1 197 533 912	1 434 739 724	0	716 114 077	1 148 975 223
OP OPT – SBEE NON REGULARISES	152 839 800	2 144 568 757	1 581 672 759	0	0	0
OP NON REGULARISES EMIS AUX NOMS REGISSEURS ET AUTRES PERSONNES PHYSIQUES	17 674 923 544	34 680 851 534	14 123 967 921	10 068 102 263	9 367 756 345	1 365 993 468
% OP ES** NON REGULARISES/TOTAL OP EMIS NON REGULARISES	4,90%	3,15%	8,37%	0,00%	7,10%	45,69%
% OP OPT-SBEE NON REGULARISES/TOTAL OP EMIS NON REGULARISES	0,82%	5,64%	9,23%	0,00%	0,00%	0,00%
% OP NON REGULARISES EMIS AUX NOMS REGISSEURS ET AUTRES PERSONNES PHYSIQUES/TOTAL OP EMIS NON REGULARISES	94,28%	91,21%	82,40%	100,00%	92,90%	54,31%

Source : SOCA/DEB/DGB/MDCB/MDEF

* Les données statistiques de l'année 2006 montrent la situation à la date du 18/06/2007 en ce qui concerne les OP régularisés et non régularisés

** ES = Evacuation sanitaire

La stratification des OP non régularisés relatifs aux charges réparties permet de constater que la régularisation à bonne date des OP relatifs aux évacuations sanitaires demeure un problème depuis 2001. Sa proportion, par rapport au montant des OP non régularisés, n'a cessé d'augmenter de 2001 à 2006.

La non régularisation dans les délais réglementaires des OP relatifs aux évacuations sanitaires constitue un handicap pour la reddition rapide des comptes.

Par ailleurs, on constate que depuis 2004, aucun OP émis pour le compte de la SBEE et de l'OPT n'est demeuré non régularisé jusqu'à l'expiration des délais de régularisation prévus.

La lettre circulaire n° 2848/MFE/CAB/SP du 30 août 2004 prescrivant la procédure normale pour le règlement de certaines dépenses dont celles relatives aux acomptes de la SBEE et de l'OPT montre toute son efficacité au regard de la situation décrite supra concernant les OP de la SBEE et de l'OPT.

Les graphiques φ et κ , figurant aux pages φ et κ de l'annexe n°1, montrent les proportions des différentes catégories d'OP non régularisés de 2001 à 2006.

Nos investigations au niveau du SIGFIP nous ont permis de constater que plusieurs mandats de régularisation d'OP des années antérieures, de montants relativement élevés, figuraient encore à "l'écran" au niveau du CF et des DCF et n'avaient donc pas pu aboutir et être validés au niveau du Trésor avant l'expiration des délais de régularisation fixés chaque année.

Sous réserve de transmission à bonne date par les services de l'OD des mandats de régularisation, les délais de traitement des mandats de régularisation des OP au niveau du CF et de ses délégations seraient à l'origine de la non régularisation dans les délais fixés de certains OP.

Le souci d'appréhension des raisons de non régularisation à bonne date des OP nous a amené à faire des investigations au niveau des régies de certains ministères. Celles-ci nous ont permis de nous rendre compte de ce que la non régularisation pour solde de certains OP est liée à la délivrance tardive par le Service Epargne des déclarations de recettes devant justifier les débits d'office ou de versements au budget national du solde de certains comptes de régisseurs effectués à la fin de la gestion budgétaire. En effet, ce n'est qu'en 2006 que des déclarations de recettes devant servir à régulariser pour solde des OP de montants importants, émis plusieurs années plus tôt,

au profit de certains ministères, ont été délivrées. Le tableau λ à la page λ de l'annexe n°2, retraçant les délais de traitement, aux fins d'imputations définitives des avis de débit d'office, effectués par le Service Epargne du Trésor en fin d'année et concernant dix (10) OP dont nous avons recensé les déclarations de recettes au niveau sectoriel, constitue une illustration. Les mutations subies par certains ministères en cours de gestion doublée du non respect par le Service Epargne de la règle de l'unité de trésorerie seraient à l'origine de cette situation.

Il ressort des écarts relativement importants entre l'année d'amorce du processus de régularisation de ces OP dont les mandats étaient déjà en 2002 au niveau des DCF et celle de délivrance des déclarations de recettes devant consacrer les imputations définitives, que *la non délivrance à temps par le Service Epargne du Trésor Public des déclarations de recettes est à l'origine de la non régularisation pour solde à bonne date de certains OP.*

Le recours à la procédure exceptionnelle dans le cadre de l'exécution de certaines dépenses urgentes a-t-il permis d'optimiser la consommation des crédits surtout ceux inscrits au PIP financé sur ressources internes?

Pour nourrir notre curiosité dans ce domaine, nous nous sommes intéressé à cet aspect de la question.

2- LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS D'INVESTISSEMENTS AU BUDGET GENERAL DE L'ETAT

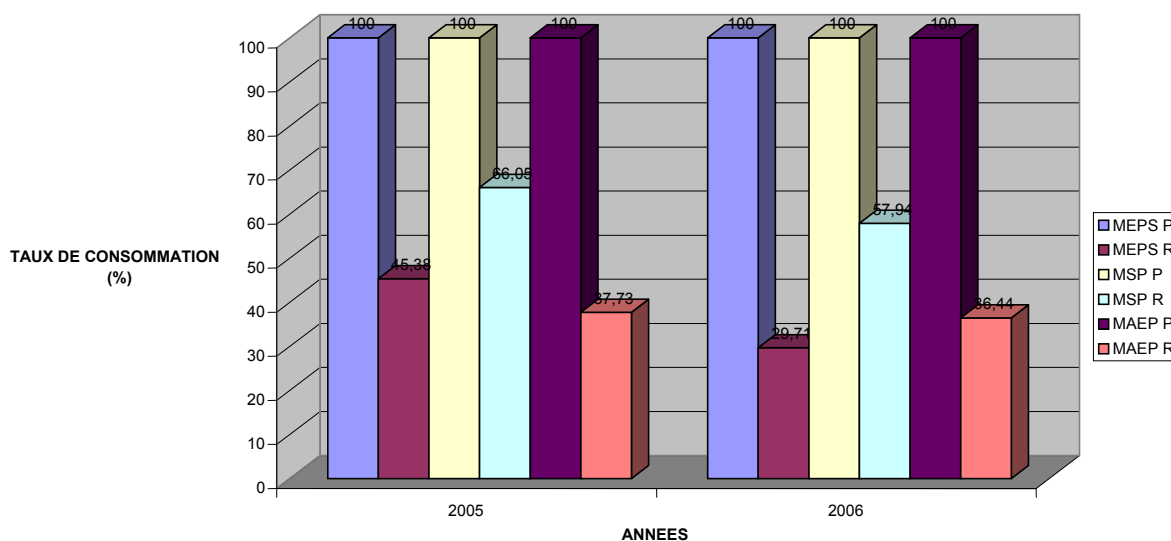
L'une des critiques souvent faite à la procédure en vigueur avant l'avènement des réformes instituées par le décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du BGE est qu'elle était lente et ne favorisait pas une consommation optimale des crédits notamment, ceux relatifs à l'appui budgétaire et au PIP.

Le SIGFIP ayant pour objectif de remédier à de telles contre-performances, grâce à la célérité dans l'exécution des opérations relatives à la dépense publique, nous nous sommes intéressé aux taux de consommation des crédits au titre des années 2005 et 2006 de trois ministères à savoir : le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS), le Ministère de la Santé Publique (MSP) et le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) ; trois départements ministériels couvrant trois des cinq besoins fondamentaux de l'homme à savoir : s'instruire, se soigner et se nourrir.

a) TABLEAU μ : TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL AU NIVEAU DU MEPS, DU MSP ET DU MAEP DE 2005 A 2006

ANNEES MINISTERES	2005			2006		
	TOTAL CREDITS (Prévisions + Report de crédits)	REALISATIONS	TAUX DE CONS	TOTAL CREDITS (Prévisions + Report de crédits)	REALISATIONS	TAUX DE CONS
MEPS	7 538 436 981	3 420 844 779	45,38%	8 184 014 000	2 431 477 531	29,71%
MSP	9 050 672 323	5 977 999 963	66,05%	11 330 551 000	6 564 948 435	57,94 %
MAEP	7 382 747 809	2 785 168 557	37,73%	10 041 207 000	3 679 226 499	36,44 %

Source : COMPTES ADMINISTRATIFS - GESTIONS 2005 –2006 DU MEPS, DU MSP ET DU MAEP

GRAPHIQUE μ : TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL AU NIVEAU DU MEPS, DU MSP ET DU MAEP DE 2005 A 2006

b) ANALYSES

Ce tableau, que corrobore la représentation graphique ci-dessus, révèle une sous consommation des crédits de ces trois ministères sensibles pour le Bénin en 2005 et en 2006. Cette réalité montre que, malgré la mise en œuvre du SIGFIP, il y a une consommation non optimale des crédits d'investissements du Budget Général de l'Etat au niveau de certains ministères alors que les taux de réalisation des recettes par rapport aux prévisions au niveau national sont respectivement de 97,21 % et 105,69 % au titre de ces années selon les statistiques du Service des Recettes du Trésor.

La non consommation optimale des crédits d'investissements au Budget Général de l'Etat est un élément de contre-performance des réformes actuelles.

Les causes de cette situation, auxquelles les réformes amorcées depuis 2001 voulaient remédier, seraient-elles liées aux délais de passation des marchés, à l'inefficacité des cellules de passation des marchés publics, aux délais de paiement des fournisseurs ou prestataires de services de l'Etat ou tout simplement au nombre élevé des rejets des titres de paiement au niveau du CF et des DCF ou du Trésor Public ?

S'agissant des délais de passation des marchés, nos recherches nous ont permis d'avoir les informations y relatives au niveau de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) du MDEF et qui sont retracées dans le tableau v ci-dessous.

c) SITUATION DES DELAIS DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS AUX NIVEAUX NATIONAL ET SECTORIEL (MSP, MEPS ET MAEP) DE 2005 A 2006

❖ **TABLEAU v : DELAIS DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS AUX NIVEAUX NATIONAL ET SECTORIEL (MSP, MEPS ET MAEP) DE 2005 A 2006**

MINISTERES	TYPE DE MARCHÉ	DELAI MOYEN		DELAI MOYEN PONDERE		DELAI REGLEMENTAIRE		ECARTS	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
MSP	FOURNITURES	96,93	138,5	78,8	150,07	55	55	-41,93	-83,5
MEPS		136,37	0	215,73	0	55		-81,37	-
MAEP		207	109,29	201,41	97,91	55	55	-152	-54,29
NIVEAU NATIONAL		106,97	114,69	108,78	149,71	55	55	-51,97	-59,69
MSP	TRAVAUX	146,82	180,35	144,7	181,87	75	75	-71,82	-105,35
MEPS		373,78	1021	454,1	1021	75	75	-298,78	-946
MAEP		409	1071	502,46	1287,89	75	75	-334	-996
NIVEAU NATIONAL		335,7	269,33	190,79	198,47	75	75	-260,7	-194,33
MSP	SERVICES	0	0	0	0	0		-	-
MEPS		0	0	0	0	0		-	-
MAEP		0	0	0	0	0		-	-
NIVEAU NATIONAL		120,6	469,38	121,42	1049,18	65	65	-55,6	-404,38

Source : Tableau conçu à partir des données statistiques fournies par la DNMP/MDEF

Délai = Date approbation MDEF – Date ouverture offres ; Valeurs cibles : Travaux : 75 j ; Services : 65 j ; Fournitures : 55 j Délai moyen =

Somme des délais / Nbre de marchés ; Délai moyen pondéré = Somme (Délai x Montant TTC / Somme (Montant TTC)

Les informations répertoriées dans ce tableau révèlent des écarts importants par rapport aux délais légaux. *Ces délais relativement longs de passation des marchés publics (cf graphiques v₁ et v₂ aux pages v₁ et v₂ de l'annexe n° 1) ne constitueraient-ils*

pas des causes de non consommation optimale des crédits du PIP au Bénin ? Il semblerait bien que si. Et qu'en est-il des rejets de mandats au niveau du CF, des DCF et du Trésor ?

En ce qui concerne les rejets proprement dits, ils sont retracés dans le tableau ci-après :

d) SITUATION AUX PLANS NATIONAL ET SECTORIEL DU NOMBRE DE REJETS AU NIVEAU DU CONTROLE FINANCIER ET DE SES DELEGATIONS ET DU TRESOR DE 2001 A 2006.

❖ **TABLEAU O : EVOLUTION AUX PLANS NATIONAL ET SECTORIEL DU NOMBRE DE REJETS DE MANDATS AU NIVEAU DU CONTRÔLE FINANCIER ET DE SES DELEGATIONS ET DU TRESOR DE 2001 A 2006**

DESIGNATIONS		ANNEES					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL DES MANDATS TRANSMIS AU CF (1)	MSP	1308	1727	2795	3768	6090	2738
	MEPS	2212	1355	1877	1912	3979	3006
	MAEP	452	815	1556	1550	2229	2124
	NIVEAU NATIONAL	25606	28080	38559	40815	54851	43471
TOTAL DES MANDATS REJETES PAR LE CF (2)	MSP	52	86	92	194	294	258
	MEPS	70	156	208	146	414	567
	MAEP	16	106	60	170	192	236
	NIVEAU NATIONAL	3818	3304	4150	4120	4404	5623
TOTAL DES MANDATS TRANSMIS AU TRESOR (3)	MSP	1203	1574	2579	2843	5165	2124
	MEPS	2020	1177	1596	1620	3453	2301
	MAEP	427	601	1449	1196	1837	1649
	NIVEAU NATIONAL	20266	23290	32193	31461	45861	34017
TOTAL DES MANDATS REJETES PAR LE TRESOR (4)	MSP	22	26	36	638	314	84
	MEPS	32	10	0	120	36	22
	MAEP	2	2	16	113	50	36
	NIVEAU NATIONAL	716	546	594	2499	1647	844
TAUX DE REJETS AU NIVEAU DU DCF	MSP	3,98%	4,98%	3,29%	5,15%	4,83%	9,42%
	MEPS	3,16%	11,51%	11,08%	7,64%	10,40%	18,86%
	MAEP	3,54%	13,01%	3,86%	10,97%	8,61%	11,11%
	NIVEAU NATIONAL	14,91%	11,77%	10,76%	10,09%	8,03%	12,94%
TAUX DE REJETS AU NIVEAU DU TRESOR	MSP	1,83%	1,65%	1,40%	22,44%	6,08%	3,95%
	MEPS	1,58%	0,85%	0,00%	7,41%	1,04%	0,96%
	MAEP	0,47%	0,33%	1,10%	9,45%	2,72%	2,18%
	NIVEAU NATIONAL	3,53%	2,34%	1,85%	7,94%	3,59%	2,48%

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques obtenues au niveau du Service Informatique de la DGB/MDCB/MDEF

Le tableau montre une baisse tendancielle de 2001 à 2005 de la proportion des rejets au niveau du CF et des DCF par rapport à l'ensemble des mandats de paiement émis au niveau national. On note cependant une tendance à la hausse en 2006 où cette

proportion est de 12,95 % et de 13,02 %¹ au premier trimestre de l'année 2007. Ce dernier taux est supérieur à celui du Burkina Faso au cours de la même période qui est de 9 %².

Quant aux proportions de rejets au niveau du Trésor Public, on constate, qu'exceptée l'année 2004, où le taux de rejet est relativement élevé, soit 7,94 %, il n'a cessé de décroître entre 2001 et 2003 où il a varié entre 3 % et 1,84 % entre 2005 et 2007 (au premier trimestre), où il a oscillé entre 3,59 % et 0,34 % (cf graphiques O₁ et O₂ figurant aux pages O₁ et O₂ en annexe n° 1).

Les graphiques O₃ et O₄ aux pages O₃ et O₄ en annexe n° 1 montrent les différentes tendances au niveau sectoriel.

Bien que les proportions ci-dessus ne soient pas relativement élevées, il ne peut être exclu qu'elles puissent influencer le taux de consommation des crédits inscrits au PIP.

Par ailleurs, le contraste entre le taux de rejets en 2004, au niveau du Trésor, où il a connu un accroissement par rapport à 2003, en passant de 1,85 % à 7,94 %, alors que la tendance du taux de rejets au niveau du CF et des DCF était plutôt à la baisse au cours de cette année, pourrait s'expliquer par les répercussions sur la qualité de la dépense publique de la lettre circulaire n° 070/MFE/DC/CT-RB/DGB/ DGML/CF/DOI du 17 mars 2004 portant «levée de contrôle sur les dépenses, autres que celles du personnel, de montant inférieur à un million (1000 000) de francs CFA». Ce contraste met en exergue le rôle prépondérant et capital que joue le Contrôle Financier dans la régularité, la qualité et l'assainissement des dépenses publiques au Bénin.

B - DES DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT ET DE L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES BENINOISES

1 - LES DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT

Notre période de stage a coïncidé aussi avec la période au cours de laquelle, les autorités en charge du Ministère des Finances recherchaient des voies et moyens afin de régler les arriérés de paiement au profit des fournisseurs et autres prestataires

¹ Source : Service Informatique DGB/MDCB/MDEF

² Comité de suivi de l'exécution des dépenses publiques de la DGTCP du Burkina Faso

de services de l'Etat dont les créances sur l'Etat étaient de l'ordre de 33 000 000 000³ de francs CFA au titre des années 2005 et 2006. Dans ce cadre, il aurait été envisagé, en partenariat avec la Société Ouest Africaine de Gestion des Actifs (SOAGA), un paiement dans les meilleurs délais desdits créanciers contre une décote de 20% à effectuer sur leurs créances vis-à-vis de l'Etat.

Suite à la polémique qu'a engendrée cette décision dans les rangs des personnes concernées, nous nous sommes intéressé aux causes des difficultés de trésorerie de l'Etat, surtout celles devenues cycliques en fin de gestion budgétaire.

Le budget ayant été toujours voté en équilibre des recettes et des dépenses, qu'est-ce qui pourrait justifier ces difficultés cycliques de trésorerie en fin d'année au niveau du Trésor Public ?

Serait-ce l'environnement économique sous-régional et international défavorable ?

Les violations des autorisations budgétaires par l'émission des OP dits du Trésor, ne seraient-elles pas à l'origine de l'assèchement de la trésorerie de l'Etat en fin d'année ?

L'émission des OP dits du Trésor avait été déjà sévèrement critiquée par la Chambre des Comptes de la Cour Suprême dans son rapport sur la gestion 2000 comme étant « *une anomalie tenant aussi bien à la confusion entre opérations budgétaires à régulariser et opérations budgétaires temporaires qu'à un laxisme dans la gestion des autorisations budgétaires* »

Malgré ces remontrances du juge béninois des comptes, force a été de constater que ces entorses à la bonne gestion des finances publiques ont encore fait l'objet de vives dénonciations lors des audits commandités par le gouvernement du changement à son avènement en avril 2006. Le tableau ci-après illustre l'évolution de cette situation de 2001 à 2006.

³ Source : Trésor Public (Service Trésorerie)

a) TABLEAU π : EVOLUTION DU DEGRE DE VIOLATION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DONNEES PAR LE PARLEMENT DE 2001 A 2006

ANNEES	2001	2002	2003	2004	2005	2006
MONTANTS OP TRESOR EMIS	3 672 044 287	5 066 106 495	1 232 711 000	1 189 454 500	38 294 036 166	22 080 196 379
MONTANTS OP SIGFIP EMIS	61 898 018 576	71 773 780 505	54 161 610 269	38 537 527 153	25 620 379 711	11 567 094 342
MANDATS EMIS	283 091 589 207	361 342 751 352	465 025 826 449	489 131 934 715	478 895 726 278	501 131 581 984
TOTAL TITRES EMIS	344 989 607 783	433 116 531 857	519 187 436 718	527 669 461 868	504 516 105 989	512 698 676 326
% OP (TRESOR + SIGFIP)/TOTAL TITRES EMIS	19,01%	17,74%	10,67%	7,53%	12,67%	6,56%
% OP TRESOR EMIS/TOTAL TITRES EMIS	1,06%	1,17%	0,24%	0,23%	7,59%	4,31%

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques obtenues à la DGB et au Trésor

b) ANALYSES

Le degré de violation de l'autorisation budgétaire de 2001 à 2006, corroboré par le graphique π figurant à la page π de l'annexe n° 1, pourrait-il être totalement exclu des facteurs qui *contribuent aux difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat en fin d'année ?* *Sauf preuves contraires et en attendant, on ne pourrait répondre que par l'affirmative.*

Par ailleurs, *l'absence de planification rigoureuse sur toute l'année des opérations de dépenses et surtout d'une régulation effective de la consommation des crédits, telle que prescrite dans les objectifs de la réforme, ne justifierait-elle pas les difficultés de trésorerie en fin d'année débouchant sur l'accumulation des arriérés de paiement ?*

2 - DE L'ASSAINISSEMENT DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DU RESPECT DES DISPOSITIONS DE L'ARRETE N°049/MFE/CAB/SP DU 14 FEVRIER 2005, PORTANT CREATION DES CAISSES DE MENUES DEPENSES**a) DE L'ASSAINISSEMENT DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

Aux termes de l'article 7 du décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés publics, décret d'application de l'ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin, «Tout fractionnement de prestations portant sur le même objet en vue d'éviter l'établissement d'une lettre de commande est formellement interdit. *Le crédit sur lequel un tel acte est constaté peut être bloqué tout au long de l'exercice* ».

Au cours de notre stage, nous avons constaté que la mise en application des dispositions de cet article 7 au niveau du circuit des dépenses n'est pas encore une réalité. Cette situation n'aurait-elle pas fait le lit au fractionnement des commandes qui, comme la surfacturation, constituent depuis des années, le point d'ancrage de la quasi-totalité des rapports d'audit ou d'inspection et qui, ne sont dénoncés ou critiqués qu'a posteriori comme étant "généralisés dans presque tous les ministères" ?

Avec la mise en vigueur depuis mai 2007, d'un référentiel des prix, l'on peut oser croire que le phénomène de la surfacturation ne relèverait que d'un passé, certes, peu glorieux pour notre pays en matière de gestion des deniers publics.

Il s'ensuit que les réformes liées au circuit des dépenses publiques n'assureraient pas un assainissement optimal de la gestion des finances publiques, notamment en matière de fractionnement des marchés publics au Bénin.

b) DE L'APPLICATION DES INSTRUCTIONS CONTENUES DANS L'ARRETE N°049/MFE/CAB/SP DU 14 FEVRIER 2005, PORTANT CREATION DES CAISSES DE MENUES DEPENSES

Comme le prévoient les dispositions de l'arrêté précité, la régie d'avances du ministère est complétée par les caisses de menues dépenses qui peuvent être créées au niveau du cabinet et des directions. Le seuil maximum des dépenses exécutées par une caisse de menues dépenses est de 50.000 FCFA. L'objectif majeur de la prise dudit arrêté est, entre autres, d'éviter un encombrement des services du Trésor par des mandats de dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants relativement faibles compris entre 0 et 50 000 francs CFA.

Au cours de notre stage, nous nous sommes intéressé à l'impact de l'application de cet arrêté sur la gestion des finances publiques au Bénin. Les informations recueillies sont retracées dans le tableau ci-après :

❖ **TABLEAU θ : EVOLUTION DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE DE MONTANTS COMPRIS ENTRE 0 ET 50 000 F CFA DE 2001 A 2006**

TRANCHE DE DEPENSES		ANNEES					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
0 – 50 000	NOMBRE	4305	5384	5782	4722	5724	4277
	MONTANT	108 729 668	118 297 199	137 240 716	112 156 502	153 494 050	99 443 187

Source : Service Informatique/DGB/MDCB/MDEF

Les données statistiques contenues dans le tableau ci-dessus montrent la situation en ce qui concerne l'impact entre 2005 et 2006 de l'arrêté n°049/MFE/CAB/SP du 14 février 2005 sur l'évolution des dépenses comprises entre 0 et 50 000 F, exécutées suivant la procédure normale.

PARAGRAPHE II - DES PROBLEMATIQUES SOULEVEES PAR LES OBSERVATIONS ET ENSEIGNEMENTS DU CADRE DE L'ETUDE A L'IDENTIFICATION ET A LA FORMULATION DU SUJET

Dans ce paragraphe, nous aborderons d'une part, les atouts et les obstacles à la performance des réformes liées au circuit des dépenses au Bénin (A) et, après

regroupement des problèmes par centre d'intérêt, nous aboutirons à l'identification et à la formulation du sujet (B).

A - TABLEAU SYNOPTIQUE DES ATOUTS ET DES OBSTACLES A LA PERFORMANCE DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DES DEPENSES PUBLIQUES

1 - ATOUTS ET OPPORTUNITES DU CIRCUIT DES DEPENSES INSTITUTE PAR LE DECRET N° 2000-601 DU 29 NOVEMBRE 2000 PORTANT REFORME DES PROCEDURES D'EXECUTION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT

Au nombre des atouts et opportunités du circuit des dépenses, nous pouvons citer :

- ✓ l'informatisation de la chaîne de dépense ;
- ✓ l'existence au niveau du SIGFIP de toutes les fonctionnalités requises pour réaliser la dépense depuis la phase d'engagement jusqu'au paiement ;
- ✓ la déconcentration de la fonction d'ordonnateur aux DA, DRFM et DAF ;
- ✓ la redéfinition des rôles et compétences des acteurs de la chaîne de dépense ;
- ✓ l'apparition de nouvelles catégories d'acteurs dans la chaîne de dépense à savoir : gestionnaires de crédits, agents DA, billeteurs, assistants de régisseur ;
- ✓ la transparence et la traçabilité des opérations budgétaires, financières et comptables ;
- ✓ la définition du champ des dépenses à exécuter par la procédure exceptionnelle ;
- ✓ la baisse tendancielle, d'année en année, du volume des OP émis et non régularisés ;
- ✓ l'ascendance, d'année en année, de la procédure normale sur la procédure exceptionnelle ;
- ✓ la mise en place progressive au niveau des ministères sectoriels des caisses de menues dépenses ;
- ✓ l'obtention de statistiques en temps réel ;
- ✓ la possibilité de régulation des crédits ;
- ✓ le règlement définitif du problème de non régularisation dans les délais fixés des OP SBEE-OPT ;
- ✓ le taux relativement non élevé du nombre de rejets de mandats au niveau du CF, des DCF et du Trésor ;
- ✓ le suivi permanent du niveau de consommation des crédits ;
- ✓ l'existence d'interface entre SIGFIP et les logiciels de comptabilité du Trésor Aster, Wmoney et SDL7.

2 - OBSTACLES A LA PERFORMANCE DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DES DEPENSES PUBLIQUES

Ils ont trait à :

- ✓ la non exhaustivité dans SIGFIP des dépenses exécutées sur ressources extérieures ;
- ✓ la non régularisation à bonne date des ordres de paiement émis ;
- ✓ la non reddition à bonne date des comptes de l'Etat ;
- ✓ la non application rigoureuse des principes et règles budgétaires et comptables notamment, la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables ;
- ✓ la non application rigoureuse de la règle de l'unité de trésorerie de l'Etat ;
- ✓ la délivrance tardive de déclarations de recettes entraînant des retards sur plusieurs années de la régularisation des comptes d'attente ou d'imputation provisoire des avances des régies ;
- ✓ la non consommation optimale des crédits d'investissements du Budget Général de l'Etat ;
- ✓ les difficultés de trésorerie cycliques en fin d'année et l'accumulation d'arriérés de paiement non apurés dans les délais, notamment en 2005 et en 2006 ;
- ✓ la propension généralisée au fractionnement des commandes au niveau de tous les ministères, source d'un assainissement non optimal des finances publiques ;
- ✓ la non application des dispositions de l'article 7 du décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés publics ;
- ✓ l'absence de contrôle en amont, en temps réel et opportun, sur le pouvoir déconcentré de l'ordonnateur délégué afin de prévenir l'indiscipline budgétaire et les entorses à l'orthodoxie financière ;
- ✓ l'absence d'interface entre le SIGFIP et le logiciel MATKOSS du Trésor pour la détermination des délais de paiement des fournisseurs de l'Etat et autres créanciers ;
- ✓ la perte fréquente de réseau au niveau des ministères sectoriels obligeant les acteurs de la chaîne de dépense au niveau déconcentré à se déplacer pour venir sur la plateforme installée à la DGB ;
- ✓ l'absence de cadre juridique définissant les degrés de responsabilité des billeteurs et des assistants de régisseur ;
- ✓ la violation de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement par l'émission d'OP dits du Trésor ;

- ✓ le faible effectif des agents chargés de la vérification et du traitement des mandats au niveau du CF et de ses délégués et au niveau du Trésor ;
- ✓ les délais relativement longs de passation des marchés publics ;
- ✓ la tendance à la hausse, d'année en année, de la proportion d'ordres de paiement relatifs aux évacuations sanitaires non régularisés.

B - DE L'IDENTIFICATION DES PROBLEMES A RESOUDRE A LA FORMULATION DU SUJET

Nous procéderons d'abord à un regroupement des problèmes par centre d'intérêt avant de passer à l'étape de formulation du sujet.

1 - REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR CENTRE D'INTERET

CENTRE D'INTERET	LIBELLES
Régularisation tardive des OP	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Non application rigoureuse au niveau de la DGB des principes et règles en matière de gestion budgétaire et comptable notamment, la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables ; ✓ délivrance tardive des déclarations de recettes par le Service Epargne du Trésor ; ✓ non apurement à temps des comptes d'attente ou d'imputation provisoire ; ✓ difficultés de rassemblement et de mise en forme des pièces justificatives en ce qui concerne les départements ministériels ayant des ramifications sur toute l'étendue du territoire national ou ceux gérant les évacuations sanitaires ; ✓ mise à disposition tardive des OP pour certains ministères en octobre, novembre et décembre compte tenu de leurs spécificités ; ✓ délais de traitement des mandats relativement longs au niveau du CF et des DCF.
Consommation non optimale des crédits du PIP	<ul style="list-style-type: none"> ✓ non mise en place à temps ou absence de performance des cellules de passation des marchés publics ou des acteurs impliqués dans l'exécution des crédits du PIP du budget national ; ✓ insuffisance de formation des gestionnaires de crédits et chefs de projets ; ✓ non paiement dans les délais réglementaires au niveau du Trésor des fournisseurs et prestataires de services de l'Etat ; ✓ non traitement dans les délais réglementaires par les DCF des mandats de paiement du PIP du budget national ; ✓ longs délais de passation des marchés publics ; ✓ mise en exécution tardive du BGE.
Difficultés de trésorerie cycliques en fin d'année au niveau du Trésor	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Indiscipline budgétaire au niveau des ministères sectoriels se caractérisant par l'absence de planification des dépenses sectorielles et de précipitation pour la consommation des crédits au détriment de la qualité de la dépense ; ✓ violation de l'autorisation budgétaire du Parlement par l'émission d'OP dits du Trésor.
Non assainissement optimal de la gestion budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> ✓ risque de fractionnement des commandes sur une rubrique budgétaire ; ✓ possibilité d'entorses à l'orthodoxie financière.
Insuffisance de ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> ✓ manque de personnel au niveau des délégations du contrôle financier ; ✓ manque de personnel au niveau des services de traitement des mandats au niveau du Trésor
Responsabilité	<ul style="list-style-type: none"> ✓ absence de cadre juridique définissant le degré de responsabilité de la nouvelle catégorie d'acteurs impliqués dans la gestion des deniers publics à savoir : les billeteurs et les assistants de régisseurs centraux
Détermination des délais de paiement	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Absence d'interface entre SIGFIP et MATKOSS dont la finalité est de calculer les délais de paiement au niveau du Trésor

Il ressort du tableau synoptique de la page précédente que tous les problèmes énumérés supra constituent des goulots d'étranglement entravant la performance des réformes liées au circuit des dépenses publiques au Bénin. Tous n'étant pas l'apanage du nouveau circuit de la dépense, nous allons donc présenter les problèmes spécifiques liés à cette problématique.

En effet, bien que les problèmes spécifiques constituent autant de poches d'inefficacité, nous ne nous pencherons dans le cadre de ce travail que sur ceux qui ont des ancrages directs avec le problème général et qui sont retracés dans le tableau ci-après.

❖ TABLEAU ρ : RECAPITULATIF DES PROBLEMES SPECIFIQUES LIES A LA PROBLEMATIQUE IDENTIFIEE

	LIBELLE DE LA PROBLEMATIQUE	PROBLEME GENERAL	PROBLEMES SPECIFIQUES
Problématique	La problématique de la performance des réformes relatives au circuit de la dépense publique au Bénin	Existence de goulots d'étranglement pour la performance des réformes relatives au circuit de la dépense publique au Bénin	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Non régularisation dans les délais réglementaires des ordres de paiement ; ✓ Non consommation optimale des crédits d'investissements du Budget Général de l'Etat ; ✓ Difficultés de trésorerie cycliques en fin d'année ; ✓ Assainissement non optimal de la gestion des finances publiques béninoises, notamment en matière de fractionnement des commandes ; ✓ Insuffisance de ressources humaines au niveau des structures de contrôle et de traitement des titres de paiement ; ✓ absence de cadre juridique définissant le degré de responsabilité de la nouvelle catégorie d'acteurs impliqués dans la gestion des deniers publics, à savoir : les billeteurs et les assistants de régisseurs centraux.

2 - IDENTIFICATION DES PROBLEMES A RESOUDRE ET FORMULATION DU SUJET

Plusieurs paramètres concourent à la contre-performance d'une réforme. Ces paramètres peuvent être d'ordre organisationnel ou structurel. La motivation, la compétence ou le savoir-faire des ressources humaines impliquées dans la mise en œuvre des réformes constituent autant de facteurs dont la combinaison aboutit à un niveau de performance.

Bien que certains indicateurs permettent d'affirmer que les réformes liées au circuit en vigueur dans notre pays depuis 2001, ont permis aux finances publiques béninoises de rompre avec certaines tares d'avant la mise en œuvre des réformes, il est tout de même aisé de constater que plusieurs problèmes inhibent leurs performances à savoir :

- 1 - la non régularisation dans les délais réglementaires des ordres de paiement ;
- 2 - la non consommation optimale des crédits d'investissements du Budget Général de l'Etat ;
- 3 - les difficultés de trésorerie cycliques en fin d'année au niveau de l'Etat ;
- 4 - le non assainissement optimal de la gestion des finances publiques.

Eu égard à ce tableau synoptique peu reluisant, nous avons libellé le thème de notre mémoire comme suit :

«Contribution à la performance des réformes relatives au circuit des dépenses publiques au Bénin»

La recherche de solutions aux facteurs de contre-performance ainsi répertoriés passe par la conceptualisation d'un cadre théorique et méthodologique de performance des réformes et la présentation des résultats assortie de recommandations. Ce sera l'objet du deuxième chapitre de ce travail.

CHAPITRE II

**DU CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE PERFORMANCE
DES REFORMES A L'ANALYSE DES
RESULTATS ET AUX RECOMMANDATIONS**

Dans ce chapitre, nous aborderons le cadre théorique et méthodologique de performance des réformes liées au circuit des dépenses publiques (Section I), l'analyse des résultats d'enquêtes et nous formulerons des recommandations (Section II).

SECTION I - DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE PERFORMANCE DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DES DEPENSES PUBLIQUES

Dans cette section, nous précisons d'une part, les objectifs de l'étude et les hypothèses retenues pour aboutir à l'élaboration du tableau de bord de l'étude (Paragraphe I) et d'autre part, aborderons la revue de littérature et la méthodologie de travail (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I - DES OBJECTIFS DE L'ETUDE ET DES HYPOTHESES RETENUES A L'ELABORATION DU TABLEAU DE BORD

Après avoir exposé les objectifs général et spécifiques ainsi que les causes et hypothèses y relatives (A), nous présenterons le tableau de bord de l'étude (B).

A - DES OBJECTIFS, CAUSES ET HYPOTHESES DE L'ETUDE

1 - OBJECTIFS GENERAL ET SPECIFIQUES

a) OBJECTIF GENERAL

L'objectif essentiel de la mise en place au Bénin d'une nouvelle chaîne budgétaire de réalisation des dépenses publiques est d'assurer la gestion efficace et efficiente des finances publiques.

Notre étude se fixe pour objectif général, de contribuer à la performance des réformes relatives au circuit des dépenses publiques au Bénin.

b) OBJECTIFS SPECIFIQUES

Ils sont intrinsèquement liés aux problèmes spécifiques et sont au nombre de quatre (04). Il s'agit de :

- ✓ proposer des mesures pour une régularisation dans les délais réglementaires des OP ;

- ✓ envisager les conditions d'une consommation optimale des crédits d'investissements du Budget Général de l'Etat ;
- ✓ proposer des solutions d'atténuation des difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat en fin d'année ;
- ✓ envisager les mesures pour la prévention en amont des risques de mauvaise gestion des finances publiques, notamment en matière de fractionnement des marchés publics.

2- DES CAUSES SPECIFIQUES AUX HYPOTHESES SPECIFIQUES

a) DES CAUSES ET HYPOTHESES SPECIFIQUES A LA REGULARISATION TARDIVE DES OP ET A LA CONSOMMATION NON OPTIMALE DES CREDITS DU BUDGET NATIONAL

❖ CAUSE ET HYPOTHESE SPECIFIQUES N° 1

La présentation des observations de stage a révélé que la question de la régularisation des OP dans les délais prescrits demeure préoccupante. De même, le SIGFIP nous a permis de constater le non aboutissement d'un nombre relativement important de mandats de régularisation qui se sont accumulés d'année en année, au niveau des délégations du contrôle financier non transmis au Trésor avant le verrouillage du système pour expiration des délais prévus.

Nous formulons donc comme hypothèse que **la non régularisation dans les délais réglementaires ou la régularisation tardive des ordres de paiement est liée aux délais de traitement des mandats de régularisation au niveau du Contrôle Financier et de ses délégations.**

❖ CAUSE ET HYPOTHESE SPECIFIQUES N° 2

Les statistiques recensées à partir des comptes administratifs de certains ministères et au niveau national ont montré une consommation non optimale des crédits d'investissements du Budget Général de l'Etat. Face à un tel constat, nous émettons, en ce qui concerne le circuit des dépenses, que **la non consommation optimale des crédits d'investissements du Budget Général de l'Etat est liée aux délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services en la matière.**

b) **DES CAUSES ET HYPOTHESES SPECIFIQUES LIEES AUX DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT ET A L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES BENINOISES**

❖ **CAUSE ET HYPOTHESE SPECIFIQUES N° 3**

En six ans d'expérimentation du nouveau circuit des dépenses, dont l'innovation la plus caractéristique est la déconcentration de la fonction d'ordonnateur, le gouvernement béninois a procédé en 2002, en 2004 et en 2005 à des réaménagements à la baisse du BGE en vue de faire face aux dépenses à honorer. Malgré ces précautions, on constate une exacerbation des difficultés de trésorerie qui sont devenues cycliques en fin d'année. C'est donc fort de cette situation que nous admettons comme hypothèse que **l'absence d'un mécanisme de régulation aux fins de planification des dépenses et de contrôle du pouvoir déconcentré des ordonnateurs délégués est à l'origine des difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat en fin d'année.**

❖ **CAUSE ET HYPOTHESE SPECIFIQUES N° 4**

Certaines irrégularités fréquemment dénoncées, a posteriori, en matière de gestion des finances publiques demeurent même après l'avènement du nouveau circuit. Celles figurant dans presque tous les rapports d'audit et de vérification révélés à l'opinion publique, par les organes d'inspection et de contrôle de l'utilisation des deniers publics, sont, outre le détournement de deniers publics et la surfacturation, le fractionnement des marchés publics.

S'agissant de l'entorse à l'orthodoxie financière relative au fractionnement des commandes, nous formulons comme hypothèse que **l'absence, depuis l'avènement du SIGFIP en 2001, d'un mécanisme de blocage systématique du crédit, tel que prévu par l'article 7 du décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés publics, est à l'origine de l'assainissement non optimal des finances publiques, notamment en matière de fractionnement des commandes.**

A cette étape, il apparaît nécessaire de procéder à une synthèse des différents éléments à consigner ci-après dans le tableau de bord de l'étude.

B - TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE

	Problèmes	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau général	<u>Problème général</u> Non performance des réformes relatives au circuit de la dépense publique au Bénin	<u>Objectif général</u> Envisager les conditions de performances des réformes relatives au circuit de la dépense publique au Bénin	 	
Niveaux spécifiques	<u>Problème spécifique n°1</u> Non régularisation dans les délais prévus des ordres de paiement	<u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer des mesures pour une régularisation dans les délais prévus des OP	<u>Cause spécifique n°1</u> Délai de traitement des mandats de régularisation au niveau du CF et de ses délégations	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> La non régularisation dans les délais réglementaires ou la régularisation tardive des OP est liée aux délais de traitement des mandats de régularisation au niveau du CF et des DCF
	<u>Problème spécifique n°2</u> Non consommation optimale des crédits du PIP	<u>Objectif spécifique n°2</u> Envisager les conditions d'une consommation optimale des crédits du PIP du budget national	<u>Cause spécifique n°2</u> Délai de paiement des fournisseurs et prestataires de service de l'Etat	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> La non consommation optimale des crédits du PIP du budget national est liée aux délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services en matière de PIP de l'Etat.
	<u>Problème spécifique n°3</u> Difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat en fin d'année	<u>Objectif spécifique n°3</u> Proposer des solutions d'atténuation des difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat en fin d'année	<u>Cause spécifique n°3</u> Absence d'un mécanisme de régulation aux fins de planification des dépenses et de contrôle du pouvoir déconcentré des Ordonnateurs Délégués	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> L'absence d'un mécanisme de régulation aux fins de planification des dépenses et de contrôle du pouvoir déconcentré des ordonnateurs délégués est à l'origine des difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat en fin d'année.
	<u>Problème spécifique n°4</u> Non assainissement optimal de la gestion des finances publiques	<u>Objectif spécifique n°4</u> Envisager les mesures pour la prévention en amont des risques de mauvaise gestion des finances publiques notamment, en matière de fractionnement des commandes	<u>Cause spécifique n°4</u> Absence au niveau du SIGFIP, d'un mécanisme de blocage systématique du crédit, tel que prévu par l'article 7 du décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés publics	<u>Hypothèse spécifique n°4</u> L'absence, depuis l'avènement du SIGFIP en 2001, d'un mécanisme de blocage systématique du crédit, tel que prévu par l'article 7 du décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés publics, est à l'origine de l'assainissement non optimal de la gestion des finances publiques notamment, en matière de fractionnement des marchés publics.

PARAGRAPHE II - REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE TRAVAIL

Dans ce paragraphe, nous aborderons dans un premier temps la revue de littérature (A) et dans un second temps, décrivons la démarche méthodologique pour la réalisation de l'étude (B).

A - REVUE DE LITTERATURE

La notion de dépense publique est intimement liée à celle de budget qui, aux termes du décret-loi du 19 janvier 1956, «prévoit et autorise en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat». En effet, l'Etat doit assurer un certain nombre de tâches, à savoir : garantir le fonctionnement des administrations, payer les salaires et traitements des fonctionnaires, financer les investissements pour le développement économique et les dépenses d'équipement.

Au Bénin, les dépenses d'investissement sont exécutées dans le cadre du Programme d'Investissement Public (PIP). Ces dépenses sont évaluées annuellement dans un document appelé "Programme d'Investissement Public" qui n'est qu'une liste des projets avec indication des sources de financement. C'est donc un document qui présente l'ensemble des programmes destinés à réaliser les objectifs nationaux et sectoriels.

Depuis 2000, l'exécution des crédits d'investissement au niveau de cinq ministères (MAEP, MSP, MENRS, MEHU, MTPT) rime avec l'approche programme sous-tendu par des indicateurs de performance. Cette approche est actuellement généralisée à tous les ministères.

Après la notion de dépense publique, comment la doctrine aborde-t-elle celle de performance que nous nous proposons d'améliorer en ce qui concerne les réformes liées au circuit des dépenses publiques au Bénin ?

1 - REVUE DE LA THEORIE EN MATIERE DE PERFORMANCE

Performer, c'est atteindre et même dépasser les objectifs fixés (réalisables). Or pour performer et atteindre un haut niveau de performance, il est important de se concentrer sur les activités qui vont produire le maximum de résultats. Dans le domaine de la gestion, la performance est le résultat ultime de l'ensemble des efforts d'une

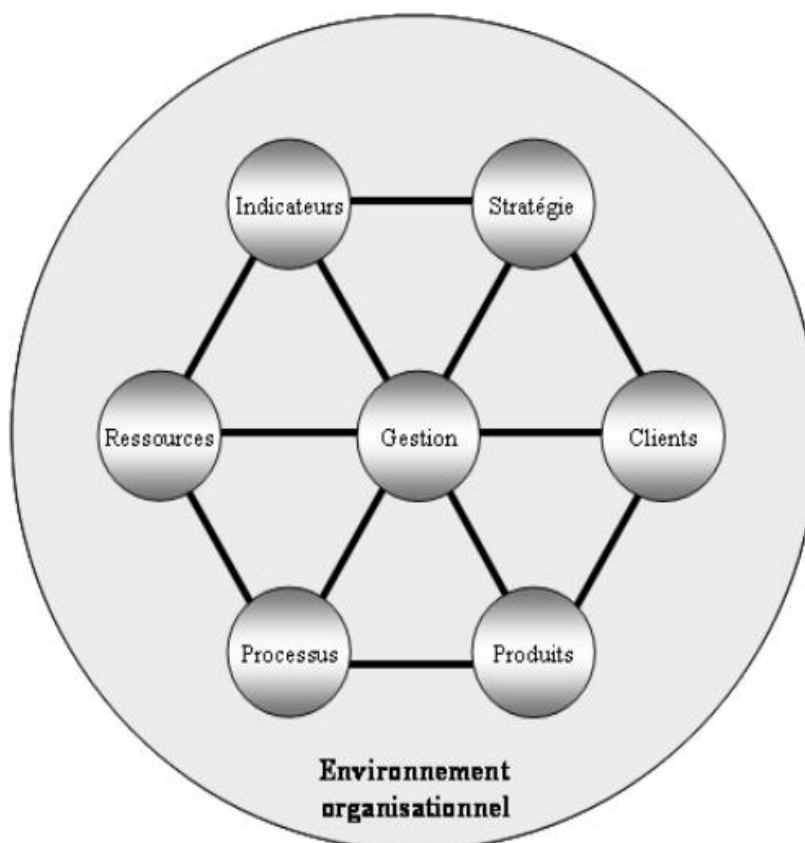
entreprise ou d'une organisation. Le terme performance peut être explicité par deux concepts à savoir : l'efficacité et l'efficience.

Dans une approche socio-technique, Emery et Trist (1969, p. 34) insistent sur le fait que l'efficacité de l'organisation (son aptitude à atteindre ses buts) ne dépend ni totalement des procédures (notamment dans le domaine technologique) ni totalement des comportements individuels mais d'une interrelation complexe entre les deux.

Selon Desreumaux A. cité par CHARRON et SEPARI (2004 p. 337), les déterminants de la performance sont nombreux, combinatoires, contagieux, avec des pondérations différentes.

D'une manière générale, les principaux facteurs de performance organisationnelle identifiés par la doctrine sont les suivants :

- ✓ une stratégie étroitement ciblée et clairement exprimée,
- ✓ une évaluation adéquate de l'environnement organisationnel ;
- ✓ une connaissance approfondie des besoins et des attentes des clients,
- ✓ des produits et des services à haute valeur ajoutée ;
- ✓ des processus efficaces et efficients ;
- ✓ les meilleures ressources aux endroits stratégiques ;
- ✓ des indicateurs de performance organisationnelle alignés sur la stratégie ;
- ✓ une gestion qui évalue les risques organisationnels et qui facilite le changement organisationnel.



Les facteurs de performance organisationnelle forment donc un tout cohérent et représentent les éléments clés du fonctionnement d'une organisation. Ils sont considérés comme étant critiques, fondamentaux et essentiels à la réalisation de la performance de l'organisation. Ils sont tous interdépendants et doivent conserver un équilibre entre eux. Tout changement majeur dans un ou plusieurs des facteurs de performance de l'organisation générera des conséquences sur les autres. De plus, si un facteur de performance est plus faible par rapport aux autres, cela crée un déséquilibre et la performance de l'organisation en sera affectée.

2 - LES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES A LA RESOLUTION DU PROBLEME

Cette étape nous servira de cadre pour apprécier la manière dont certains auteurs ont antérieurement abordé les problèmes que nous avons mis en relief dans notre travail. Les analyses qu'ils en ont faites et les conclusions auxquelles ils ont abouti ne seront pas occultées.

Ce passage en revue des contributions antérieures s'articulera autour des quatre (04) problèmes spécifiques que sont :

- 1- la non régularisation dans les délais réglementaires des ordres de paiement ;
- 2- la non consommation optimale des crédits du PIP du budget national ;
- 3- les difficultés de trésorerie cycliques en fin d'année de l'Etat ;
- 4- le non assainissement optimal de la gestion budgétaire.

a) APERÇU DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES RELATIVES A LA NON REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES ORDRES DE PAIEMENT

Le problème de la non régularisation dans les délais réglementaires a été souvent abordé par des auteurs ayant réfléchi sur des questions relatives aux procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques au Bénin.

Ainsi, dans une étude sur «Les conditions de limitation des procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques au Bénin» (ASSOUMA GOUNOU Zakiyath 2005, p. 71), il a été démontré que «la faiblesse des taux de régularisation et le retard observé dans les opérations de régularisation sont dus à l'absence de pièces justificatives». Cette étude a abordé un des aspects des problèmes que nous nous proposons d'étudier.

Bien que cette conclusion soit tirée après des analyses pertinentes et la vérification de l'hypothèse y relative dans cette étude, nous envisageons d'explorer d'autres pistes de réflexion en ce qui concerne cette question capitale.

L'étude sur «la problématique de la pratique de la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques au Bénin» (AHOTONDI R. et FAGNIHOUN G. 2001 p. 36 à 39), révèle plutôt les conséquences pour le comptable public, de la non production des pièces justificatives pour la régularisation des dépenses exécutées par la procédure exceptionnelle et qui le place dans l'incapacité de produire son compte de gestion et de rédiger le projet de loi de règlement.

Pour ces auteurs, la non régularisation relève exclusivement de l'incompétence, de la mauvaise gestion ou d'un manque de dynamisme des régisseurs, des gestionnaires de crédits et des OD. Aussi, ont-ils préconisé des mesures coercitives à leur encontre.

b) APERÇU DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES RELATIVES A LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS D'INVESTISSEMENTS DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT

La question de la non consommation optimale des crédits du PIP, d'une manière générale, a de tout temps préoccupé les pouvoirs publics dans notre pays. Déjà dans son rapport sur la gestion 1998, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême n'avait pas manqué de faire des observations sur la faible consommation de certains crédits qui, à l'analyse, relève d'un paradoxe dans un pays aspirant au développement comme le Bénin.

Plusieurs études se sont souvent penchées sur les problèmes qui expliquent le phénomène. Toutefois, aucune étude ne s'est penchée de façon spécifique et exclusive, à l'issue de notre recherche documentaire, sur la question des délais de paiement des fournisseurs et prestataires de l'Etat, en matière de consommation non optimale des crédits du PIP du budget national. Cet aspect est quelquefois évoqué sans une étude approfondie pouvant permettre d'établir une corrélation entre ces deux paramètres. La plupart s'intéressent aux problèmes liés à la consommation des ressources du PIP d'une manière générale ou des ressources extérieures en particulier.

Dans une étude sur «Analyse de la consommation des crédits d'investissement public : cas du MTPT de 1997 à 2001» (DAGBO G. M. et CHAFFARA A. 2003 p. 33 à 41), les auteurs ont fait ressortir les facteurs qui concourent à la faiblesse de la consommation des crédits d'investissement public que sont : les raisons tenant à l'administration (problèmes relatifs à la conception, à l'exécution des projets, tenant à la compétence des personnes chargées de piloter les projets et à leur suivi, au retard dans la passation des marchés et à la défaillance des entreprises). Les facteurs liés aux institutions comme l'Assemblée Nationale, la Cour Suprême et aux bailleurs de fonds n'ont pas été occultés.

c) APERÇU DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES RELATIVES AUX FACTEURS ENGENDRANT DES DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES POUR L'ETAT EN FIN D'ANNEE.

La doctrine regorge d'une kyrielle d'écrits abordant les difficultés de trésorerie et des arriérés de paiement de l'Etat.

Pour Richard ADJAHO dans "La faillite de contrôle des finances publiques au Bénin (1960-1991)" (1991 p. 77), «les détournements de deniers publics, la prévarication, la corruption sont, d'une manière générale, à l'origine de la cessation de paiement du Trésor Public, l'accumulation des arriérés et le gel du service de la dette».

Dans les travaux de recherche sur «les conditions de limitation des procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques au Bénin» cités supra, l'assèchement de la trésorerie publique est lié à la fréquence et au volume élevé des OP. Autrement dit, les OP du trésor résultant d'une violation de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement sont à l'origine de l'assèchement périodique des caisses de l'Etat.

Comme on peut le constater, les études ci-dessus ont abordé la question par rapport à des causes qui provoquent d'une manière générale et non cyclique des difficultés de trésorerie au niveau de l'Etat. Notre démarche à travers la présente étude sera focalisée sur des aspects liés au circuit de la dépense publique.

d) APERÇU DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES RELATIVES A L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DES FINANCES PUBLIQUES BENINOISES NOTAMMENT, EN MATIERE DE FRACTIONNEMENT DES COMMANDES.

Aux termes des alinéas 1 et 4 de l'article 7 de l'Ordonnance 96-04 du 31 janvier 2004 portant Code des marchés publics en République du Bénin, alinéa 1 «La passation d'un marché public est obligatoire pour toute dépense d'exécution de travaux, de livraison de fournitures ou de réalisation de prestations de services dont le montant est égal ou supérieur à un seuil fixé et révisable par décret», alinéa 4 «Tout fractionnement de prestations portant sur un même objet en vue d'éviter l'appel à la concurrence et de favoriser des paiements successifs sur simple facture ou mémoire est formellement interdit». L'article 7 du décret d'application de l'ordonnance 96-04 suscitée n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés d'études a renchéri les dispositions de ladite ordonnance en précisant que « ...Le crédit sur lequel un tel acte est constaté peut être bloqué tout au long de l'exercice ». Mieux, le décret n° 2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics a prévu des dispositions plus sévères en son article 6 aux alinéas 4 et 5 énoncées comme suit : « en tout état de cause, tout fractionnement de prestations constaté expose les auteurs et leurs complices à des poursuites judiciaires et ou des sanctions administratives le cas échéant.

Les sanctions administratives consistent à relever l'agent fautif de ses fonctions et à lui faire payer, de même qu'aux prestataires complices, les droits d'enregistrement éludés et une amende égale à cinq fois le montant des droits éludés ».

Bien que les dispositions réglementaires soient renforcées d'années en années, pour juguler ces entorses à l'orthodoxie financière, force est de constater que la propension au fractionnement des commandes n'a pas diminué et ce, malgré l'existence du SIGFIP et l'obligation depuis quelques années d'exécuter suivant la procédure normale, la plupart des dépenses sujettes à ces pratiques.

Dans l'étude sur «Impact du contrôle financier sur la gestion des finances publiques au Bénin» (SOSSOU HOUFONDE J. V. et SOSSOUKPE G. 2005 p. 41), les auteurs ont lié la propension du phénomène de fractionnement des marchés à la lettre circulaire n° 070/MFE/DC/CT-RB/DGB/DGML/CF/DOI du 17 mars 2004 portant «levée du contrôle sur les dépenses, autres que celles du personnel, de montant inférieur à un million (1 000 000) de francs CFA».

B - METHODOLOGIE DE TRAVAIL ADOPTEE

Après la présentation de la méthode d'analyse, nous décrivons les outils d'analyse à travers la spécification des données à mobiliser.

1 - METHODE D'ANALYSE

Dans le but d'approfondir les causes réelles qui sont à l'origine des problèmes spécifiques, nous avons d'une part, procédé à la recherche documentaire dans plusieurs centres de documentation : ENAM, Direction Générale de la Recherche Scientifique et Technique, siège de la Banque Mondiale au Bénin, MDEF, Centre de Formation Professionnelle du Trésor et, d'autre part, élaboré un guide d'entretien pour des entrevues et des entretiens avec des chefs de service de la DEB et le DEB lui-même, de la DPB et le DPB lui-même, avec des personnes ressources au niveau des départements ministériels énumérés supra à savoir des DCF, des OD, des GC, des régisseurs et des conseillers et des vérificateurs au niveau de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême et certains prestataires de services de l'Etat en matière d'exécution des crédits du PIP du budget national.

Au niveau du Service Informatique de la DGB, nous avons, avec le concours des informaticiens chevronnés de la plate forme, obtenu directement de la base de données du SIGFIP, les informations dont nous avons besoin au fur et à mesure que nos recherches avançaient. Après l'obtention des données statistiques générées par le

SIGFIP, nous avons procédé à leur tri à plat à travers des tableaux à partir desquels nous avons réalisé des graphiques.

Il s'agira dès à présent de définir les outils et méthodes d'analyse en choisissant un modèle ou une approche théorique pour chaque problème spécifique (ps)

2) SPECIFICATION DES DONNEES A MOBILISER ET OUTILS D'ANALYSE

a) CHOIX D'UN MODELE LIE A LA NON REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES ORDRES DE PAIEMENT

❖ OUTILS D'ANALYSE

Pour étudier le ps n°1 relatif à la non régularisation dans les délais des OP, nous analyserons, à travers des tableaux et des graphiques, les données secondaires générées par le SIGFIP et recueillies de première main à partir de sa base de données, en matière de délais de régularisation des OP au niveau du CF et des DCF. Dans ce cadre, nous étudierons la situation de 2001 à 2006 au niveau des ministères ci-après : MEPS, MSP, MEHU, MICPE, MAEP, MTPT et MFE, à titre indicatif et au niveau national pour la vérification des hypothèses. La conservation de ces sigles relève d'un souci de fidélité aux informations générées directement par le SIGFIP. Les cinq premiers départements ministériels couvrent les cinq besoins fondamentaux de l'homme à savoir : s'instruire, se soigner, se loger, se vêtir et se nourrir. Quant aux derniers départements ministériels que sont le MTPT et le MFE, leur choix relève tout simplement d'une simple curiosité en matière de recherche. Des précisions seront apportées si possible et si nécessaire au bas des tableaux sur les dénominations réelles de certains ministères ayant subi de profondes mutations au cours de la période d'étude.

❖ NORMES ET REPERES D'AMELIORATION

Le délai maximal de traitement d'un mandat aux fins de régularisation d'un OP (dr_{op}) au niveau du CF et des DCF ne doit pas excéder six (06) jours francs selon les textes et le manuel de procédures qui sous-tendent les réformes.

- Si $dr_{op} \leq 06$ jours alors bon indicateur en matière de délai de régularisation des OP ;
- Si $dr_{op} > 06$ jours alors mauvais indicateur en matière de délai de régularisation des OP.

b) CHOIX D'UN MODELE LIE A LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL

❖ OUTILS D'ANALYSE

Pour analyser le ps n°2 relatif à la non consommation optimale des crédits du PIP du budget national, nous analyserons les données secondaires générées par le SIGFIP. Cette étude sera menée au niveau de trois ministères à savoir le MEPS, le MSP et le MAEP et sur les années 2005 et 2006.

❖ NORMES ET REPERES D'AMELIORATION

Le délai réglementaire de paiement d'un fournisseur ou prestataire de services de l'Etat pour le PIP (dp_{pip}) depuis la phase de liquidation jusqu'au règlement est de 25 jours. Ce délai de 25 jours fixé par les textes de la réforme sera donc retenu comme norme pour le paiement des fournisseurs et prestataires de services pour la mise en œuvre du PIP.

- Si $dp_{pip} \leq 25$ jours alors bon indicateur en matière de paiement des prestataires et fournisseurs du PIP du budget national ;
- Si $dp_{pip} > 25$ jours alors mauvais indicateur en matière de paiement des prestataires et fournisseurs du PIP du budget national.

c) CHOIX D'UN MODELE LIE AUX DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES EN FIN D'ANNEE DE L'ETAT

❖ OUTILS D'ANALYSE

Pour analyser le ps n°3 relatif aux difficultés de trésorerie cycliques en fin d'année de l'Etat, nous analyserons les données secondaires générées par le SIGFIP sur l'évolution mensuelle des mandats émis de 2004 à 2006 (faute des données détaillées sur 2001 à 2003) au niveau des ministères ci-après : MEPS, MSP, MEHU, MICPE, MAEP, MFE et MTPT à titre indicatif ou illustratif et au niveau national pour la vérification de l'hypothèse.

❖ LES NORMES ET REPERES D'AMELIORATION

L'allure de la courbe représentative du nombre de mandats émis au cours du mois de novembre, mois fixé depuis 2001 jusqu'en 2006 pour la clôture des émissions de mandats par l'OD, servira de repère.

- S'il existe une dénivellation en hauteur au cours du mois de novembre, par rapport au niveau d'émission desdits mandats au cours des mois précédents, cette allure

sera interprétée comme caractéristique d'une absence de planification et d'une précipitation en fin d'année pour la consommation des crédits au détriment de la qualité de la dépense et, partant, comme cause des difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat en fin d'année. Autrement dit, si le nombre de mandats émis au cours du mois de novembre et transmis aux DCF dépasse celui de tous les autres mois.

- Si la courbe présente une allure stationnaire, cette situation correspond à la norme étant donné que les crédits sont débloqués par tranche dans la limite du quart.
- Si l'allure présente une dénivellation en profondeur, alors pas de commentaires.

d) CHOIX D'UN MODELE LIE A L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DES FINANCES PUBLIQUES BENINOISES

❖ OUTILS D'ANALYSE

Pour analyser le ps n°4 relatif à l'assainissement non optimal de la gestion des finances publiques béninoises avec le SIGFIP, laissant la porte ouverte à la possibilité de fractionnement des commandes, nous analyserons respectivement les proportions par rapport au nombre total de mandats émis (P1 et P2) des dépenses dont les montants sont d'une part, compris entre 0 et 1 000 000 de francs CFA et d'autre part, entre 0 et 10 000 000 de francs CFA au niveau national de 2001 à 2006.

❖ NORMES ET REPERES D'AMELIORATION

La présence des DCF n'est exigée que pour la réception des commandes de montant supérieur ou égal à 1 000 000 de francs CFA. Ainsi, la volonté de contourner le représentant du contrôleur financier peut conduire certains OD à procéder au fractionnement des commandes dont les montants sont supérieurs à 1 000 000 de francs CFA. C'est ce qui justifie le choix porté sur la tranche P1.

- Si $P1 \leq 40\%$ du nombre total de mandats émis au niveau national, alors pas d'indices de fractionnement des commandes car beaucoup de dépenses de personnel (frais de transport), d'achat de carburant pour diverses structures selon les investigations au Trésor sont de montants relativement faibles.
- Si $P1 > 40\%$ du nombre total de mandats émis au niveau national alors indices d'assainissement non optimal en amont des finances publiques malgré le SIGFIP notamment, en matière de fractionnement des commandes.

Par ailleurs, le montant de 10 000 000 de francs CFA représente le premier seuil de passation obligatoire de marché en ce qui concerne les commandes relatives aux fournitures et aux équipements.

La volonté d'avoir d'emprise sur le bénéficiaire d'une commande amène souvent certains OD à fractionner les commandes dont les montants sont supérieurs à 10 000 000 de francs CFA.

- Si $P2 \leq 80\%$ du nombre total des mandats émis au niveau national, alors pas d'indices de fractionnement des marchés donc assainissement optimal car, même si le montant d'un marché est supérieur à 10 000 000 de francs CFA, les décomptes peuvent être inférieurs à 10 000 000 de francs CFA.
- Si $P2 > 80\%$ du nombre total des mandats émis au niveau national, alors indices d'assainissement non optimal en amont des finances publiques malgré le SIGFIP notamment, en matière de fractionnement des marchés.

L'appréciation des performances du nouveau circuit par rapport à ces normes ne pourra se faire qu'après une analyse des résultats de l'étude devant déboucher sur des recommandations idoines. Ce sera donc l'objet de la seconde section de ce chapitre.

SECTION II - DE LA PRESENTATION DES RESULTATS AUX RECOMMANDATIONS POUR LA PERFORMANCE DU CIRCUIT DES DEPENSES PUBLIQUES

Dans cette section, nous partirons de l'analyse des résultats à la vérification des hypothèses (Paragraphe I) et, après une étude comparative de quelques résultats globaux aux plans national et sous régional, inspirée par les diagnostics, déboucherons sur les recommandations en vue de la performance des réformes liées au circuit de la dépense publique au Bénin (Paragraphe II).

PARAGRAPHE I - DE L'ANALYSE DES RESULTATS A LA VERIFICATION DES HYPOTHESES

Dans ce paragraphe, nous analyserons les performances des réformes instituées par le décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du BGE (A) et procéderons ensuite à la vérification des hypothèses (B).

A - ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES REFORMES INSTITUEES PAR LE DECRET N° 2000-601 DU 29 NOVEMBRE 2000 PORTANT REFORME DES PROCEDURES D'EXECUTION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT

Dans un premier temps, nous présenterons et analyserons la situation des délais de régularisation des ordres de paiement au niveau du CF et des DCF de 2001 à 2006 et de paiement des prestataires du PIP du budget national entre 2005 et 2006 et, dans un second temps, la situation des dépenses exécutées suivant la procédure normale de 2004 à 2006 et l'évolution des proportions de dépenses comprises entre 0 et 1 000 000 et 0 et 10 000 000 de francs CFA.

1 - SITUATION DES DELAIS DE REGULARISATION DES ORDRES DE PAIEMENT AU NIVEAU DU CONTROLEUR FINANCIER ET DE SES DELEGUES DE 2001 A 2006 ET DE PAIEMENT DES PRESTATAIRES DE SERVICES EN MATIERE DU PIP DE L'ETAT DE 2005 A 2006

a) SITUATION DES DELAIS DE REGULARISATION DES ORDRES DE PAIEMENT DE 2001 A 2006

❖ TABLEAU σ : EVOLUTION DES DELAIS DE REGULARISATION AU NIVEAU DU CF ET DE SES DELEGUES DE 2001 A 2006

ANNEES	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
MINISTERES						
MEPS***	25,31	47,74	32,43	23,01	15,11	11,54
MSP	100,02	40,48	21,83	38,29	18,10	14,80
MEHU	12,09	35,18	53,14	53,84	30,88	13,76
MICPE	21,97	20,35	40,84	14,49	11,67	10,20
MAEP	28,26	18,95	19,63	30,47	23,85	76**
MTPT	24,90	21,19	12,46	35,87	13,50	21,46
MFE	16,92	16,15	16,15	50,14	22,38	19,09
NORME REGLEMENTAIRE	6	6	6	6	6	6
Ensemble Bénin	29,87	31,44	19,50	17,76	24,39	17,55

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par la base de données du SIGFIP le 21/05/07

* Les délais de régularisation des OP de 2006 concernent les mandats de régularisation déjà traités par le Contrôleur et transmis aux DA à la date du 21/05/07

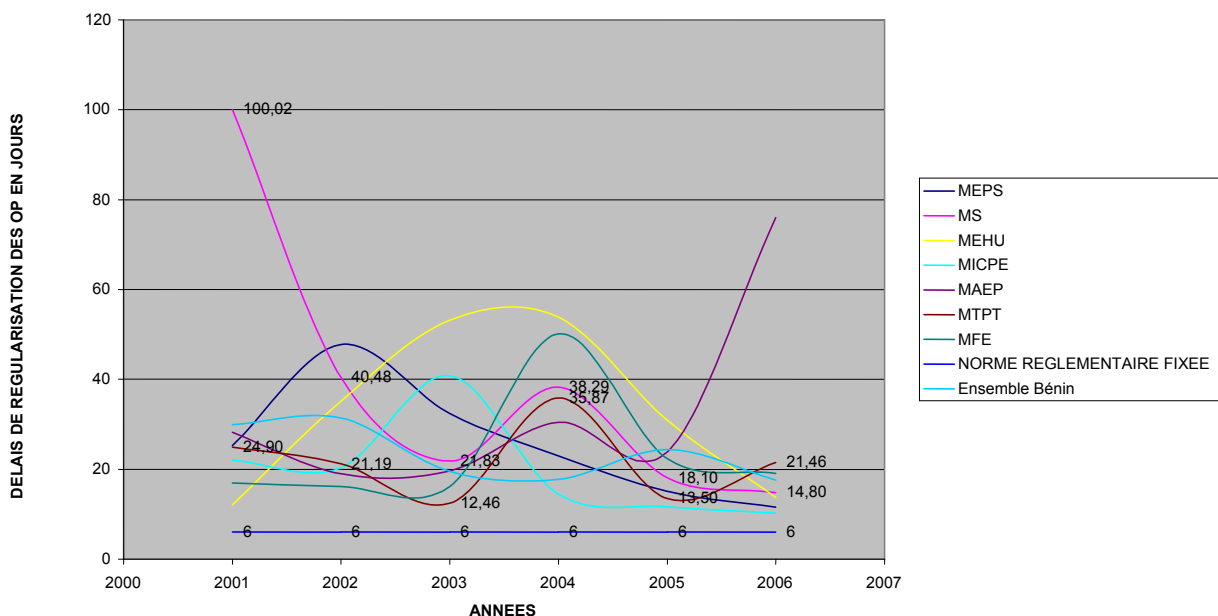
** Aucun mandat de régularisation des OP de 2006 au niveau du MAEP n'a été entièrement traité et transmis au DA jusqu'à la date du 21/05/07
Délai de traitement des mandats de régularisation fixé par les textes de la réforme : 6 jours non compris délais de transmission mandats

*** Les données de 2001 pour le MEPS représentent celles de l'ex-MENRS scindé en mai 2001 en trois départements : le MEPS, le MESRS et le METFP.
Les délais ci-dessus sont non calendaires (samedis et dimanches exclus) et concernent les mandats supérieurs à 1 000 000 de F CFA

❖ ANALYSES

Les délais de régularisation au niveau national ont évolué en dents de scie de 2001 à 2006. Il convient de préciser que les délais de régularisation des OP de 2006 ont été générés par le SIGFIP le 21 mai 2007, date à laquelle seulement 62,46% des OP relatifs aux charges réparties et 25,8% de ceux relatifs aux charges non réparties étaient déjà régularisés. Bien qu'il existe des disparités entre certains départements ministériels, ces valeurs laissent transparaître des écarts relativement importants entre la norme moyenne réglementaire de six (06) jours francs (non compris le délai de deux jours de réception et de transmission des mandats) fixés comme délai de traitement au niveau du Contrôleur Financier et des DCF. Le graphique de l'évolution desdits délais, figurant à la page 58 de ce document illustre cette situation et montre des délais de traitement relativement longs au niveau de certains départements ministériels. Le cas le plus frappant est celui du Ministère de la Santé Publique en 2001 où le délai moyen de traitement non calendaire d'un mandat de régularisation était de 100,02 jours. Il est aussi paradoxal de noter qu'au niveau du Ministère en charge des Finances, l'élan d'une régularisation à bonne date, né en 2003 au niveau de la DGB et qui a conduit à la mise sur pied de brigades de régularisation, se soit si émoussé déjà en 2004, où le délai au niveau de ce département a atteint 50,14 jours concurrençant ainsi, en matière de contre-performance, le MEHU qui caracole en tête avec 53,84 jours non calendaires. Il convient de souligner la tendance à la performance soutenue au niveau de la DCF du MEPS où les délais de traitement des mandats de régularisation n'ont cessé de décroître à partir de 2002 où ils étaient de 47,74 jours et en 2006 où ils ne sont que de 11,54 jours. Ainsi, de la lenteur ou de la célérité dans le traitement des mandats de régularisation par les DCF, dépend la régularisation à bonne date ou tardive des OP émis au titre d'une gestion.

GRAPHIQUE σ : EVOLUTION DES DELAIS DE REGULARISATION DES ORDRES DE PAIEMENT AU NIVEAU DU CF ET DES DCF DE 2001 A 2006



Les investigations menées auprès de certains délégués, régisseurs et GC ont révélé une insuffisance de personnel au niveau de la plupart des DCF. Se réduisant pour la plupart à deux agents (le délégué lui-même et son assistant), les personnels des DCF sont le plus souvent submergés par le travail pendant les périodes de régularisation étant donné qu'ils devront faire face aussi à la gestion courante.

Le cas du MAEP où le DCF n'a encore validé à la date du 21 mai 2007, soit près de cinq mois après la gestion 2006, aucun mandat de régularisation constitue une illustration certes, amère de l'insuffisance de personnel qualifié au niveau du Contrôle Financier.

De nos investigations en vue de mieux appréhender les raisons de cette situation anormale, il ressort que le DCF de ce département a été mandaté depuis mars 2007, faute de personnel qualifié, cumulativement avec ses fonctions au niveau du MAEP, pour assurer le contrôle et la régularité des opérations de dépenses au niveau de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) pour les élections législatives de mars 2007.

Si ces mandats arrivaient à être validés et transmis au Trésor, les vérificateurs de la division du visa du Service de la dépense pourraient-ils les prendre en charge avant l'expiration des délais fixés pour les régularisations ?

Le comptable public de l'Etat à savoir le RGF serait-il à même de produire dans les délais réglementaires son compte de gestion et, partant, d'élaborer le projet de loi de règlement à transmettre à l'Assemblée Nationale ?

Malgré toute sa bonne volonté, le RGF pourrait-il rythmer sa cadence aux exigences du moment qui prônent et mettent un accent particulier sur la reddition des comptes de l'Etat ?

Ces quelques interrogations révèlent toute l'importance à accorder à la qualité et à l'effectif des ressources humaines dans tout processus de développement, dans le cas d'espèce, pour un meilleur rendement du Contrôle Financier qui constitue un maillon sensible pour la performance des réformes liées au circuit des dépenses publiques dans notre pays.

b) SITUATION DES DELAIS DE PAIEMENT DES FOURNISSEURS ET PRESTATAIRES DE SERVICES DU PIP DU BUDGET NATIONAL DE 2005 A 2006 AU NIVEAU DU MEPS, DU MSP ET DU MAEP

❖ **TABLEAU τ : EVOLUTION DES DELAIS DE PAIEMENT DES FOURNISSEURS ET PRESTATAIRES DE SERVICES DE L'ETAT EN MATIERE D'EXECUTION DU PIP DU BUDGET NATIONAL AU NIVEAU DU MSP, DU MEPS ET DU MAEP DE 2005 A 2006**

Année Ministères	2005											2006										
	Phase administrative					Phase comptable						Phase administrative					Phase comptable					
	Nbre mds	Montants	Mdmt	Délai visa CF	Délai ordncnt	Délai PEC	Délai paiement	Délai total	Ecart 1	Ecart 2	Ecart 3	Nbre mds	Montants	Mdmt	Délai visa CF	Délai ordncnt	Délai PEC	Délai paiement	Délai total	Ecart 1	Ecart 2	Ecart 3
MSP	715	4 651 042 701	0,3	4,6	0,7	17	17,9	40,5	+9,4	-24,9	-15,5	672	4 407 383 929	0,6	5,7	0,9	16,4	4,4	27,9	+7,8	-10,8	-2,9
MEPS	364	2 805 357 522	0,00	2,8	0,5	20	15,9	39,4	+12	-25,9	-14,4	417	3 067 653 247	0,1	6,2	0,2	12,5	13,0	32,1	+8,5	-15,5	-7,1
MAEP	414	2 695 616 587	1,6	7,5	0,9	13,4	10,3	33,6	+5	-13,7	-8,6	585	4 528 156 553	0,8	5,9	1,1	15,2	7,4	30,5	+7,2	-12,6	-5,5

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par le SIGFIP le 21/05/07

Délai fixé phase administrative : 15 jours

Délai fixé phase comptable : 10 jours

Délai total paiement fixé : 25 jours et court à compter de la date de réception de la demande de paiement du créancier de l'Etat

Les délais ci-dessus sont non calendaires (samedis et dimanches exclus) et concernent les mandats supérieurs à 1 000 000 de F CFA

Ecart 1 = délai de paiement fixé - délai de paiement enregistré au niveau de la phase administrative

Ecart 2 = délai de paiement fixé - délai de paiement enregistré au niveau de la phase comptable

Ecart 3 = délai de paiement fixé - délai de paiement global enregistré (phase administrative + phase comptable)

❖ ANALYSES

Ce tableau montre des délais de paiement relativement longs des fournisseurs et prestataires de services en matière de PIP du budget national en 2005 et en 2006 au niveau de ces trois ministères à savoir : le MEPS, le MSP et le MAEP où la consommation des crédits du PIP n'est pas optimale. Les écarts, relativement importants par rapport à la norme réglementaire de 25 jours, laissent transparaître une corrélation entre les taux relativement bas de consommation des crédits du PIP du budget national au niveau desdits ministères et les délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services en matière de PIP du budget national.

La synthèse des entrevues que nous avons eues avec certains fournisseurs et prestataires des départements ministériels concernés à l'aide de notre guide d'entretien, corrobore l'existence de corrélation entre ces deux paramètres. En effet, les personnes concernées ont fustigé les temps d'attente souvent longs entre la date de leurs prestations ou livraisons et la date de leur paiement par le Trésor Public.

Somme toute, les graphiques τ_1 et τ_2 figurant à la page 63 illustrent les écarts par rapport à la norme réglementaire.

Une analyse minutieuse de la situation révèle que ces écarts ne sont nullement liés aux délais de traitement des mandats au cours de la phase administrative mais plutôt à ceux de la phase comptable se déroulant au niveau du Trésor Public.

Il ressort de cette étude approfondie que la contre-performance engendrant des délais de paiement relativement longs incombe aux acteurs de la chaîne de dépense au niveau du Trésor.

Le souci d'une analyse plus pointue nous a conduit à analyser les statistiques générées par le logiciel MATKOSS du Trésor. Ce logiciel est destiné au suivi, au niveau du Trésor des délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services de l'Etat. Il permet, entre autres, de connaître les délais de transmission au Trésor par les services de l'OD des mandats, un délai que le SIGFIP comptabilise dans les délais de paiement au niveau du Trésor.

Selon les résultats de nos enquêtes, les délais moyens de transmission au Trésor par les OD, sont respectivement pour le MSP, le MEPS et le MAEP, de 24,36, 0,52 et 5,95 jours⁴ en 2005 et de 9,80, 8,12 et 7,13 jours⁵ en 2006.

Ces derniers délais ne concernant pas uniquement les mandats du PIP du budget national, il s'avèrerait peu indiqué de tirer certaines conclusions tranchées.

Toutefois, une comparaison de ces délais de transmission aux écarts 2 du tableau précédent montre que les responsabilités sont partagées par les services de l'OD et le Trésor Public. Le cas le plus alarmant est, en 2005, celui du MSP, situé à Cotonou-Akpakpa, qui affiche 24,36 jours comme délai moyen de transmission des mandats au Trésor alors que le MEPS, situé à Porto-Novo, effectue les mêmes opérations en 0,52 jour (soit en moins d'une journée). Le délai relativement long en 2005 au niveau du MSP ne constitue-t-il pas la preuve irréfragable d'une attitude dressant le lit à la corruption ? Avec de telles contre-performances n'y-a-t-il pas péril en la demeure pour l'efficacité tant souhaitée ?

Au-delà de l'aberration en matière de célérité observée en 2005 au niveau du MSP, le paradoxe se situe au niveau du MAEP, situé à dix (10) secondes à vol d'oiseau du Trésor Public qui pourtant, connaît une augmentation du délai moyen de transmission de ses mandats entre 2005 et 2006.

En effet, de 5,95 jours en 2005, ce délai est passé à 7,13 jours en 2006. Même si l'on convient d'un délai minimum pour le DRFM ou le DA pour signer les mandats et bordereaux de transmission, l'Administration publique pourra-t-elle un jour accompagner le développement du pays avec des performances aussi mitigées ?

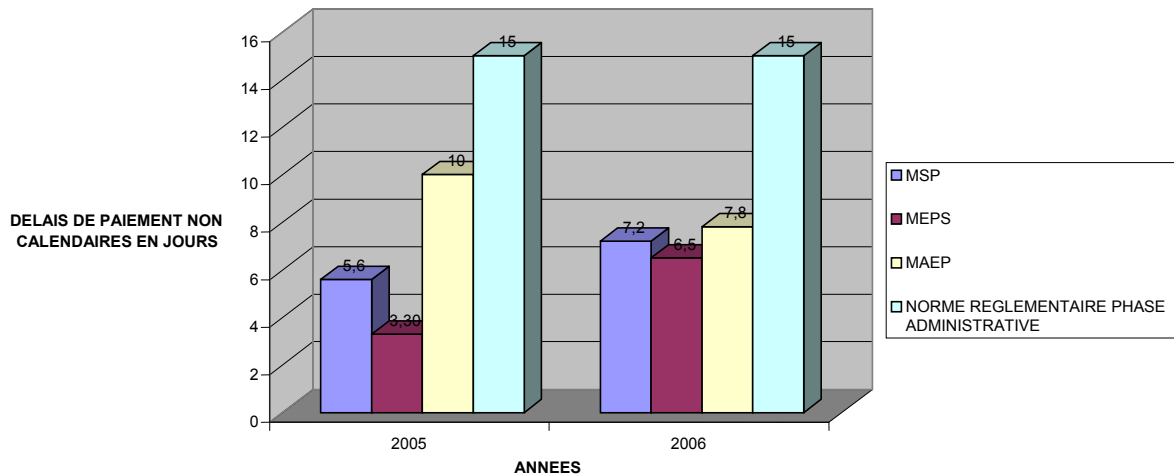
Somme toute, les délais de transmission au Trésor des mandats par les ordonnateurs délégués et celui de traitement des mandats constituent l'un des facteurs retardant le paiement à bonne date des fournisseurs et autres prestataires dans le cadre de l'exécution des crédits du PIP du budget national.

⁴ Données statistiques générées par le logiciel MATKOSS du Trésor Public

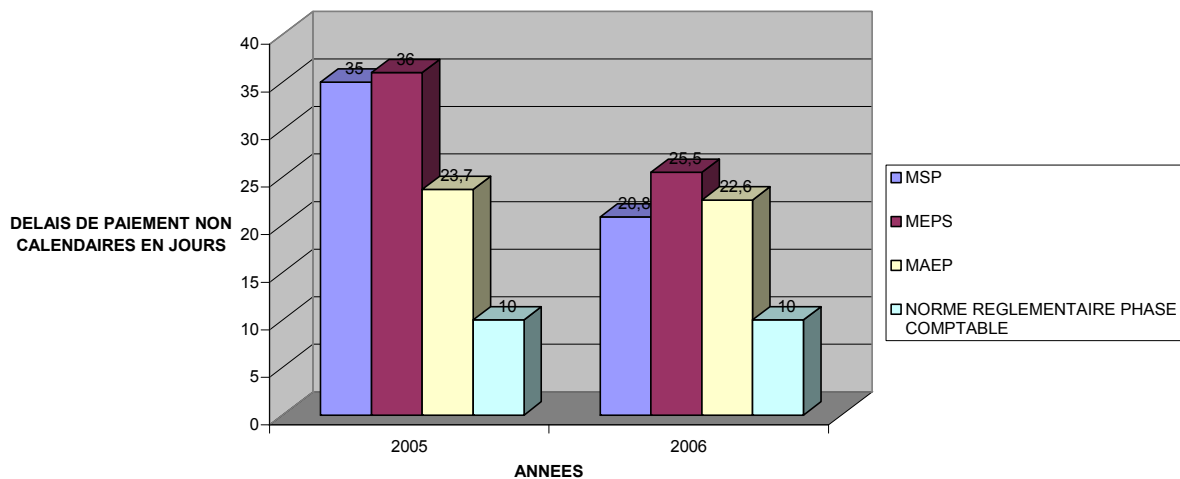
⁵ Données statistiques générées par le logiciel MATKOSS du Trésor Public

GRAPHIQUE τ₁ : SITUATION DES DELAIS DE TRAITEMENT DES MANDATS DE PAIEMENT AU NIVEAU DES DCF DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL AU MEPS, AU MSP ET AU MAEP DE 2005 A 2006

GRAPHIQUE



GRAPHIQUE τ₂: SITUATION DES DELAIS DE TRAITEMENT DES MANDATS DE PAIEMENT DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL AU NIVEAU DU TRESOR DU MSP, DU MEPS ET DU MAEP DE 2005 A 2006



2 - EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE PAIEMENT ET SITUATION DES PROPORTIONS DE DEPENSES COMPRISES ENTRE 0 ET 1 000 000 ET ENTRE 0 ET 10 000 000

a) EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE 2004 A 2006

❖ TABLEAU υ : EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE PAIEMENT EMIS AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL EN 2004

MINISTERES	ANNEES											
	2004											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
MEPS	0	0	20	53	141	171	113	135	114	275	644	246
MS	0	6	22	213	130	207	310	241	210	309	1225	895
MEHU	0	18	94	112	65	124	204	180	156	228	506	261
MICPE	0	4	28	69	73	48	115	85	106	119	291	105
MAEP	0	1	7	26	55	157	137	80	123	158	560	246
MTPT	0	12	39	113	96	138	185	102	135	201	319	27
MFE	295	886	1235	1102	711	859	1234	1282	1203	1025	1529	698
AUTRES MINISTERES ET INSTITUTIONS	64	511	730	911	972	1086	1603	1309	1648	2446	4583	1297
TOTAL BENIN	359	1438	2175	2599	2243	2790	3901	3414	3695	4761	9657	3775

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées mois par mois par le SIGFIP, le 18/06/07.

❖ TABLEAU ϖ : EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE PAIEMENT EMIS AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL EN 2005

MINISTERES	ANNEES											
	2005											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
MEPS	0	43	112	190	256	306	279	261	613	418	1252	249
MS	1	201	384	490	669	552	376	396	922	711	931	457
MEHU	0	117	356	338	263	213	205	104	286	336	1089	389
MICPE	0	3	43	118	145	142	175	183	226	345	353	27
MAEP	0	22	21	24	6	107	105	197	410	412	791	134
MTPT	1	23	61	134	159	122	114	147	129	283	380	28
MFE	310	970	943	1052	1004	1354	1173	1092	1214	976	1206	713
AUTRES MINISTERES ET INSTITUTIONS	60	606	1272	1243	1627	1942	1983	1910	3081	3048	5853	884
TOTAL BENIN	372	1985	3192	3589	4129	4738	4410	4290	6881	6529	11855	2881

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées mois par mois par le SIGFIP, le 18/06/07.

❖ **TABLEAU ϑ : EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE PAIEMENT EMIS AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL EN 2006**

MINISTERES	2006											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
MEPS	0	75	194	88	93	220	210	258	183	248	1246	134
MS	0	44	74	55	126	76	186	221	199	381	1123	232
MEHU	5	58	274	142	135	101	132	124	156	125	549	197
MICPE	0	0	31	81	28	53	65	147	146	124	370	160
MAEP	0	5	97	114	39	113	101	159	154	279	831	197
MTPT	0	47	101	67	91	90	107	160	186	234	416	27
MFE	327	854	1120	721	782	995	1099	972	1201	917	1807	691
AUTRES MINISTERES ET INSTITUTIONS	60	406	977	1336	797	753	1264	1550	1404	2308	7463	901
TOTAL BENIN	392	1489	2868	2604	2091	2401	3164	3591	3629	4616	13805	2539

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées mois par mois par le SIGFIP, le 18/06/07.

❖ **TABLEAU ξ : SYNTHESE DE L'EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE PAIEMENT AU NIVEAU NATIONAL DE 2004 A 2006**

ANNEES	MOIS											
	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
2004	359	1 438	2 175	2 599	2 243	2 790	3 901	3 414	3 695	4 761	9 657	3 775
2005	372	1 985	3 192	3 589	4 129	4 738	4 410	4 290	6 881	6 529	11 855	2 881
2006	392	1 489	2 868	2 604	2 091	2 401	3 164	3 591	3 629	4 616	13 805	2 539
TOTAL BENIN	1 123	4 912	8 235	8 792	8 463	9 929	11 475	11 295	14 205	15 906	35 317	9 195

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par le SIGFIP le 18/06/07.

❖ **ANALYSES**

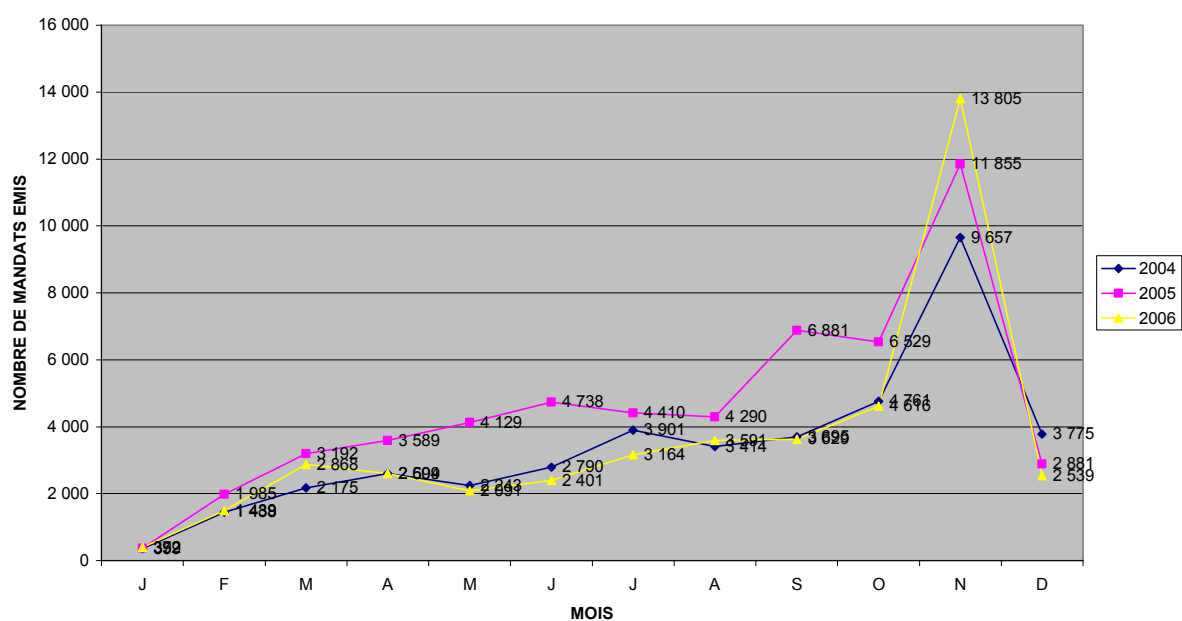
Les données contenues dans les tableaux ci-dessus montrent, au niveau de la quasi-totalité des départements ministériels, une tendance à la hausse du nombre de mandats émis au cours du mois de novembre, qui correspond depuis 2001 au mois d'arrêt des mandatements au niveau des OD. Cette situation, qui traduit une précipitation vers la fin de l'année pour consommer, fût-ce au détriment de la qualité de la dépense, les crédits budgétaires, est à l'origine d'un surcroît exceptionnel de travail au niveau du Trésor en général qui continue plusieurs mois après la fin de la gestion budgétaire à traiter un volume impressionnant de mandats de l'exercice précédent.

Aussi, l'exacerbation des dénivellations en hauteur, au cours de ce mois de clôture, au niveau de l'OD des dépenses exécutées suivant la procédure normale et illustrée par les graphiques υ , ϖ et ω figurant aux pages υ , ϖ et ω en annexe n°1, traduit-elle une absence d'anticipation et de planification sur l'année budgétaire, de l'exécution des dépenses publiques et, partant, des difficultés de trésorerie cycliques au niveau de l'Etat pour honorer tous ses engagements : d'où les impayés.

Si cette tendance pourrait se justifier au niveau des départements en charge de l'Education comme le MEPS et le MESTP où la rentrée scolaire a lieu en octobre, il est paradoxal de constater que le ministère en charge des finances, qui devrait servir de modèle, n'échappe pas pour autant à cette situation générale.

Cette tendance générale est corroborée par le graphique ξ ci-dessous, illustrant la situation sur trois années au niveau national et résultant du cumul des mandats émis, mois par mois, de 2004 à 2006.

GRAPHIQUE ξ : EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE PAIEMENT EMIS AU NIVEAU NATIONAL DE 2004 A 2006



b) SITUATION DES PROPORTIONS DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE COMPRISES ENTRE 0 ET 1 000 000 DE FRANCS CFA ET 0 ET 10 000 000 DE FRANCS CFA

❖ **TABLEAU ψ : EVOLUTION DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE DE MONTANTS COMPRIS ENTRE 0 ET 1 000 000 DE F CFA DE 2001 A 2006**

ANNEES TRANCHES	2001			2002			2003			2004			2005			2006		
	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%
[0-1000 000]	15 785	27 301	57,82	21 136	37 688	56,08	26 745	48 969	54,62	26 933	50 059	53,80	37 593	63 032	59,64	26 624	50 764	52,45

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par le SIGFIP, le 18/06/07

❖ **TABLEAU ζ : EVOLUTION DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE DE MONTANTS COMPRIS ENTRE 0 ET 10 000 000 DE F CFA DE 2001 A 2006**

ANNEES TRANCHES	2001			2002			2003			2004			2005			2006		
	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%	Mdts SIGFIP	Nbre total mandats émis plan national	%
[0-10 000 000]	24 222	27 301	88,72	33 764	37 688	89,59	43 978	48 969	89,81	44 639	50 059	89,17	57 969	63 032	91,97	45 854	50 764	90,33

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par le SIGFIP, le 18/06/07

❖ ANALYSES

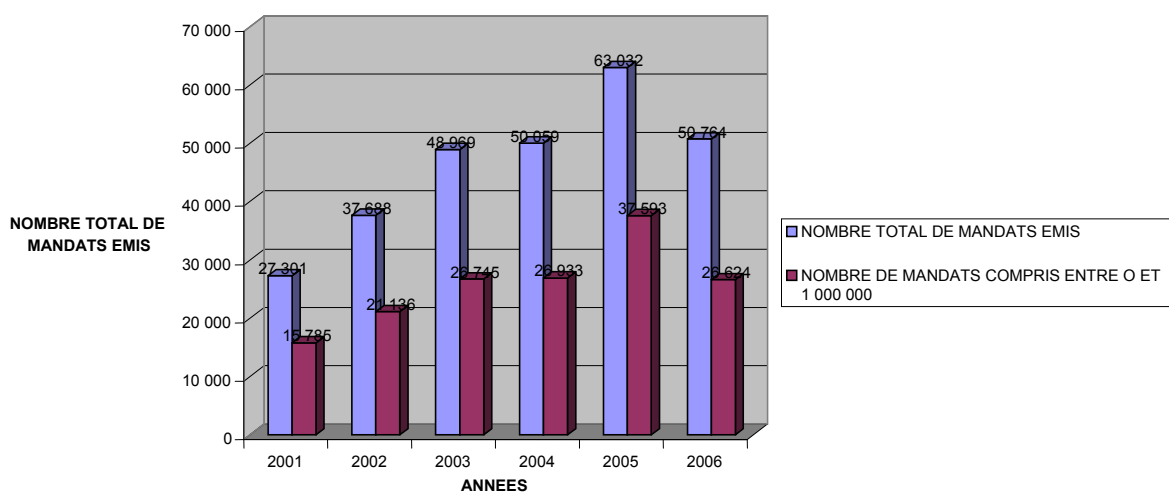
Les dépenses exécutées suivant la procédure normale, dont les montants sont compris entre 0 et 1 000 000 de francs CFA, n'ont pas cessé de s'accroître en volume de 2001 à 2005 où, de 15 785 en 2001, leur nombre a atteint son point le plus culminant en 2005, caracolant ainsi en tête avec un nombre de 37 593 mandats de paiement. Ce nombre a considérablement diminué en 2006 où il n'était que de 26624 mandats de paiement.

Les proportions de cette catégorie de dépenses par rapport au volume total des dépenses exécutées suivant la procédure normale, montrent qu'elles représentent plus de 50% du volume total des dépenses (voir illustration au graphique ψ figurant à la page 69 du présent document).

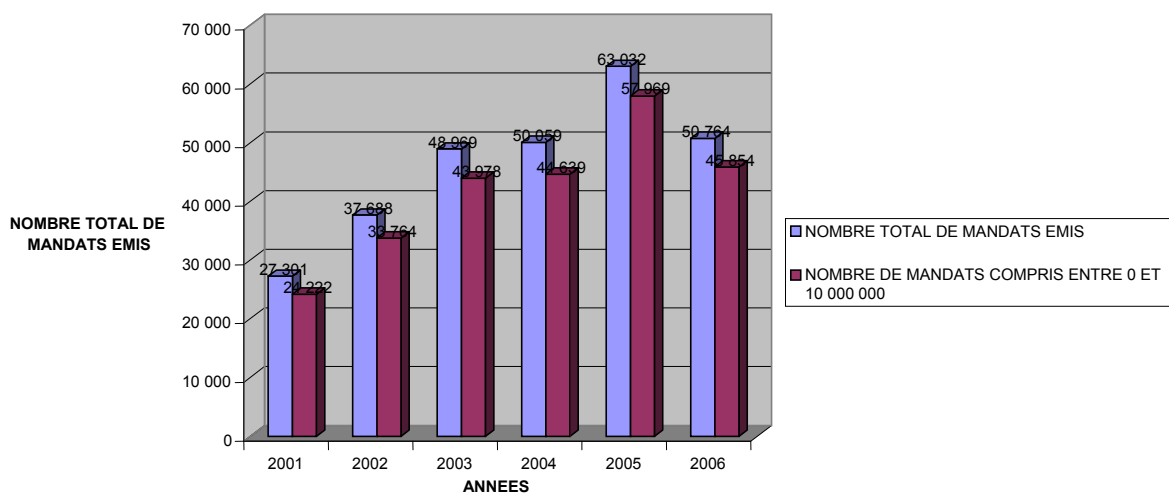
Des investigations que nous avons menées au niveau du Trésor, il ressort que beaucoup de dépenses de personnel à savoir frais de transport des personnels, de fonctionnement, frais de carburant et de lubrifiant ont des montants inférieurs à 1 000 000 de francs CFA. Par contre, de nos investigations au niveau de certains départements ministériels, il ressort que la préférence de certains GC ou OD pour l'émission de mandats de paiement de montants compris entre cette tranche n'est pas pour autant désintéressée et innocente. En effet, la présence du DCF n'est pas exigée par les textes pour la réception des commandes de montants compris entre cette tranche.

S'agissant des dépenses exécutées par la procédure normale dont les montants sont compris entre 0 et 10 000 000 de francs CFA, il ressort des informations contenues dans le tableau qui précède que leur volume oscille entre 88,72 % et 91,97 % du volume total des titres émis au plan national pour l'exécution du BGE de 2001 à 2006. Le graphique ζ, figurant à la page 69 illustre bien cette réalité.

GRAPHIQUE ψ : EVOLUTION DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE DE MONTANTS COMPRIS ENTRE 0 ET 1 000 000 DE F CFA DE 2001 A 2006



GRAPHIQUE ζ : EVOLUTION DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE DE MONTANTS COMPRIS ENTRE 0 ET 10 000 000 DE F CFA DE 2001 A 2006



Des investigations que nous avons menées au Trésor pour appréhender les raisons d'une telle situation, il y a lieu de retenir que même si certains montants de marchés sont supérieurs à dix millions, le premier seuil dans le domaine, les décomptes successifs ont souvent des montants inférieurs à 10 000 000 de francs CFA. Des démarches analogues menées en direction de certains départements ministériels (MSP, MEPS, MAEP, MEHU....), il ressort aussi, comme pour la tranche comprise entre 0 et 1 000 000, que cette réalité n'est pas exempte de tentatives d'entorses à l'orthodoxie financière.

Mais face à des proportions aussi importantes, certes en volume, pourrait-on oser continuer à "vouloir se cacher derrière un rideau de fumée" en refusant d'y voir des indices de fractionnement délibéré des marchés publics ?

B- DEGRE DE VALIDITE DES HYPOTHESES ET DIAGNOSTIC

A cette étape, nous nous pencherons sur le degré de validité des différentes hypothèses.

1 - DES HYPOTHESES RELATIVES AUX CAUSES DE REGULARISATION TARDIVE DES OP ET A LA CONSOMMATION NON OPTIMALE DES CREDITS DU PIP

a) DE L'HYPOTHESE RELATIVE A LA REGULARISATION TARDIVE DES OP

❖ ENONCE DE L'HYPOTHESE N° 1

«La non régularisation ou la régularisation tardive des OP est liée aux délais de traitement des mandats de régularisation au niveau du CF et des DCF»

❖ VALIDITE

Cette hypothèse est vérifiée et les écarts relativement importants au plan national par rapport à la norme de six (06) jours réglementaires fixée par les textes des réformes en sont une parfaite illustration ($dr_{op} > 6$ jours).

En effet, $\forall^6 dr_{op} \in^7 [2001, 2006], dr_{op} > 6$ jours (au plan national).

b) DE L'HYPOTHESE RELATIVE A LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PIP

❖ ENONCE DE L'HYPOTHESE N°2

«La non consommation optimale des crédits du PIP est liée aux délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services en matière d'investissement public»

❖ VALIDITE

Cette hypothèse est vérifiée et les écarts relativement importants par rapport à la norme de 25 jours fixée par les textes des réformes édifiant à plus d'un titre.

En effet, $\forall dp_{PIP} \in [2005, 2006], dp_{PIP} > 25$ jours.

⁶ : Symbole mathématique signifiant « quel que soit »

⁷ : Symbole mathématique signifiant « appartenant »

2 - DES HYPOTHESES RELATIVES AUX CAUSES INHERENTES AUX DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT ET A L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DES FINANCES PUBLIQUES

a) DE L'HYPOTHESE RELATIVE AUX CAUSES INHERENTES AUX DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT

❖ ENONCE DE L'HYPOTHESE N° 3

«L'absence d'un mécanisme de régulation aux fins de planification des dépenses et de contrôle du pouvoir déconcentré des ordonnateurs délégués est à l'origine des difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat à la fin de l'année»

❖ VALIDITE

Cette hypothèse est aussi vérifiée car l'exacerbation en novembre, mois de clôture de l'exécution des dépenses suivant la procédure normale, des dénivellations en hauteur des courbes représentatives de l'évolution mensuelle des dépenses exécutées suivant cette procédure au plan national et devant être payées en fin d'année, donc en décembre par le Trésor, est à l'origine des difficultés cycliques de trésorerie de l'Etat.

b) DE L'HYPOTHESE RELATIVE A L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DES FINANCES PUBLIQUES

❖ ENONCE DE L'HYPOTHESE N° 4

«L'absence depuis l'avènement du SIGFIP en 2001, d'un mécanisme de blocage systématique du crédit, tel que prévu par l'article 7 du décret 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés publics est à l'origine de l'assainissement non optimal de la gestion des finances publiques notamment, en matière de fractionnement des marchés».

❖ VALIDITE

Cette hypothèse est bien vérifiée car les proportions respectives des catégories de dépenses comprises entre 0 et 1 000 000 de francs CFA et 0 et 10 000 000 de francs CFA traduisent bel et bien une propension au niveau des GC et des OD au fractionnement des commandes, justifiant ainsi un assainissement non optimal des finances publiques malgré le SIGFIP.

En effet, $\forall P_1 \in [0, 1\ 000\ 000]$, $P_1 > 40\ %$ et $\forall P_2 \in [0, 10\ 000\ 000]$, $P_2 > 80\ %$

c) SYNTHESE DU DIAGNOSTIC

❖ ELEMENT DU DIAGNOSTIC N°1

«La non régularisation ou la régularisation tardive des ordres de paiement est liée aux délais de traitement des mandats de régularisation au niveau du CF et des DCF»

❖ ELEMENT DU DIAGNOSTIC N°2

«La non consommation optimale des crédits du PIP du budget national est liée aux délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services de l'Etat en matière de PIP».

❖ ELEMENT DU DIAGNOSTIC N° 3

«L'absence d'un mécanisme de régulation aux fins de planification des dépenses et de contrôle du pouvoir déconcentré des OD est à l'origine des difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat en fin d'année».

❖ ELEMENT DU DIAGNOSTIC N°4

«L'absence depuis l'avènement du SIGFIP en 2001, d'un mécanisme de blocage systématique du crédit, tel que prévu par l'article 7 du décret 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés publics, est à l'origine de l'assainissement non optimal de la gestion des finances publiques notamment, en matière de fractionnement des marchés».

Le degré de confirmation de toutes les hypothèses énumérées et la synthèse des éléments de diagnostic pour la performance des réformes liées au circuit de la dépense au Bénin révèlent l'existence de véritables poches d'inefficacité.

Face à un tel tableau peu reluisant, une étude comparative des résultats globaux obtenus au plan interne et au niveau de certains pays de la sous région, comme le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire n'offrirait-elle pas assez d'ouvertures et de perspectives en matière de recommandations à formuler pour une amélioration des performances enregistrées au Bénin en ce qui concerne les réformes liées au circuit des dépenses publiques ?

C'est une telle démarche que nous allons adopter au niveau du paragraphe II de cette section.

PARAGRAPHE II : DE L'ANALYSE COMPARATIVE DES RESULTATS GLOBAUX OBTENUS AUX PLANS NATIONAL ET SOUS-REGIONAL AUX APPROCHES DE SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans ce paragraphe, nous procéderons, par rapport aux informations recueillies, à une étude comparative des performances en matière de délais de paiement au plan interne et avec le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire (A), exposerons des approches de solutions assorties de conditions de mise en œuvre et ensuite formulerons des recommandations (B).

A - COMPARAISON DES PERFORMANCES GLOBALES EN MATIERE DE DELAIS DE PAIEMENT AU PLAN INTERNE ET AU NIVEAU DU BURKINA FASO ET DE LA CÔTE D'IVOIRE

La célérité dans les différentes phases d'exécution des dépenses publiques est l'un des leitmotifs de l'avènement du SIGFIP. Ainsi, nous procéderons d'une part, à une comparaison des performances réalisées, en matière de délais de paiement, respectivement pour l'exécution des crédits de fonctionnement, du BESA et du PIP du budget national, au plan national et sectoriel et d'autre part, de celles réalisées globalement au niveau national par rapport à des pays de la sous région comme le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire.

1 - COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AUX PLANS NATIONAL ET SECTORIEL EN MATIERE DE DELAIS DE PAIEMENT DE 2001 A 2006

a) COMPARAISON DES PERFORMANCES AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL DE 2001 A 2006

❖ TABLEAU α' : COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL EN MATIERE DE DELAI DE PAIEMENT DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DE 2001 A 2006

MINISTERES	ANNEES	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006
MFE		66,9	4,6	6,4	11	25	32,5
MEPS		11,7	6,8	10,5	14,1	26,2	23
MTPT		8,1	2,3	8,4	10	19,8	18,3
MICPE		14,4	2,9	11,9	16,5	21,1	17,1
MEHU		22,2	2	7,4	11,8	33,7	23,7
MS		10,8	4,3	12,3	14,7	33,9	22,1
MAEP		13	5,3	6	13,7	25,4	24,7
NIVEAU NATIONAL		13,7	6	9,6	11,8	26,1	22,1

❖ TABLEAU β' : COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL EN MATIERE DE DELAI DE

**PAIEMENT DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DU BUDGET
D'EQUIPEMENT SOCIO-ADMINISTRATIF (BESA) DE
2001 A 2006**

ANNEES	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006
MINISTERES						
MFE	10,0	3,5	6	6,9	26,9	27,6
MEPS	12,6	6,8	10,3	6,1	11,6	15,6
MTPT	6,2	3,4	7,4	8	10,5	8,4
MICPE	13,1	2,9	10,5	13	28,9	7,1
MEHU	5,8	2,9	7,4	4,7	48,2	9,8
MS	10,2	2,2	13,7	16,1	55,8	17,9
MAEP	13,8	6,9	6,6	14,5	21,8	31,4
NIVEAU NATIONAL	10,6	4,3	8,3	8,8	26,4	22,3

❖ **TABLEAU χ' : COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL EN MATIERE DE DELAI DE PAIEMENT DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DES CREDITS PIP DE 2001 A 2006**

ANNEES	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006
MINISTERES						
MFE	14,8	82,8	8,6	13,3	22,6	33,8
MEPS	15,9	33,7	13,2	15,7	39,4	32,1
MTPT	10,7	45,2	9,6	13	31,3	23,6
MICPE	23,1	90,9	8,8	10,3	32,7	25,9
MEHU	11	50,7	8,3	16,2	33,2	35,9
MS	15,6	42,1	14,6	17,4	40,5	27,9
MAEP	20,1	24,3	16,6	14,5	33,6	30,5
NIVEAU NATIONAL	15,8	44,3	13,3	15,4	34,9	28,2

Source : Les tableaux α' , β' et χ' sont réalisés à partir des données statistiques générées par le SIGFIP le 18/06/07

* Ces délais représentent les délais de l'exécution des dépenses communes, le BESA n'existant pas en 2001 et en 2002
Les délais ci-dessus sont non calendaires (samedis et dimanches exclus) et concernent les mandats supérieurs à 1 000 000 de F CFA

Les tableaux ci-dessus montrent que les délais de paiement pour le fonctionnement sont relativement plus courts que ceux du BESA et du PIP. Cette situation révèle la propension de certains acteurs de la chaîne de dépense au niveau des OD à imprimer une certaine célérité aux dépenses relatives au fonctionnement de leurs structures (carburant, primes, frais de formations, perdiems pour les séminaires et les ateliers, frais de missions etc...) plutôt qu'à celles qui concernent les investissements durables.

Cette tendance confirme le fait qu'il est possible de réduire également les délais en ce qui concerne le BESA et le PIP si les gestionnaires des crédits au niveau de l'OD sont motivés par l'exécution optimale des crédits du PIP, si des objectifs leur sont assignés et s'ils sont désormais jugés à l'aune des performances qu'ils auraient réalisées. L'approche par programme acquiert donc ici tout son sens et sa raison d'être à travers cette réalité que corroborent les représentations graphiques α' , β' et χ' figurant aux pages α' , β' et χ' de l'annexe n° 1.

b) SITUATION DES PERFORMANCES REALISEES PAR LE MSP, LE MEPS ET LE MAEP EN MATIERE D'EXECUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT, DU BESA ET DU PIP DE 2001 A 2006

❖ **TABLEAU δ' : COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AU NIVEAU SECTORIEL EN MATIERE DE DELAIS DE PAIEMENT POUR LE FONCTIONNEMENT, LE BESA ET LE PIP PAR LE MSP, LE MEPS ET LE MAEP DE 2001 A 2006**

MINISTERES	NATURE DE DEPENSES	ANNEES					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
MSP	FONCTIONNEMENT	10,8	4,3	12,3	14,7	33,9	22,1
	BESA	10,2	2,2	13,7	16,1	55,8	17,9
	PIP	15,6	42,1	14,6	17,4	40,5	27,9
MEPS	FONCTIONNEMENT	11,7	6,8	10,5	14,1	26,2	23
	BESA	12,6	6,8	10,3	6,1	11,6	15,6
	PIP	15,9	33,7	13,2	15,7	39,4	32,1
MAEP	FONCTIONNEMENT	13	5,3	6	13,7	25,4	24,7
	BESA	13,8	6,9	6,6	14,5	21,8	31,4
	PIP	20,1	24,3	16,6	14,5	33,6	30,5

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par le SIGFIP le 18/06/07

❖ **ANALYSES**

Les tendances en matière de délai de paiement, au niveau sectoriel, confirment celles observées au niveau national avec les délais de paiement (cf graphiques δ'1, δ'2 et δ'3 aux pages δ'1, δ'2 et δ'3 de l'annexe n°1).

Les contrastes observés au niveau de chacune des différentes catégories de dépenses (fonctionnement, BESA, PIP) montrent qu'il est possible aux ministères sectoriels de performer en matière de délais de paiement.

2 - COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL AVEC CELLES DU BURKINA FASO ET DE LA CÔTE D'IVOIRE

a) SITUATION DES DELAIS DE PAIEMENT EN MATIERE D'EXECUTION DE DEPENSES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE AU NIVEAU DU BENIN ET DU BURKINA FASO

❖ **TABLEAU ε' : COMPARAISON DES DELAIS DE PAIEMENT GLOBAUX EN MATIERE D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES AU BENIN ET AU BURKINA FASO DE 2003 A 2006**

DESIGNATION	ANNEES	BENIN				BURKINA FASO			
		2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
DELAI GLOBAL DE PAIEMENT		10,7	12,2	28,3	24,3	48	38,3	32,2	30,7
DELAI REGLEMENTAIRE MAXIMAL		25	25	25	25	62	62	62	62
ECART		14,3	12,8	-3,3	0,7	14	23,7	29,8	31,3
% ECART/DELAI REGLEMENTAIRE MAXIMAL		57,20%	51,20%	-13,20%	2,80 %	22,58%	38,23%	48,06%	50,48%

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques collectées au niveau du Trésor Public du Burkina Faso et générées par le SIGFIP du Bénin

❖ **ANALYSES**

Les informations obtenues en matière de délais de paiement des fournisseurs de l'Etat au niveau du Burkina Faso sont données par des statistiques globales, toutes

catégories de dépenses confondues à savoir : le fonctionnement, le PIP et le BESA. De même, le délai autorisé dans ce pays est de 62 jours (sauf en cas de difficultés de trésorerie de l'Etat) alors qu'il est de 25 jours au Bénin, certes, à partir de la liquidation des factures.

Cette situation n'offre à première vue aucune possibilité d'analyse entre des paramètres non encadrés par les mêmes normes réglementaires. Mieux, les délais de paiement obtenus au niveau du Bénin sont non calendaires et excluent d'office les samedis et les dimanches et les jours fériés et n'intègrent ces jours dans le calcul des délais que pour les mandats effectivement traités les samedis ou les dimanches.

Ces différences d'approches présagent donc de la non fiabilité des statistiques qui résulteraient d'une quelconque comparaison.

Néanmoins, face à de tels obstacles, nous avons jugé nécessaire de procéder à un changement de base ou de référentiel aux données statistiques obtenues en rapportant les proportions que représentent par rapport aux normes fixées dans chaque pays, les écarts globaux par rapport auxdites normes sur trois années (2004, 2005 et 2006). C'est ce que traduisent les données contenues dans le tableau de la page précédente. Il convient de rappeler que le Burkina Faso a mis en œuvre le SIGFIP en 2003.

Ce tableau montre des écarts beaucoup plus exacerbés au niveau du Burkina Faso qu'au niveau du Bénin. Il s'ensuit qu'il y a une célérité beaucoup plus grande dans l'exécution des dépenses publiques "au pays des hommes intègres" qu'au niveau du "Quartier latin" de l'Afrique. Les écarts de plus en plus marqués, d'année en année, corroborent les différentes performances par rapport aux normes réglementaires raisonnables fixées dans chaque pays. L'on peut donc affirmer sans risque de se tromper que la réduction très sensible du nombre de rejets au niveau du Burkina qui, de 29 % en 2003 au démarrage du SIGFIP, est passé progressivement à 9 % au premier trimestre de l'année 2007, a induit une plus grande célérité dans l'exécution des dépenses plus qu'au Bénin où bien qu'étant de 10,76 % en 2003 au niveau du Contrôleur financier et de ses délégués en 2003, ce taux a atteint 12,95 % en 2006 et 13,02 % au premier trimestre de l'année 2007.

Ces informations montrent qu'il y a plus d'effort soutenu en matière de célérité dans l'exécution des dépenses publiques au Burkina Faso qu'au Bénin où les performances des années 2003 et 2004 s'émoussent en faisant battre de l'aile aux réformes en vigueur (cf graphique ε' de la page ε' de l'annexe n° 1).

Même en cas de disponibilités de trésorerie, les délais de traitement des mandats sont devenus de plus en plus longs en 2005 et 2006 au Bénin.

Par ailleurs, il importe de souligner que, contrairement au Bénin où les données relatives à la gestion des crédits du PIP issus des ressources extérieures ne sont intégrées dans le système qu'en régularisation et non en temps réels, le SIGFIP au niveau du Burkina a pu générer des statistiques fiables et réelles en ce qui concerne les délais de paiement pour la gestion des ressources extérieures issues de la dette. En effet, bien que le délai maximal réglementaire dans ce pays soit de 62 jours, soit deux mois calendaires, ces délais, de 75 jours en 2001, ont été respectivement de 25,4 jours en 2005 et 28 jours en 2006⁸. Il est paradoxal de noter que le Burkina Faso qui a adopté le nouveau circuit en 2003, soit deux ans après le Bénin, ait pu réussir à intégrer en temps réel dans le SIGFIP la gestion des ressources aussi bien internes qu'extérieures alors qu'au Bénin cette situation n'est pas encore une réalité compte tenu de la réticence de certains bailleurs de fonds, selon nos enquêtes, qui protégeraient bien des intérêts.

Pourrait-on alors conclure qu'au "pays des hommes intègres" les bailleurs de fonds pourvoyeurs des ressources extérieures, contrairement à certains en partenariat avec le Bénin, se soient vus obligés d'être "intègres" ? Si tel était le cas, il urge que le Bénin emboîte le pas au Burkina Faso afin que son SIGFIP soit totalement intégré et non, partiellement, comme c'est le cas actuellement et ce, en application de la lettre circulaire n° 2841/MFE/CAB/SP du 30 août 2004 relative à l'intégration en temps réel dans SIGFIP des dépenses financées sur ressources extérieures.

b) TABLEAU COMPARATIF DES DELAIS DE PAIEMENT DES MINISTERES EN CHARGE DE L'EDUCATION NATIONALE DU BENIN ET DE LA COTE D'IVOIRE EN 2004

❖ TABLEAU φ' : COMPARAISON DES DELAIS DE PAIEMENT DES MINISTERES EN CHARGE DE L'EDUCATION NATIONALE DU BENIN ET DE LA CÔTE D'IVOIRE EN 2004

DESIGNATION		BENIN (MESRS, MEPS ET METFP)					CÔTE D'IVOIRE (MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE)				
		VISA CF	ORD DA	PEC TRESOR	MISE EN REGMT	DELAJ TOTAL	VISA CF	ORD DA	PEC TRESOR	MISE EN REGMT	DELAJ TOTAL
DELAJ GLOBAL DE PAIEMENT	MESRS	1,6	0,1	6,5	5,2	13,5					
	MEPS	2,8	0,7	9,1	3,1	15,7					
	METFP	1,9	0,4	9	5	16,8					
DELAJ GLOBAL MOYEN DE PAIEMENT	MESRS-MEPS-METFP	2,1	0,4	8,2	4,4	15,3	39,42	3,58	17,79	52,79	113,58
DELAJ REGLEMENTAIRE MAXIMAL	MESRS-MEPS-METFP	6	4	10		25	8	5	16	pas de délai	90
ECART	MESRS	+4,4	+3,9	+3,5		+11,5	-31,42	1,42	-1,79		-23,58

⁸ Source : CID-Rd 580 3 AV/Ministère des Finances et du Budget du Burkina Faso
REALISE ET SOUTENU PAR HERVE NICAISE AWOLO

	MEPS	+3,2	+3,3	+0,9		+9,3				
	METFP	+4,1	+3,6	+1		+8,2				
% ECART/DELAI REGLEMENTAIRE MAXIMAL	MESRS	+73,33%	+97,50%	+35,00%		+46,00%				
	MEPS	+53,33%	+82,50%	+9,00%		+37,20%				
	METFP	+68,33%	+90,00%	+10,00%		+32,80%				
	MOY.	+65,00%	+90,00%	+18,00%		+38,67%	-392,75%	28,40%	-11,19%	

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques produites par le SIGFIP du Bénin et le Ministère de l'Economie et des Finances de la Côte d'Ivoire (N.B : les délais de la Côte d'Ivoire concernent 96 titres de paiement)

❖ ANALYSES

A l'instar des données statistiques obtenues en ce qui concerne le Burkina Faso, celles recueillies, en ce qui concerne le Ministère de l'Education Nationale de la Côte d'Ivoire, n'offrent pas a priori de perspectives de comparaison.

Toutefois, une comparaison des proportions des écarts par rapport aux délais réglementaires fixés dans chaque pays (25 jours pour le Bénin à partir de la liquidation de la dépense et 90 jours pour la Côte d'Ivoire à partir de l'engagement) des performances enregistrées montre une célérité au niveau du Bénin où la proportion de l'écart est de 46 % pour l'ensemble des Ministères en charge de l'Education contre -26,20 % pour la Côte d'Ivoire en 2004.

Le paradoxe au niveau de la Côte d'Ivoire, pays de prédilection et pépinière des réformes liées au circuit des dépenses publiques depuis 1999, se trouve au niveau du délai du visa du CF qui est de 39,42 jours contre un délai moyen de 2,1 jours pour le MESRS, le MEPS et le METFP au Bénin en 2004. Bien que les données statistiques au niveau de la Côte d'Ivoire ne soient pas exhaustives pour donner lieu à des analyses plus tranchées, il convient toutefois de noter que le Bénin force l'admiration par rapport à ces performances.

B - DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE ET AUX RECOMMANDATIONS

Ici, nous exposerons des approches de solutions relatives à chaque hypothèse spécifique assortie de conditions de mise en œuvre et déboucherons sur les recommandations aux fins d'une meilleure performance des réformes liées au circuit des dépenses au Bénin.

1 - DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

Elles se feront par rapport aux diagnostics découlant des hypothèses de travail.

a) DES APPROCHES DE SOLUTIONS**❖ APPROCHES DE SOLUTIONS LIEES AU PROBLEME DE LA NON REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES OP**

Les textes réglementaires fixent un délai maximal de deux mois après la clôture d'une gestion N, soit jusqu'au 28 février pour l'achèvement des opérations de régularisation des OP. Dans cette optique, nous suggérons, dans la perspective du respect scrupuleux dudit délai de :

- ✓ réorganiser les DCF et de renforcer les effectifs en quantité et surtout en qualité des agents de vérification du Contrôle Financier et de ses délégations ;
- ✓ ne nommer au poste de délégué de contrôleur financier que des cadres ayant le profil et les compétences requis ;
- ✓ faire régulariser, à l'avenir, les OP relatifs aux évacuations sanitaires à l'extérieur du pays avec les ordres de transfert délivrés par la BCEAO, comme c'est le cas pour les bourses et secours transférés aux étudiants et stagiaires Béninois en formation à l'extérieur du pays, en attendant d'organiser des missions de collecte des pièces justificatives à travers nos ambassades à l'étranger et, en cas de défaut desdites pièces, des missions d'inspection à travers les structures de contrôle comme l'Inspection Générale des Finances (IGF).

❖ APPROCHES DE SOLUTIONS LIEES AU PROBLEME DE LA NON CONSOMMATION DES CREDITS DU PIP

- ✓ renforcer les effectifs des agents de vérification au niveau du Trésor en vue de réduire le ratio annuel (nombre de mandats/ vérificateur) qui, de 2730 en 2001, n'a cessé de s'accroître jusqu'en 2005 où il a atteint 6303, avant de tomber à 5 076 en 2006 (cf tableau γ' à la page γ' de l'annexe n° 2) ;
- ✓ organiser un feed-back des délais de transmission au Trésor des mandats, générés par le logiciel MATKOSS au niveau des ministères sectoriels afin de mieux les sensibiliser sur leur responsabilité en matière de célérité dans les délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services de l'Etat ;

❖ APPROCHES DE SOLUTIONS LIEES AUX DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT

- ✓ mettre fin au report systématique et automatique des crédits d'un semestre sur un autre sans justification par l'OD des raisons de leur non consommation au cours du semestre auquel ils se rattachent ;
- ✓ fixer par Décret en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre en charge des finances, les dates d'arrêt des engagements de dépenses et de mandatements et veiller à leur respect scrupuleux.

❖ **APPROCHES DE SOLUTIONS RELATIVES AU PROBLEME DE NON ASSAINISSEMENT OPTIMAL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

- ✓ donner plus de pouvoir au CF et aux DCF en matière de contrôle a posteriori afin de détecter les manœuvres visant à fractionner les marchés publics et mettre en application les dispositions de l'article 7 du décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés d'études.

b) DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS

❖ **MODALITES D'APPLICATION DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES DE LA NON REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES OP**

 A l'endroit du Ministre des Finances

- ✓ réorganiser ou restructurer les délégations du Contrôle Financier par la création au niveau de certains gros ministères comme le MEPS (actuel MEPALM) et le MSP de deux délégations du Contrôle Financier. Il sera alors procédé à la répartition à chacune, des lignes budgétaires (Fonctionnement, BESA ou PIP) relevant de sa compétence ;
- ✓ renforcer, par le biais de recrutement ou de redéploiement, les effectifs des personnels de vérification au niveau des délégations du Contrôle Financier. En plus du délégué lui-même, qui doit avoir le profil requis, il devra avoir au moins trois agents subalternes au lieu d'un seul comme c'est le cas actuellement pour une plus grande célérité des opérations d'exécution du budget et surtout de régularisation des OP qui se déroulent au même moment que la gestion courante ;
- ✓ faire régulariser avec les ordres de transfert délivrés par la BCEAO, comme c'est le cas pour la justification des bourses d'enseignement en Afrique et hors d'Afrique, les OP relatifs aux évacuations sanitaires en dehors du territoire national ;

- ✓ faire procéder purement et simplement à l'annulation ou au reversement d'office au niveau du Trésor ou du Service Epargne des OP non encore positionnés sur le compte domicilié au Trésor avant le 15 décembre de la gestion en cours.

❖ MODALITES D'APPLICATION DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES DE LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PIP

 A l'endroit du Ministre des Finances

- ✓ faire intégrer, dans SIGFIP, les délais de transmission au Trésor des mandats par les services des ordonnateurs délégués et organiser périodiquement un feed-back vers les ministères sectoriels des informations relatives aux différents délais de paiement ;
- ✓ augmenter les effectifs des agents de vérification du Trésor de 10 à 15 pour diminuer la charge de travail par vérificateur et assurer une plus grande célérité de la phase comptable de l'exécution des opérations de dépense.

❖ MODALITES D'APPLICATION DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT

 A l'endroit du Ministre des Finances

- ✓ faire procéder systématiquement, à la fin du premier semestre de la gestion, à l'annulation des crédits de fonctionnement (missions, séminaires, excepté le carburant) et d'achat de biens et services non consommés. Tout report sur le semestre suivant, à formuler par les gestionnaires de crédits, au moins un mois à l'avance, serait subordonné à la justification de l'opportunité des dépenses auprès du Ministre en charge des Finances. Cette nouvelle donne permettra d'insuffler un nouveau dynamisme aux acteurs de la chaîne de dépenses au niveau des ministères sectoriels dont les performances sont souvent inhibées par certaines tares congénitales à l'Administration publique béninoise telles que : la lenteur administrative, l'absence d'obligation de résultat, l'absentéisme, le "présentéisme" passif pour ne citer que celles-là ;

Les reports de crédits d'un semestre sur l'autre, le cas échéant, devront faire l'objet d'une décision signée par le Directeur Général du Budget sur instruction du Ministre en charge des Finances ;

- ✓ faire appliquer scrupuleusement par le CF et les DCF et le RGF, l'arrêté fixant les dates d'arrêt des engagements et des mandatements pour tous les ministères y compris celui en charge des Finances.

❖ **MODALITES D'APPLICATION DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX PROBLEMES DE L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES**

🏛️ A l'endroit du Gouvernement

- ✓ modifier et compléter, aux fins de conférer au CF et aux DCF le pouvoir de contrôle a posteriori, les dispositions de l'article 3 du chapitre 1 du décret n° 93-178 du 4 août 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du contrôle financier et celles de l'article 14 de l'arrêté 1995 n° 0042/MF/DC/CC du 31 mars 1995 portant modalités d'application du décret n° 93-178 suscité.

En effet, c'est à travers ces textes qu'a été conféré au CF et aux DCF le pouvoir de contrôle a priori ;

- ✓ à l'instar du mécanisme actuellement fonctionnel au niveau du SIGFIP et bloquant automatiquement tout engagement par bon de commande de dépenses dont le montant est supérieur ou égal à 10 000 000 de francs CFA, faire appliquer, conformément aux dispositions de l'article 7 du décret 99-312 cité supra, ledit mécanisme aux chapitres et articles destinés aux achats de biens et services et aux équipements qui seront verrouillés si le cumul des montants des dépenses de même nature atteignait ce seuil.

2 - RECOMMANDATIONS

a) POUR UNE REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES OP

🏛️ A l'endroit du Ministre des Finances

- Instruire le DGTCP aux fins de :
 - ✓ réaliser une interface entre la division de la gestion des comptes du Service Epargne et le Service de la Comptabilité Publique du Trésor ;
 - ✓ former tous les agents du Service Epargne en comptabilité de l'Etat ;
 - ✓ ne nommer à la tête du Service Epargne que des cadres formés en comptabilité de l'Etat ou ayant fait au moins trois (3) ans au Service de la Comptabilité Publique du Trésor pour une clarification et un aboutissement rapide des demandes de déclarations de recettes ;
 - ✓ éviter de mettre à la disposition des régisseurs, des OP le 31 décembre de la gestion conduisant inéluctablement à une violation, au moment du déroulement des activités, du principe de l'annualité budgétaire ;

- ✓ déployer, au niveau des DCF, le logiciel MATKOSS afin de déterminer le délai qui s'écoule entre la transmission électronique et la transmission physique d'un mandat ou d'un bordereau. Ceci permettra de mieux situer les responsabilités.
 - Instruire le DGB aux fins de :
- ✓ veiller à ce que des OP ne soient plus émis aux noms des ordonnateurs, quelle que soit l'urgence.

b) POUR UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PIP

A l'endroit du Gouvernement

- ✓ abroger la loi n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances et légaliser l'approche programme ;
- ✓ saisir la Commission de l'UEMOA, aux fins d'autoriser spécialement le Bénin à mettre en application l'approche programme en attendant la refonte des textes pour l'harmonisation de la nomenclature budgétaire en cours ou la réécriture des directives en général et de celle n° 05/97 du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances en particulier ;

A l'endroit du Ministre des Finances

- ✓ faire établir une interface entre le SIGFIP et le logiciel MATKOSS afin d'apprécier les performances au niveau du Trésor qui, apparemment, avec le SIGFIP, est le seul responsable des délais relativement longs au niveau de la phase comptable ;
- ✓ faire procéder au préalable à la définition d'outils et de critères fiables afin de mieux faire asseoir l'approche programme pour permettre de juger de l'atteinte ou de la réalisation optimale des objectifs.

En effet, les taux de consommation des crédits du PIP, compte tenu des disparités qu'on peut observer au niveau d'un ministère, semblent ne traduire aucune réalité concrète ou tangible. En effet, combien aurait-il été intéressant de dire, en matière d'exécution des crédits du PIP, que x programmes sur Z ont été entièrement réalisés, que y programmes sur Z ont été partiellement exécutés et que t programmes n'ont pas démarré ? Cette interrogation pose avec acuité le problème du seuil de l'optimalité en matière de consommation des crédits du PIP. Est-ce au regard du niveau de réalisation des recettes budgétaires par rapport aux prévisions budgétaires, ou est-ce à partir d'un taux de consommation des crédits budgétaires jugé satisfaisant ? Dans ce dernier cas, aurait-on consommé de façon optimale un crédit du PIP si à 80 % on a construit des écoles ou des centres de santé mais que la non consommation de 10 % (en attendant le débloqué un an après de la retenue

de garantie de 10 %) a empêché de mettre des portes et des fenêtres ? En matière d'infrastructures routières, peut-on se targuer d'avoir effectué une consommation optimale des crédits, par exemple à 80 % ou 85 % alors que la consommation des 10 % ou même des 5 % restants (comme c'est le cas pour la voie pavée passant derrière le stade de l'Amitié et reliant Godomey) devrait permettre l'achèvement des travaux (donc la réalisation du programme) et ne plus conduire à une désaffection des usagers de la route en saison pluvieuse à cause de l'impraticabilité du tronçon non aménagé ?

Ces quelques exemples, qui révèlent le degré de fiabilité d'un indicateur comme le taux de consommation, illustrent le bien fondé d'une approche par programme.

- ✓ faire respecter scrupuleusement par les ministères sectoriels y compris le Ministère en charge des Finances, l'arrêté n° 049/MFE/CAB/SP du 14 février 2005 instituant la caisse de menues dépenses aux fins de "désengorger" le circuit des dépenses de montants inférieurs à 50 000 francs CFA dont le nombre a oscillé entre 15,77 % en 2001 et 8,43 % en 2006 par rapport au nombre total de mandats émis (voir tableau γ' à la page γ' de l'annexe n° 2).

c) POUR UNE ATTENUATION DES DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT

✚ A l'endroit du Ministre des Finances

- ✓ éviter les retards dans la mise en exécution du budget ;
- ✓ faire intégrer, lors de la préparation du budget général de l'Etat, les avances de montants relativement élevés conduisant à la violation de l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement par l'émission d'OP dits du Trésor.

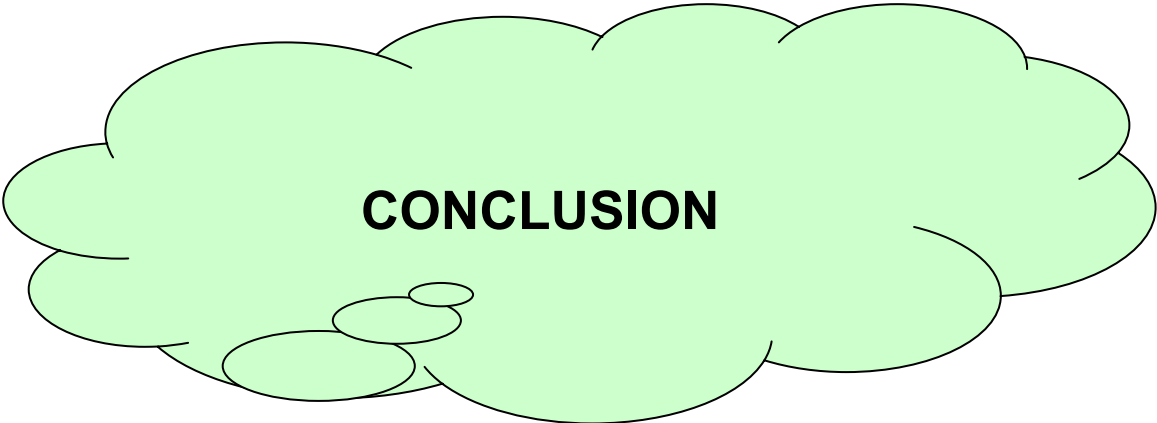
d) POUR UN ASSAINISSEMENT OPTIMAL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES NOTAMMENT EN MATIERE DE FRACTIONNEMENT DES COMMANDES

✚ A l'endroit du Gouvernement, de l'Assemblée Nationale, de la Cour Constitutionnelle, des partis politiques et de la Société Civile

- ✓ réviser la loi 90 -032 portant Constitution de la République du Bénin et y prévoir la création d'une cour de discipline budgétaire et financière en même temps que sera créée la Cour des Comptes. La cour de discipline budgétaire sera chargée, aux côtés de la Cour des Comptes, juge des comptes, donc du comptable public, de sanctionner les fautes des administrateurs, des membres des cabinets ministériels et des ordonnateurs en matière de gestion des finances publiques.

✚ A l'endroit du Ministre des Finances

- ✓ faire établir rigoureusement, par tous les gestionnaires de crédits, des plans de passation des marchés au cours de l'année.



CONCLUSION

CONCLUSION

Véritable révolution dans le paysage de la gestion financière et comptable de notre pays, la mise en œuvre à partir de 2001 des réformes liées au circuit des dépenses a induit de profondes mutations dans la gestion des finances publiques béninoises.

L'informatisation de la chaîne de dépense a favorisé, d'une manière générale, une transparence dans la gestion des finances publiques, une responsabilisation des acteurs de cette chaîne, l'obtention de statistiques fiables en temps réel, la fiabilité des données financières et comptables.

Ces résultats traduisent l'efficacité des procédures actuelles liées au nouveau circuit de la dépense par rapport à la situation d'avant les réformes qui était caractérisée par : l'exécution manuelle et centralisée des dépenses de l'Etat, le manque de transparence et de traçabilité des opérations budgétaires, financières et comptables, la mauvaise définition des rôles des acteurs de la dépense.

En effet, bien que ces résultats soient salutaires, force est de souligner que l'ambitieux programme de réformes n'a pas permis aux finances publiques béninoises d'essayer de "sauter" du train qui les roulait inexorablement vers l'abîme. Des poches d'inefficacité constituent encore de véritables goulots d'étranglement et des fissures dans ce nouvel édifice. Au nombre de celles-ci figurent la non régularisation à bonne date des ordres de paiement, la non consommation optimale des crédits d'investissement public, la non planification rigoureuse des dépenses, source de difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat, le non assainissement optimal de la gestion des finances publiques au Bénin qui continue de présenter les indices de fractionnements délibérés des marchés publics.

Un diagnostic des causes de non régularisation à bonne date des ordres de paiement montre qu' au-delà de l'absence des pièces justificatives, entraînant ipso facto la responsabilité des régisseurs concernés pour le montant desdits OP, et autres facteurs inhibant le processus, les délais de traitement des mandats de régularisation au niveau du CF et des DCF contribuent à la persistance de cette situation anormale empêchant une reddition à bonne date des comptes et, partant, l'élaboration des projets de lois de règlement fiables.

Par ailleurs, la corrélation entre les délais de paiement et les taux de consommation des crédits du PIP relativement faibles, notés en 2005 et en 2006 au

niveau de trois ministères que sont le MSP, le MEPS et le MAEP, appelés à jouer un rôle primordial dans la lutte contre la pauvreté, car couvrant trois des cinq besoins fondamentaux de l'homme, à savoir : se soigner, s'instruire et se nourrir, montre que les réformes battent sérieusement de l'aile au cours de ces deux dernières années en matière de célérité dans l'exécution des dépenses. Ces contre-performances sont corroborées par les allures en dents de scie des courbes représentatives desdits délais aux niveaux sectoriel et national. Si la tendance à la longueur de ces délais (non compris les impayés au niveau du Trésor) pourrait s'expliquer en 2001 et en 2002, premières années de mise en place du nouveau circuit, par la non maîtrise encore par les acteurs de la chaîne de dépenses des procédures en vigueur, il sera difficilement acceptable de lier la situation en 2005 et en 2006 au même phénomène.

De même, la non planification rigoureuse sur toute l'année des dépenses doublée de la propension de plus en plus grande à contourner les autorisations budgétaires données par le Parlement par l'émission d'ordres de paiement dits du Trésor, représentant des avances remboursables mais non initialement prévues au Budget Général de l'Etat, est à l'origine des difficultés de trésorerie cycliques de l'Etat.

Malgré le degré de transparence dans l'exécution des opérations budgétaires, il est malheureusement aisé de constater à travers certains indices que le nouveau circuit n'a pas induit un assainissement optimal de la gestion des finances publiques dans notre pays qui reste fortement marquée par une propension de plus en plus généralisée des gestionnaires de crédits et ordonnateurs délégués au fractionnement des commandes.

Aussi, à l'heure actuelle où l'obligation de résultat, l'obligation de rendre compte et la reddition des comptes publics constituent le cheval de bataille des Autorités politiques au plus haut niveau dans notre pays, le Bénin peut-il se targuer d'avoir réalisé ses ambitions originelles avec la mise en place du nouveau circuit ?

Les performances mitigées dans certains domaines militent en faveur de la prise en compte, à divers niveaux de décision, des approches de solutions et recommandations faites dans cette étude.

BIBLIOGRAPHIE

I/ OUVRAGES GENERAUX ET SPECIALISES

ADJAHO, R. (1992) : « **La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960-1990)** » – Les Editions Flamboyant.

BARILARI, A. (2003) : « **Les contrôles financiers comptables administratifs et juridictionnels** » des finances publiques LGDJ.

BIGAUT, C. (1995) « **Finances Publiques Droit budgétaire-Le Budget de l'Etat** » Edition Marketing-Paris.

CHARRON, J. et SEPARI, S. (2004) : « **Organisation et gestion de l'entreprise** » 3^{ème} édition DUNOD Paris.

CROS, R. (1994) : « **Finances publiques** » – Editions CUJAS.

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

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

REIF, E. et RODIER, H. (1997) : « **Comptabilité de l'Etat** ».

Martinet, A. et Silem A. (2003) : « **Lexique de gestion** » Editions Dalloz.

II/ MEMOIRES

ALASSANE, O. (2003) « **Les régies d'avances et leur impact sur l'exécution des dépenses publiques : cas des PIP financés sur ressources intérieures** » Mémoire de fin de formation ENAM I.

ANAGONOU, A. (1999) : « **Contribution à l'amélioration de la consommation des crédits extérieurs** » – Mémoire de fin de formation des cadres A1 au cycle supérieur de l'INE.

ASSOUMA GOUNOU, Z. (2005) : « **Les conditions de limitation des procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques au Bénin** » Mémoire de fin de formation ENAM II .

DAGBO, G. M. et CHAFFARA, A. A. (2003) : « **Analyse de la consommation des crédits d'investissement public : Cas du MTPT de 1997 à 2001** » – Mémoire de fin de formation à la FASEG – Filière : Management des organisations.

HOUNHOUENOU, E. C. (1995) : « **Réflexion sur la procédure spéciale d'exécution de certaines dépenses de matériel des Ministères et Institutions de l'Etat** » Mémoire de Maîtrise ES-Sciences Juridiques.

MANINDJI, A. et TOHOUNDE, G. (2001) : « **Les dépenses sans ordonnancement préalable : Atouts et Faiblesses** ». DCFPT/DGTCP.

SOSSOU-HOUFONDE, J. et SOSSOUKPE, G. (2005) : « **Impact du Contrôle Financier dans la gestion des Finances Publiques au Bénin** ».

III- REVUES ET PERIODIQUES

Direction Générale des Affaires Economiques/MFE (octobre 1999) : « **Statistiques des finances publiques** ».

Direction de l'Analyse Economique et de la Prévision/DGE/MFE (février 2004) : « **Statistiques des finances publiques** ».

Direction de l'Analyse Economique et de la Prévision/DGE/MDEF (4^{ème} trimestre 2005) : « **Note de conjoncture** ».

Direction de l'Analyse Economique et de la Prévision/DGE/MDEF (1^{er} trimestre 2006) : « **Note de conjoncture** ».

« **Résultats des audits : Les noms de ceux qui doivent à l'Etat** » *Quotidien Fraternité* du lundi 12 février 2007.

IV – RAPPORTS

Chambre des Comptes /Cour Suprême (2000) : « **Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 1998** ».

Chambre des Comptes/Cour Suprême (2001) : « **Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 1999** ».

Chambre des Comptes/Cour Suprême (2003) : « **Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2000** ».

Chambre des Comptes/Cour Suprême (2002) : « **Rapport d'audit de performance des Ministères PERAC au titre de la gestion 2000** ».

V – TEXTES COMMUNAUTAIRES, LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

V-1 TEXTES COMMUNAUTAIRES

Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997, relative aux lois de finances.

Directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997, portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.

Directive n° 04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998, portant Nomenclature Budgétaire de l'Etat.

Directive n° 6/98 du 22 décembre 1998 relative au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE).

V-2 TEXTES LEGISLATIFS

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

Ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin.

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

V-3 TEXTES REGLEMENTAIRES

Décret français n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique (R.G.C.P.).

Décret 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances.

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

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

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

Décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés d'études.

Décret du 30 décembre 1912 portant Régime financier des territoires d'Outre-Mer.

Décret n° 93-178 du 04 août 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier.

Décret n° 98-716 du 16 décembre 1998 portant réforme des circuits et des procédures d'exécution des dépenses et des recettes du Budget Général de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor et mise en œuvre du Système intégré des finances publiques.

Arrêté n° 2000/1430/MFE/DC/SGM/DGTCP/RGF du 29 décembre 2000 portant Nomenclature des comptes du Plan comptable de l'Etat.

Arrêté n° 187/MFE/DGM/DCF/DCOF du 09 juillet 1985 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction du Contrôle Financier.

Arrêté n° 2004-1100/MFE/CAB/SP du 30 août 2004 portant mesures de réduction des régies et limitation des ordres de paiement.

Arrêté n° 1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 portant mise en application du manuel de procédures d'exécution des Dépenses Publiques et la nomenclature des pièces justificatives.

Arrêté année 1999-n° 100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget.

Lettre circulaire n° 070/MFE/DC/CT-RB/DGB/DGML/CF/DOI du 17 mars 2004 portant levée du Contrôle sur les dépenses autres que celles du personnel, inférieures à 1.000.000 F.

Lettre n° 273/MEF/CAB du 28 novembre 1972 relative à : "Création, organisation, fonctionnement et mise en place d'une procédure spéciale".

Lettre n° 1051/MF/DGM/DTCP du 12 octobre 1979 relative à la régularisation des avances de fonds à justifier.

Lettre n° 015-C/MFE/CAB/SGM/DGB/DPB du 02 janvier 2004 relative à la notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat gestion 2004.

Lettre n° 225/MFE/CAB/SGM/DGB/DEB du 14 février 2005 portant nouvelles modalités d'exécution du Budget Général de l'Etat, gestion 2005.

Lettre n° 037-C/MFE/CAB/SGM/DGB/DPB/SC du 07 janvier 2005 relative à la notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat pour la gestion 2005.

Lettre n° 026-c/MDEF/DC/SGM/DGB du 12 janvier 2007 relative à la notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, gestion 2007.

VI – COMMUNICATIONS A DIVERS ATELIERS DE FORMATION

ABOUDOU, S. (2007) : « **Procédure normale d'exécution des Dépenses Publiques** » présentée lors de la formation sur la mise en œuvre du logiciel SIGFIP en avril 2007.

AGUESSY, J. (2007) : « **Procédure Exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques** » présentée lors de la formation sur la mise en œuvre du logiciel SIGFIP en avril 2007.

YENOUSI, L. (2007) : « **Nomenclature Budgétaire de l'Etat** » présentée lors de la formation sur la mise en œuvre du logiciel SIGFIP en avril 2007.

VII- COURS

KOSSOUHO, R. (2005) : « **Comptabilité de l'Etat** » Cours édité - ENAM II.

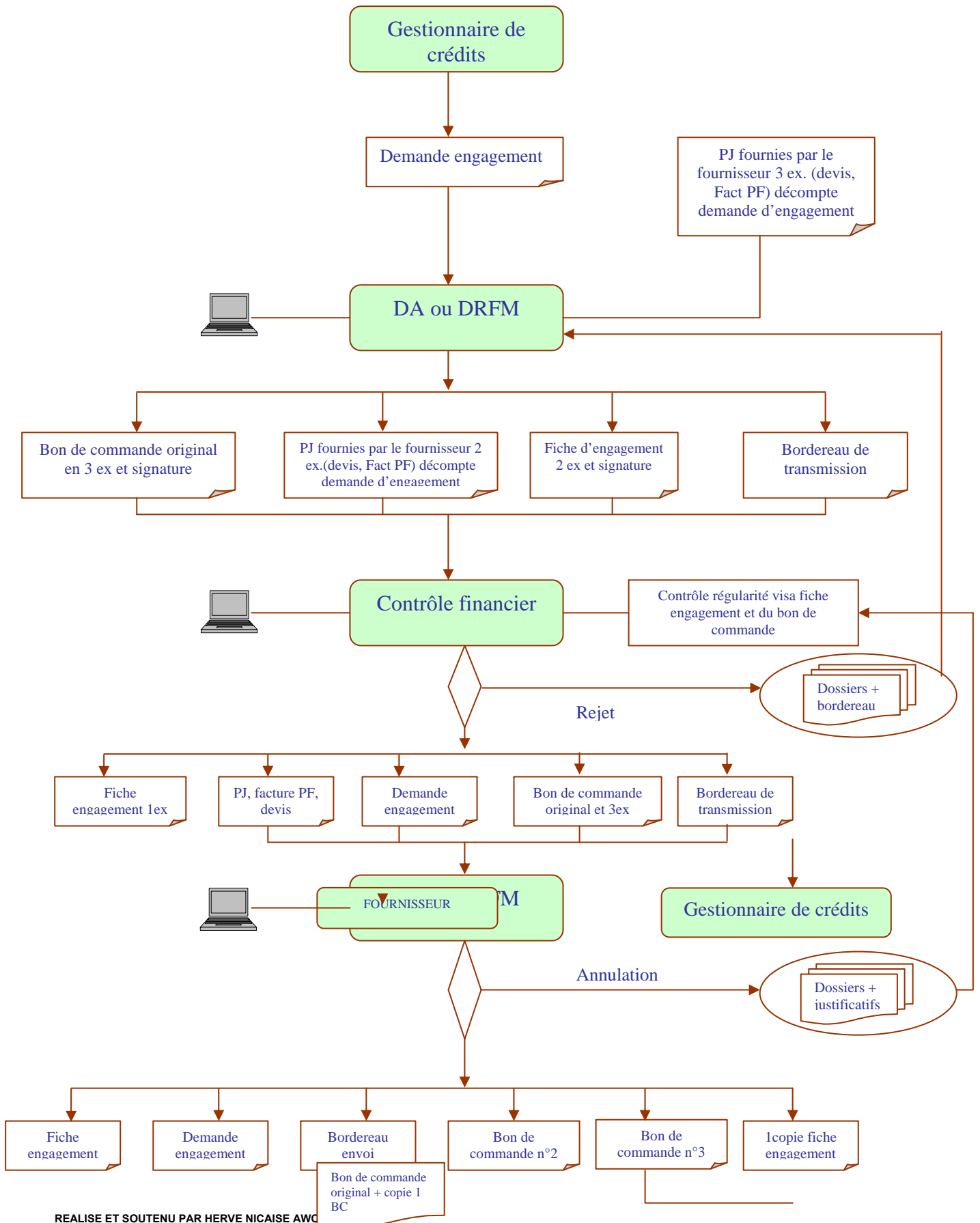
A N N E X E S

A N N E X E 1

S C H E M A S E T G R A P H I Q U E S

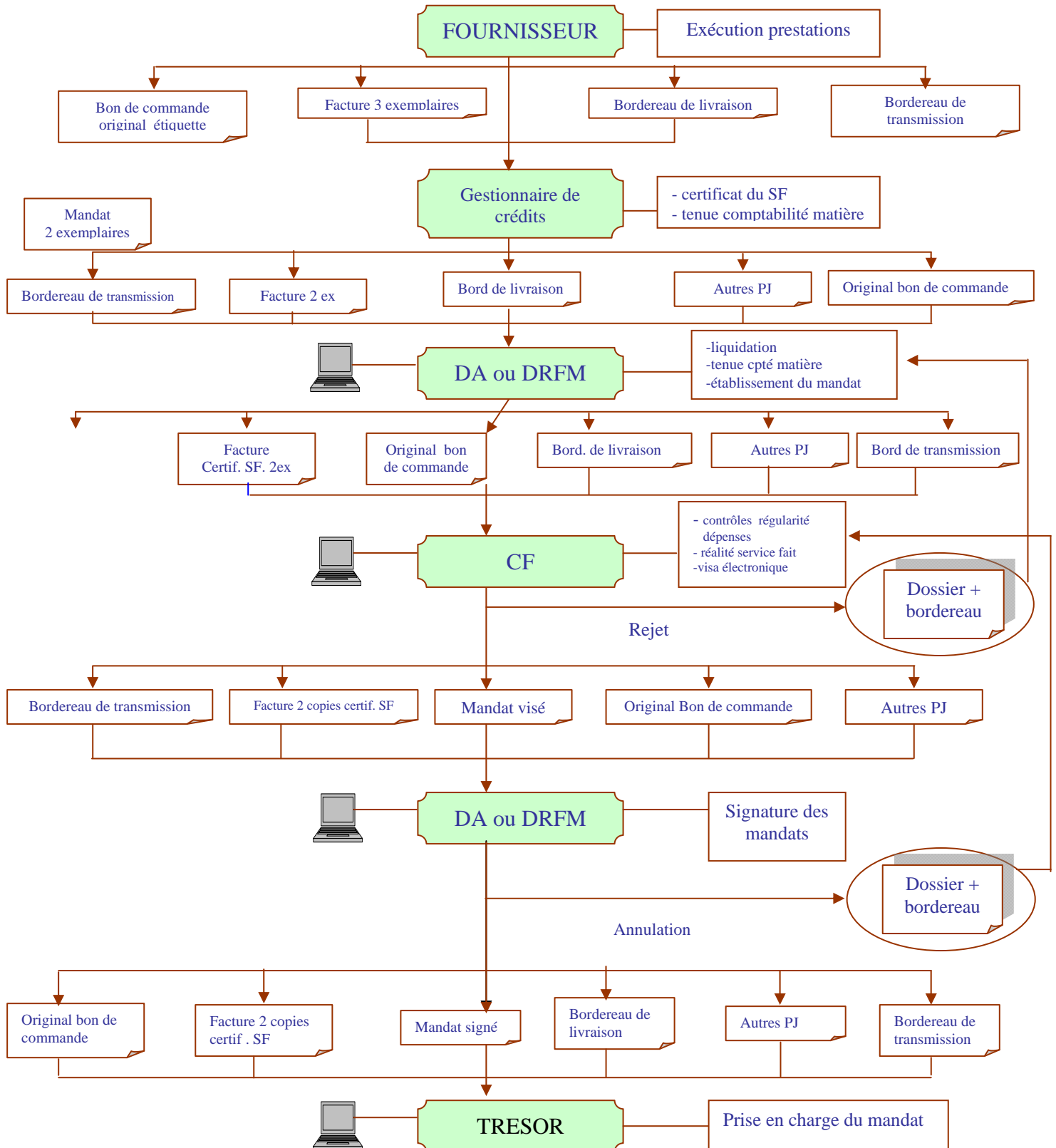
SCHEMA α : PROCEDURE NORMALE

Phase : Engagement

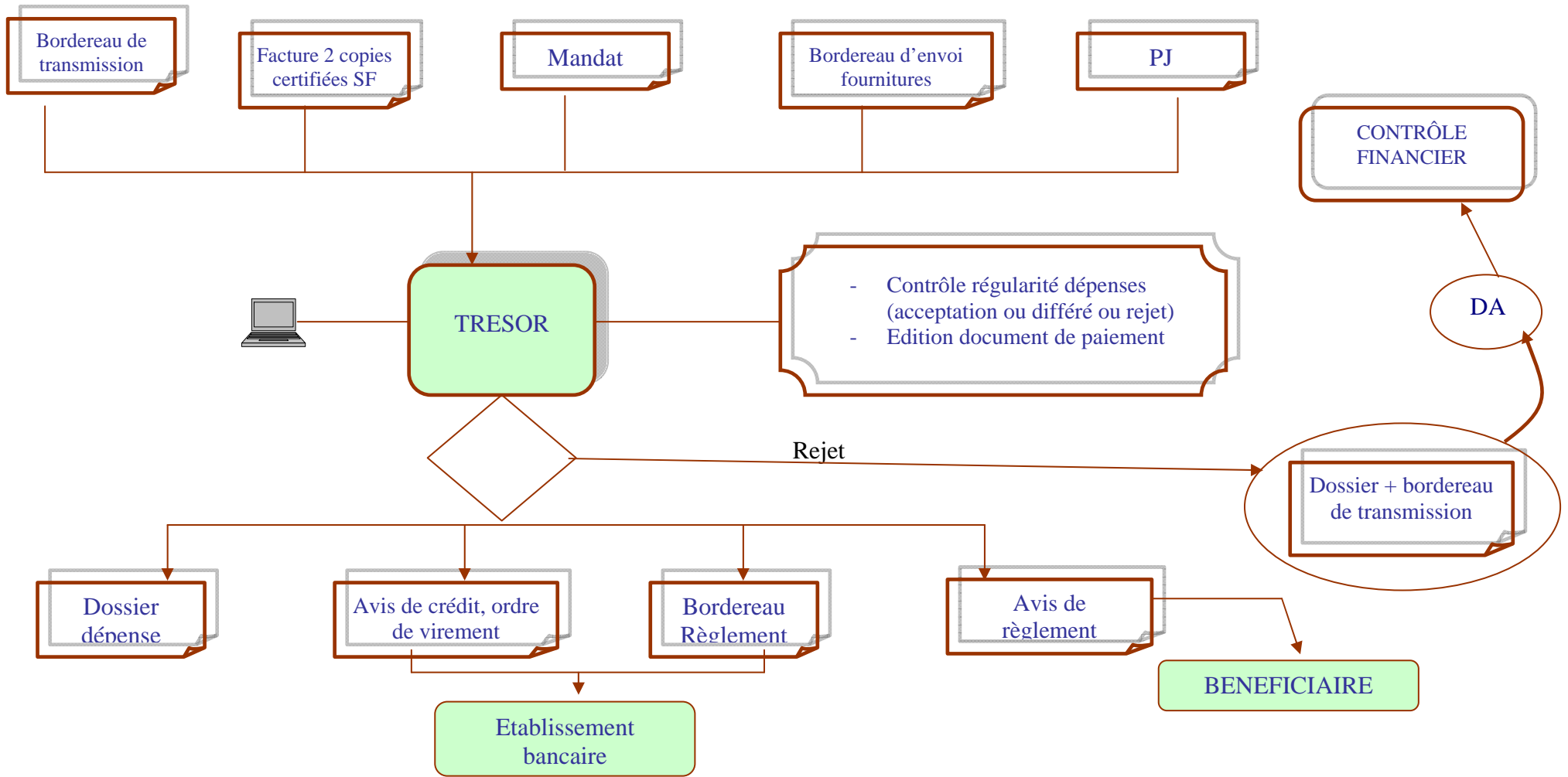


SCHEMA β : PROCEDURE NORMALE

PHASES : LIQUIDATION ET ORDONNANCEMENT

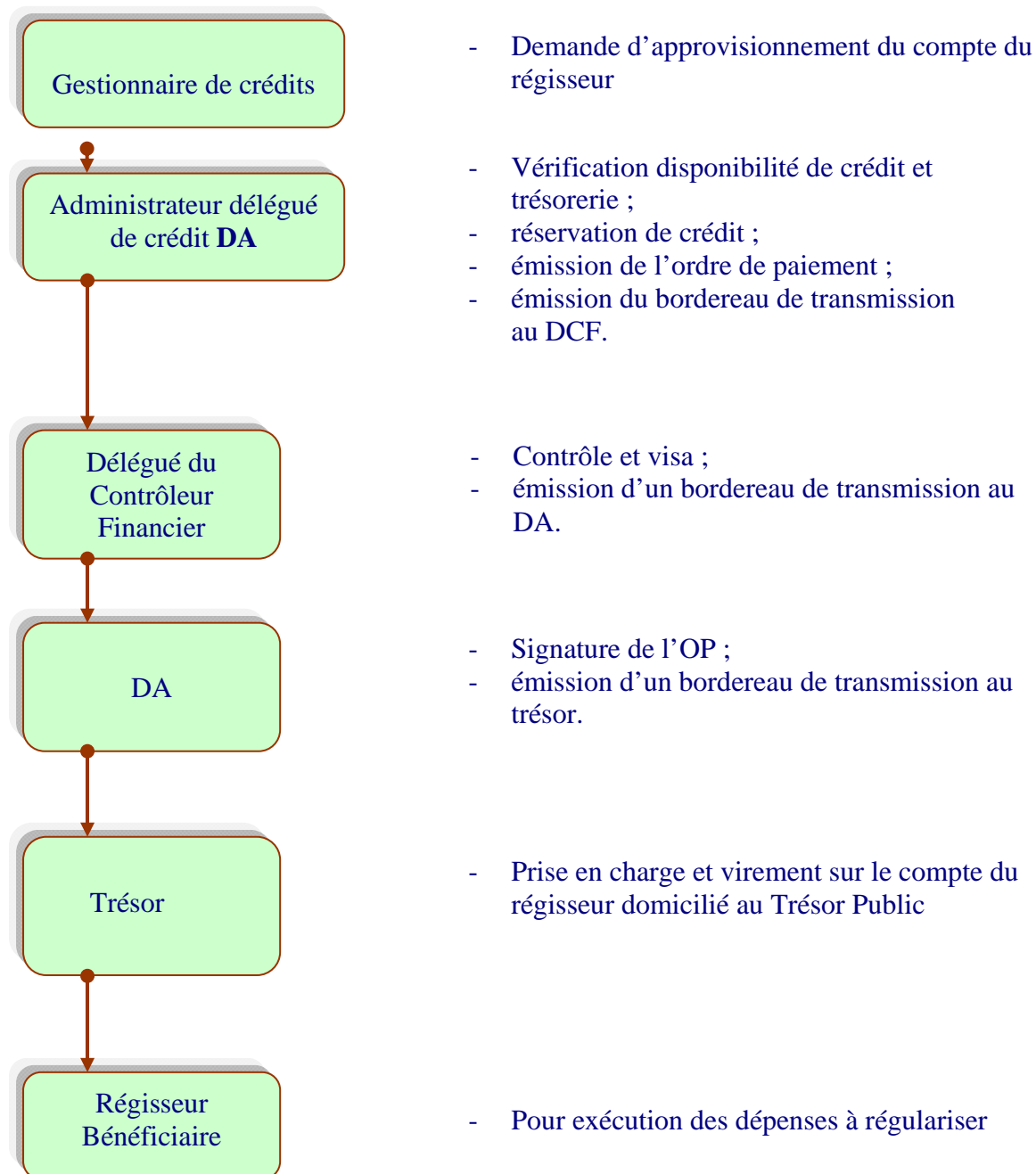


PROCEDURE NORMALE
SCHEMA χ : PHASE PAIEMENT DIRECT AU TRESOR



SCHEMA 8 : PROCEDURE EXCEPTIONNELLE

Mise en place de la première avance des régies



SCHEMA 8 : PROCEDURE EXCEPTIONNELLE

Renouvellement des avances des régies

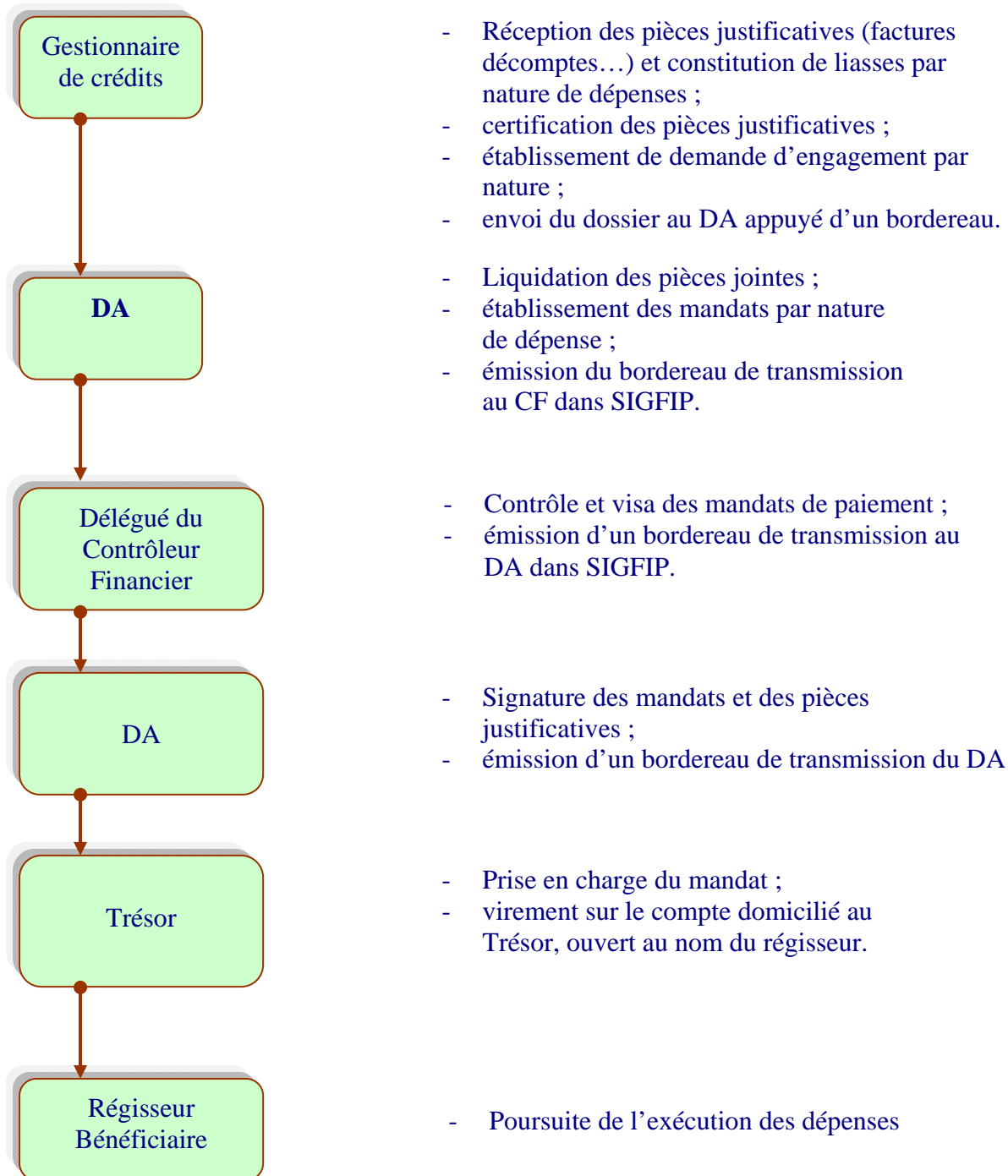
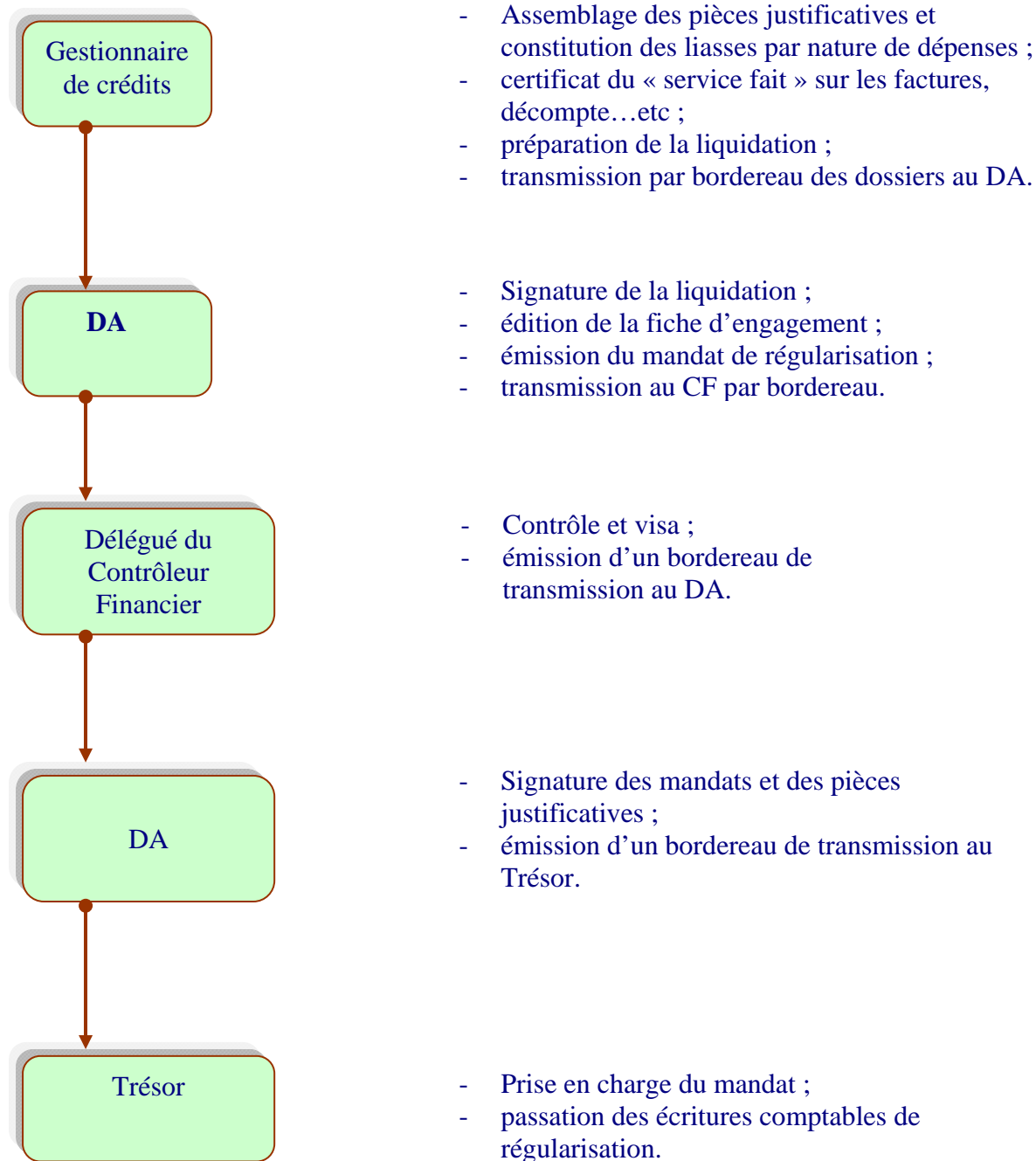
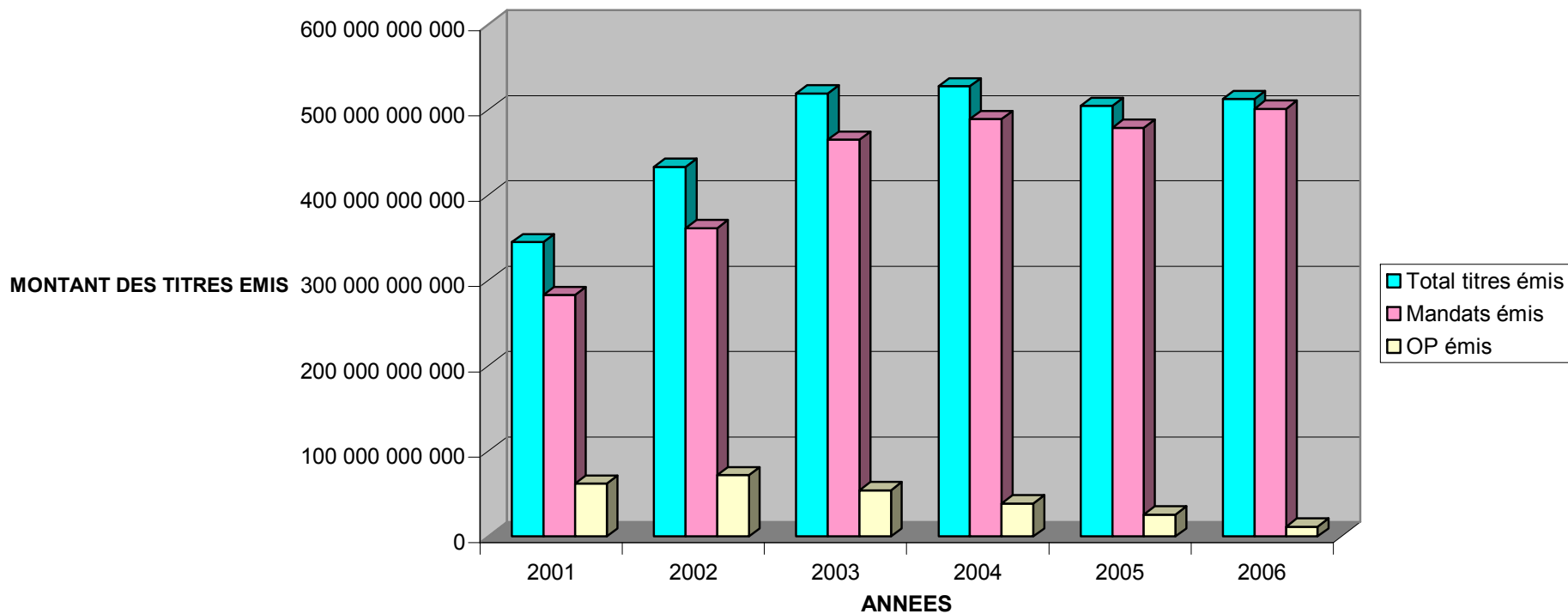


SCHÉMA φ : REGULARISATION DE L'ORDRE DE PAIEMENT

PROCEDURE EXCEPTIONNELLE

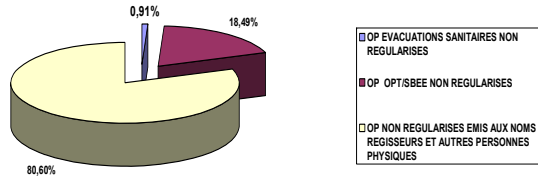


GRAPHIQUE 1 : COMPARAISON DE L'EVOLUTION EN MONTANTS DES OP ET DES MANDATS EMIS DE 2001 A 2006

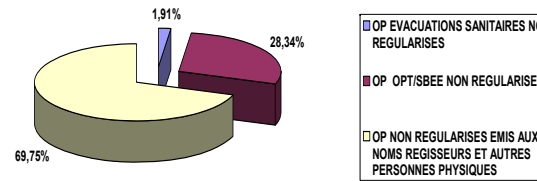


THEME : CONTRIBUTION A LA PERFORMANCE DES REFORMES RELATIVES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE AU BENIN

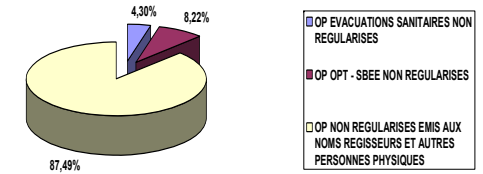
GRAPHIQUE : STRATIFICATION DES OP NON REGULARISES RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES DE 2001



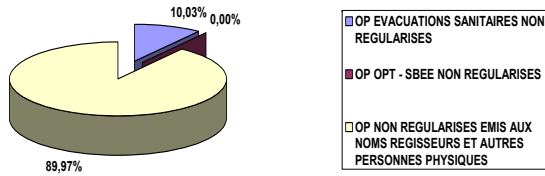
GRAPHIQUE : STRATIFICATION DES OP NON REGULARISES RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES DE 2002



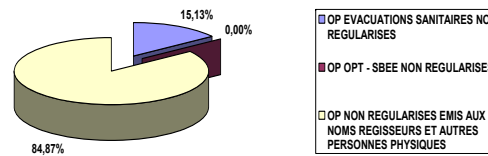
GRAPHIQUE : STRATIFICATION DES OP NON REGULARISES RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES DE 2003



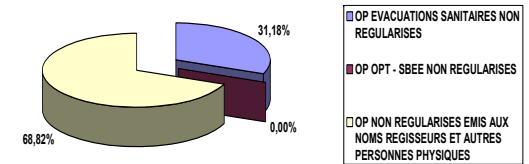
GRAPHIQUE : STRATIFICATION DES OP NON REGULARISES RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES DE 2004



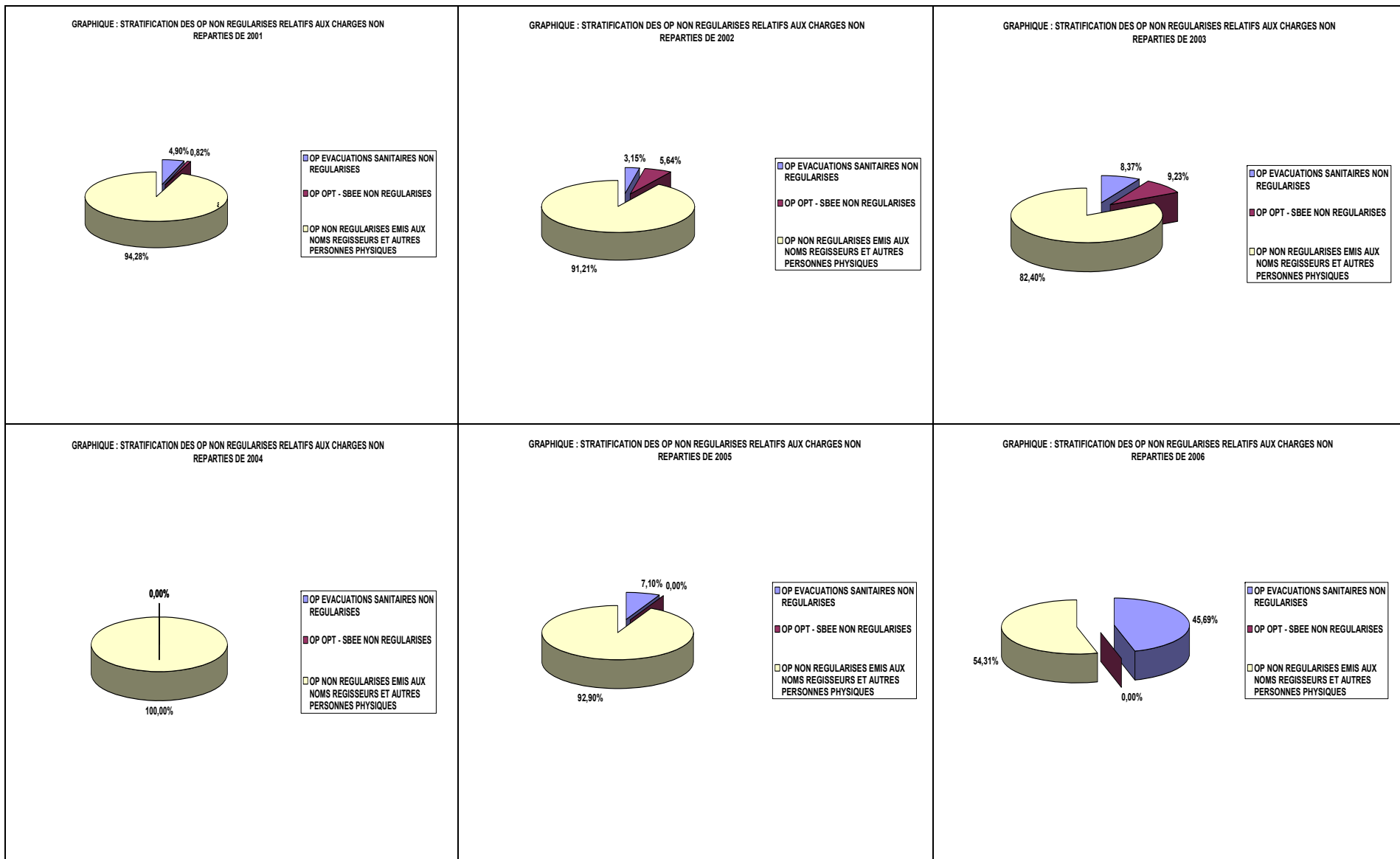
GRAPHIQUE : STRATIFICATION DES OP NON REGULARISES RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES DE 2005



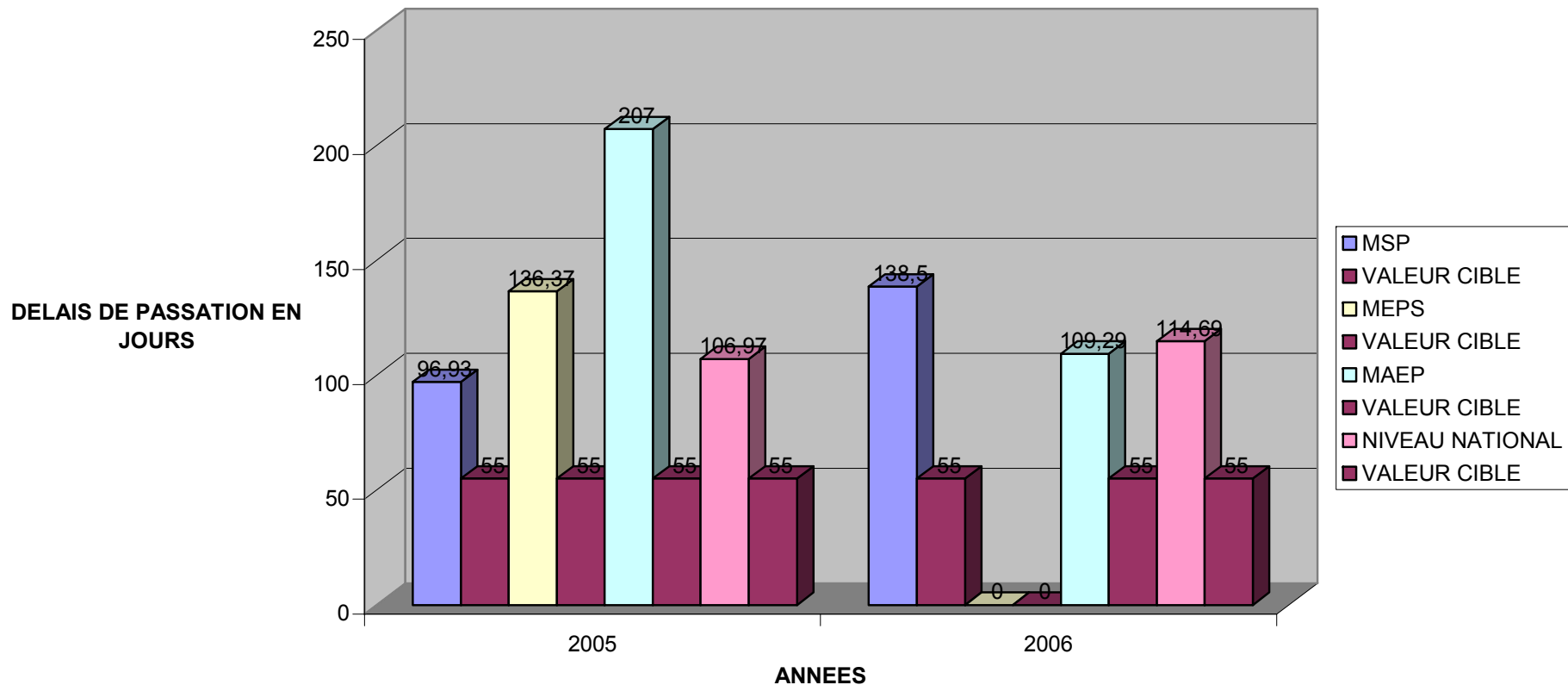
GRAPHIQUE : STRATIFICATION DES OP NON REGULARISES RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES DE 2006



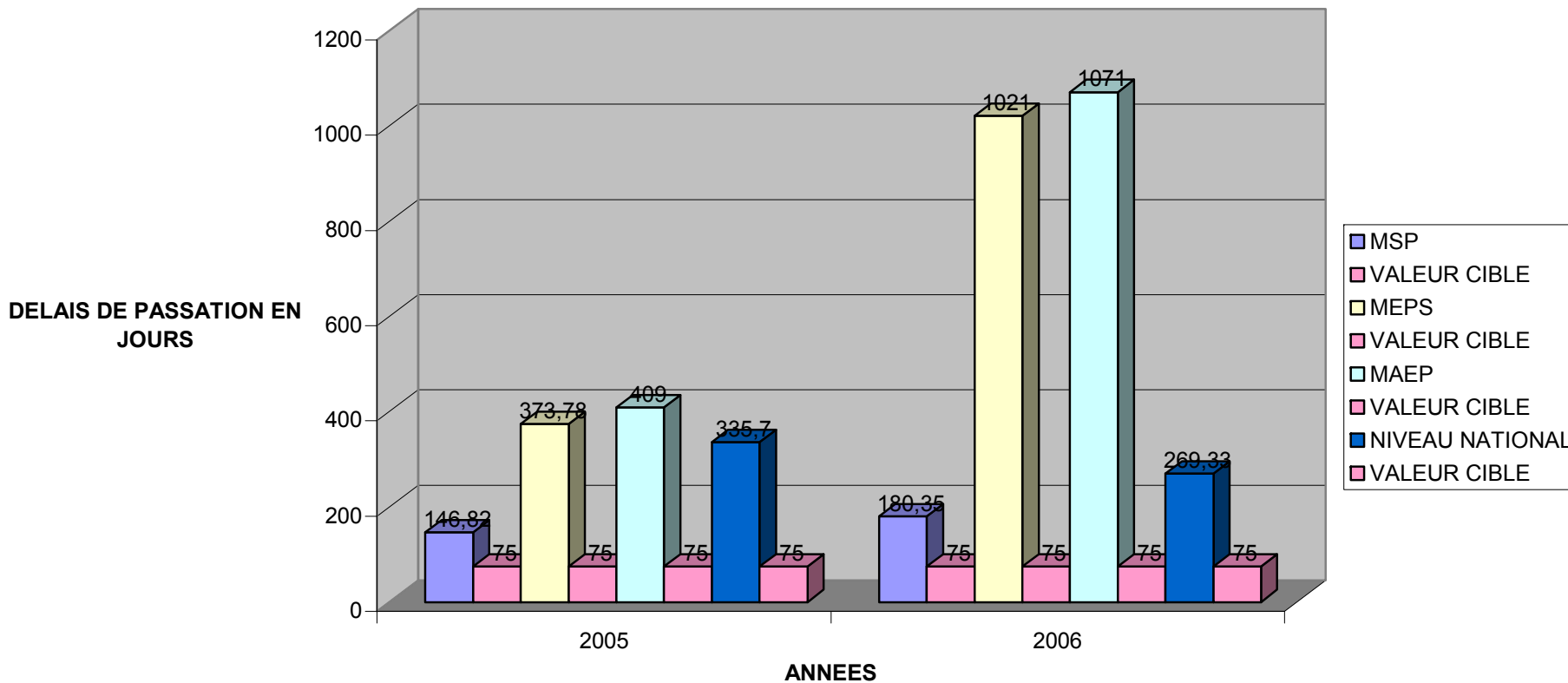
THEME : CONTRIBUTION A LA PERFORMANCE DES REFORMES RELATIVES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE AU BENIN



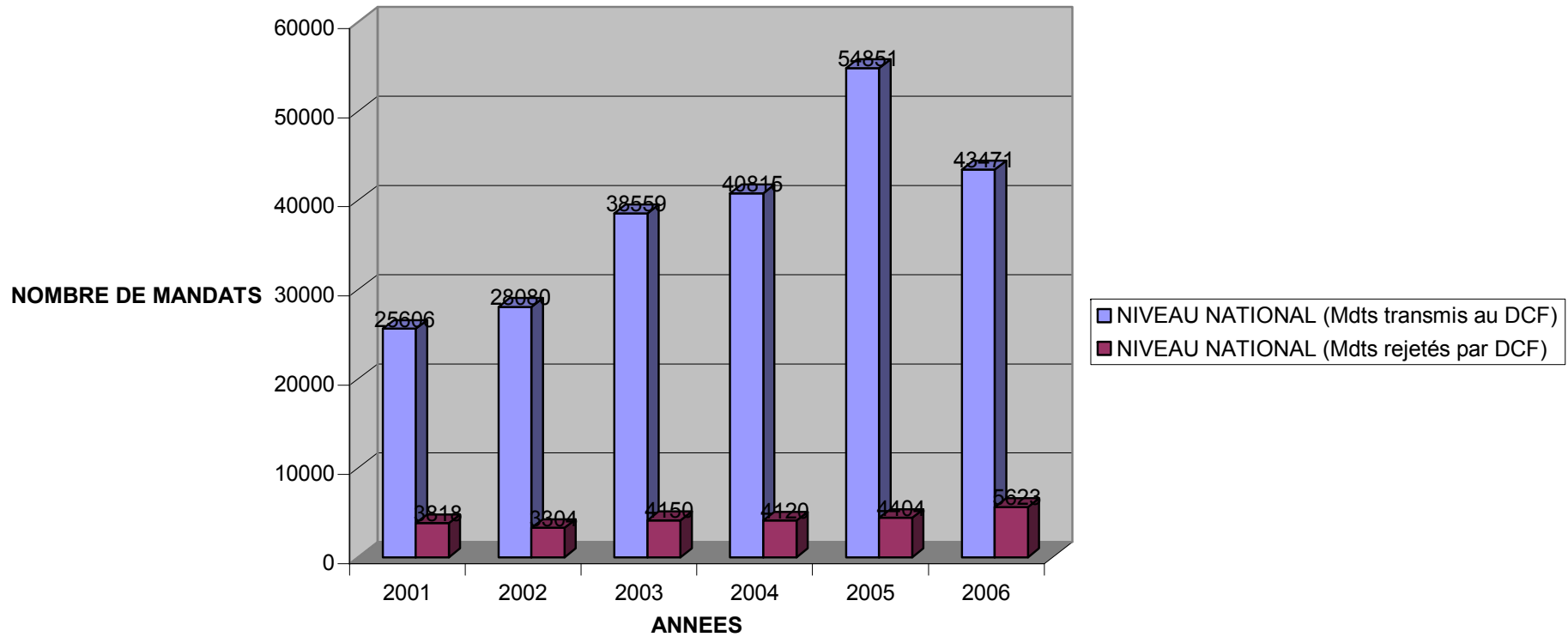
GRAPHIQUE v₁ : SITUATION DES DELAIS DE PASSATION DES MARCHES DE FOURNITURES A LA DNMP AU NIVEAU NATIONAL ET DU MSP, DU MEPS ET DU MAEP DE 2005 A 2006



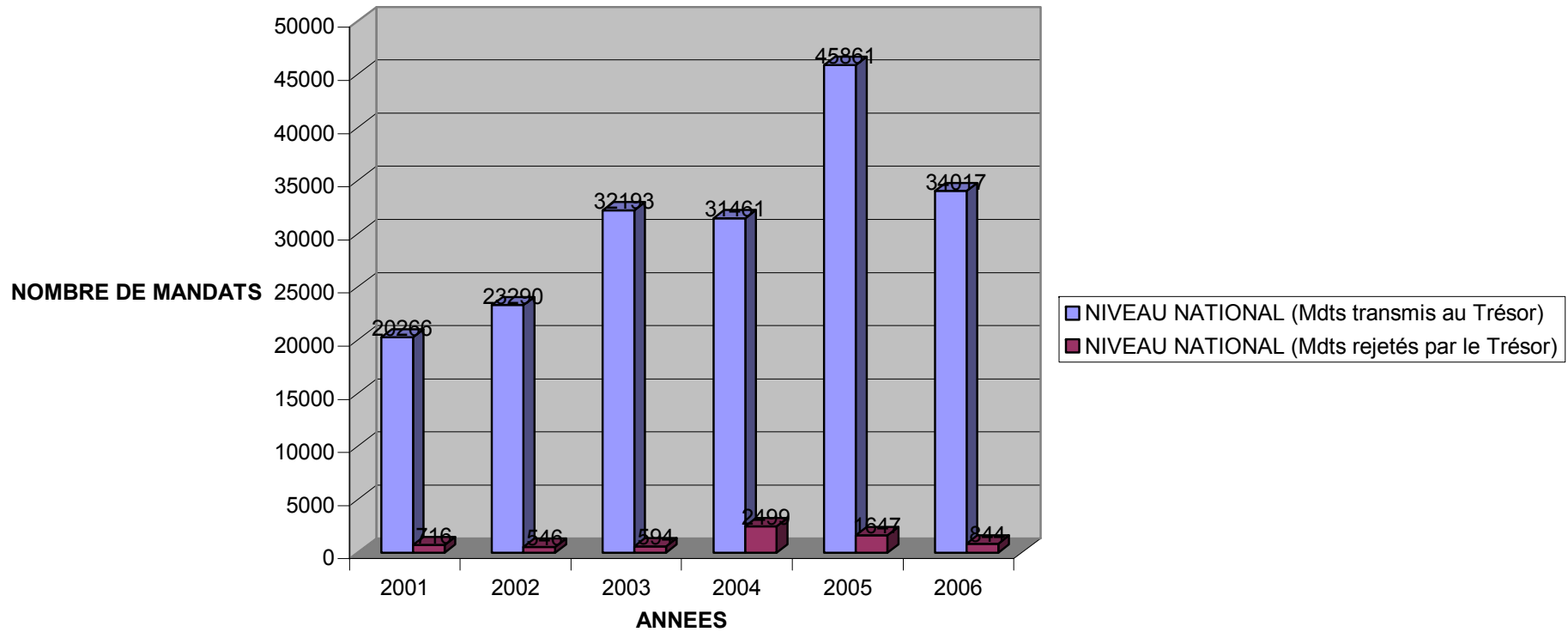
**GRAPHIQUE v₂ : SITUATION DES DELAIS DE PASSATION DES MARCHES DE TRAVAUX A LA DNMP
AU NIVEAU NATIONAL ET DU MSP, DU MEPS ET DU MAEP DE 2005 A 2006**



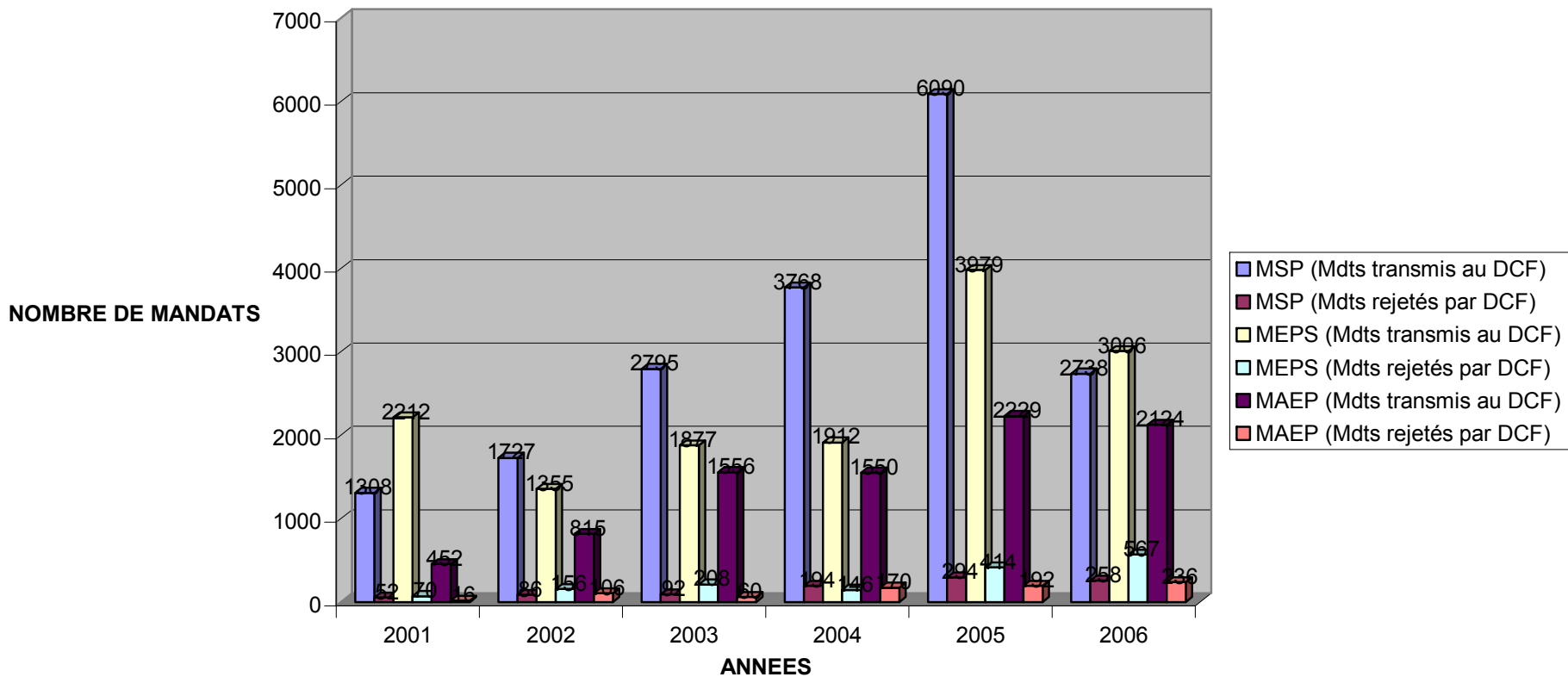
GRAPHIQUE 01 : NIVEAU DE REJETS DES MANDATS TRANSMIS AUX DCF AU PLAN NATIONAL DE 2001 A 2006



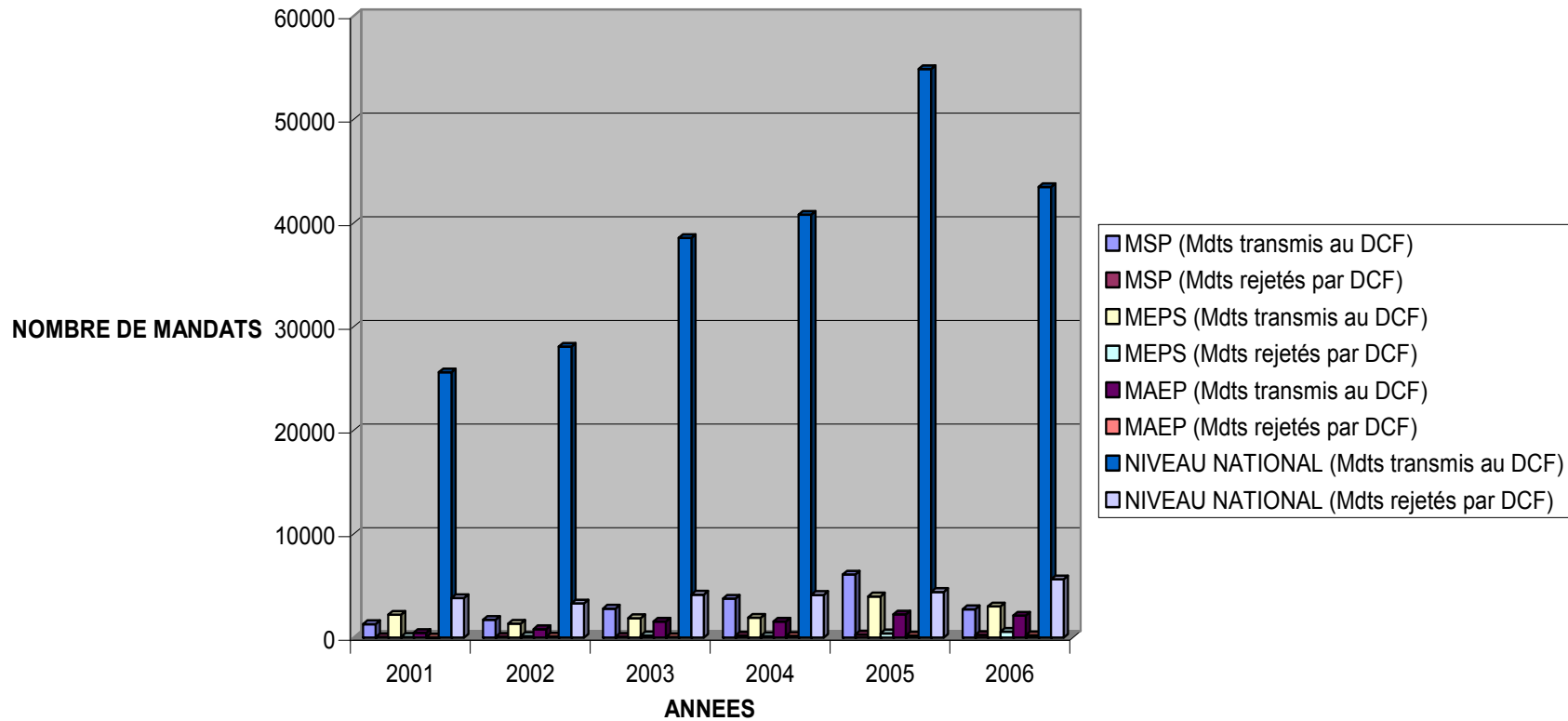
GRAPHIQUE O₂ : NIVEAU DES REJETS DES MANDATS TRANSMIS AU TRESOR AU PLAN NATIONAL DE 2001 A 2006



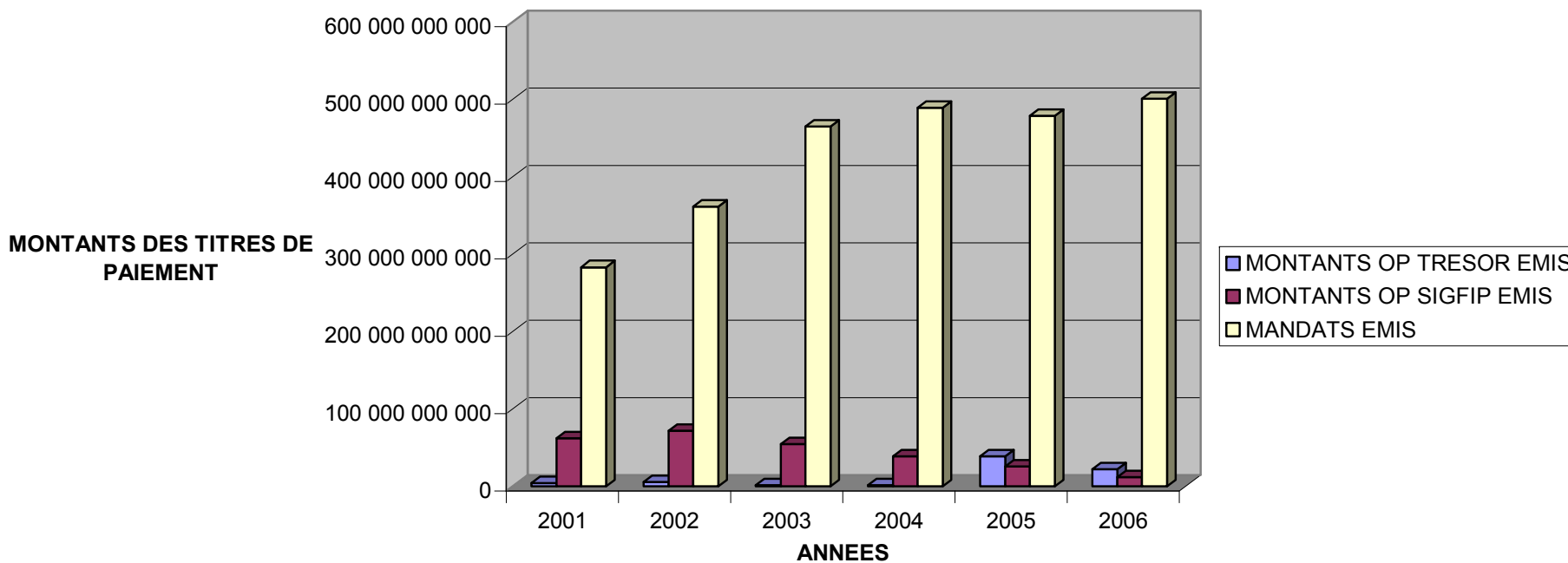
GRAPHIQUE 03 : NIVEAU DES REJETS DES MANDATS TRANSMIS AUX DCF AU PLAN SECTORIEL DE 2001 A 2006



GRAPHIQUE 04 : NIVEAU DES REJETS AU NIVEAU DES DCF AU PLAN NATIONAL ET SECTORIEL DE 2001 A 2006

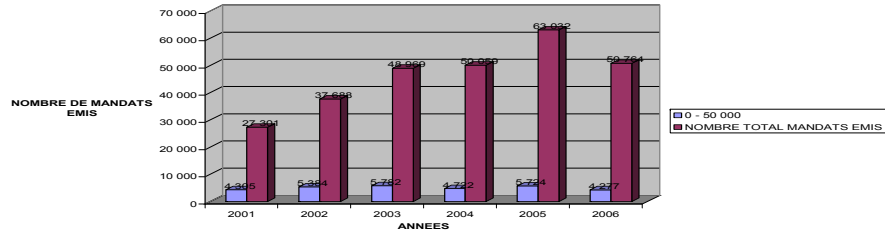


**GRAPHIQUE II : EVOLUTION DU DEGRE DE VIOLATION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES
DONNEES PAR LE PARLEMENT DE 2001 A 2006**

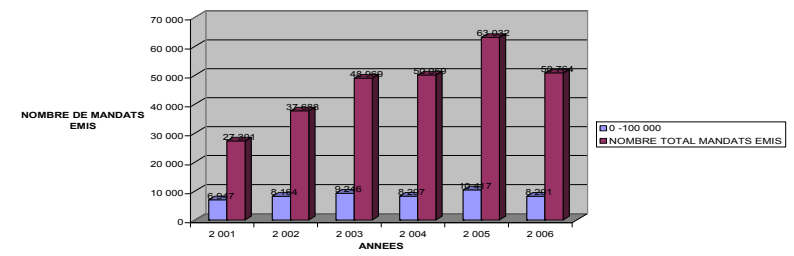


THEME : CONTRIBUTION A LA PERFORMANCE DES REFORMES RELATIVES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE AU BENIN

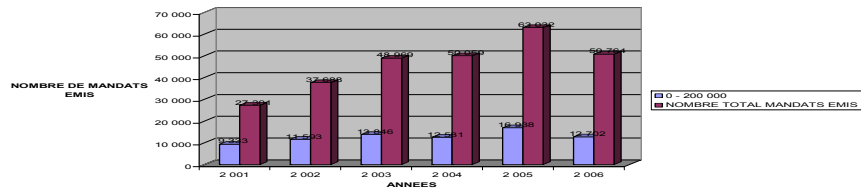
GRAPHIQUE p₁ : COMPARAISON DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE DE MONTANTS COMPRIS ENTRE 0 ET 50 000 AVEC LE NOMBRE TOTAL DE MANDATS EMIS DE 2001 A 2006



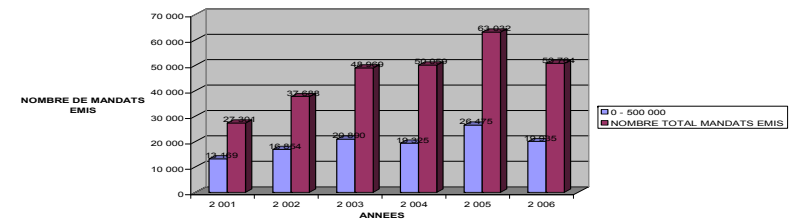
GRAPHIQUE p₂ : COMPARAISON DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE DE MONTANTS COMPRIS ENTRE 0 ET 100 000 AVEC LE NOMBRE TOTAL DE MANDATS EMIS DE 2001 A 2006



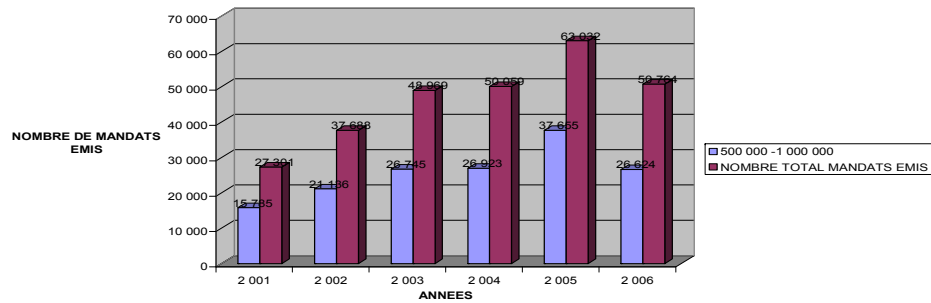
GRAPHIQUE p₃ : COMPARAISON DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE DE MONTANTS COMPRIS ENTRE 0 ET 200 000 AVEC LE NOMBRE TOTAL DE MANDATS EMIS DE 2001 A 2006



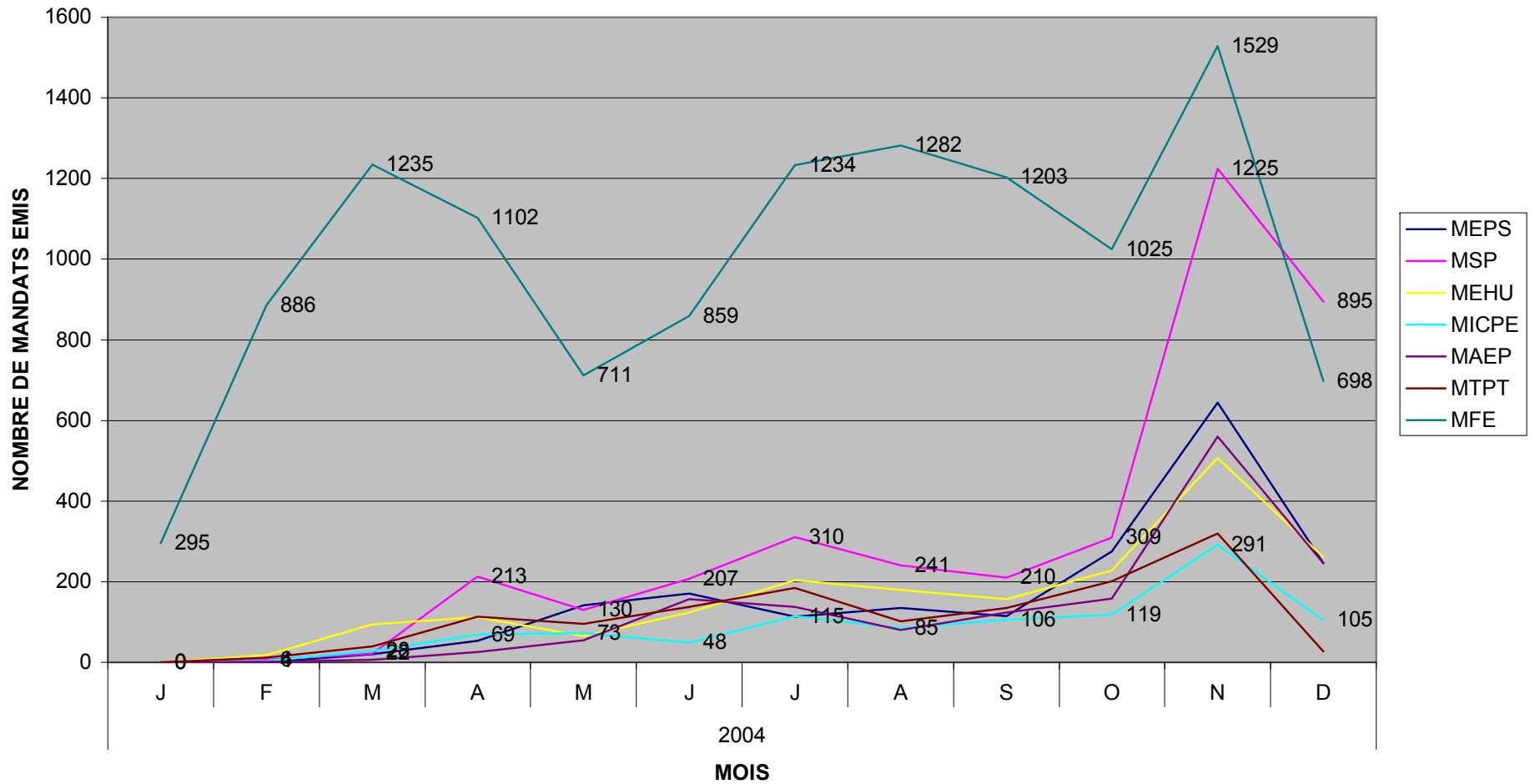
GRAPHIQUE p₄ : COMPARAISON DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE DE MONTANTS COMPRIS ENTRE 0 ET 500 000 AVEC LE NOMBRE TOTAL DE MANDATS EMIS DE 2001 A 2006



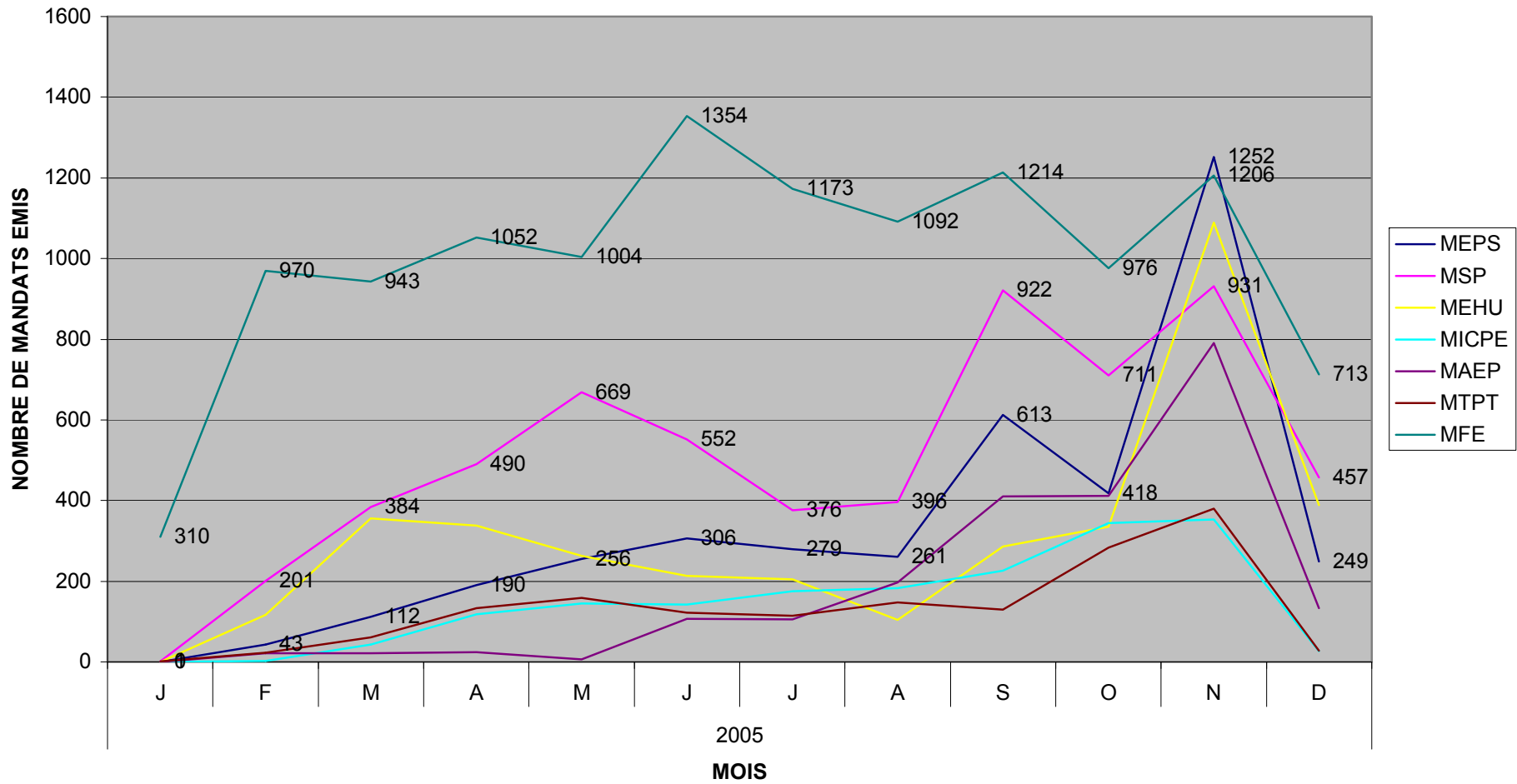
GRAPHIQUE p₅ : COMPARAISON DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE DE MONTANTS COMPRIS ENTRE 500 000 ET 1 000 000 AVEC LE NOMBRE TOTAL DE MANDATS EMIS DE 2001 A 2006



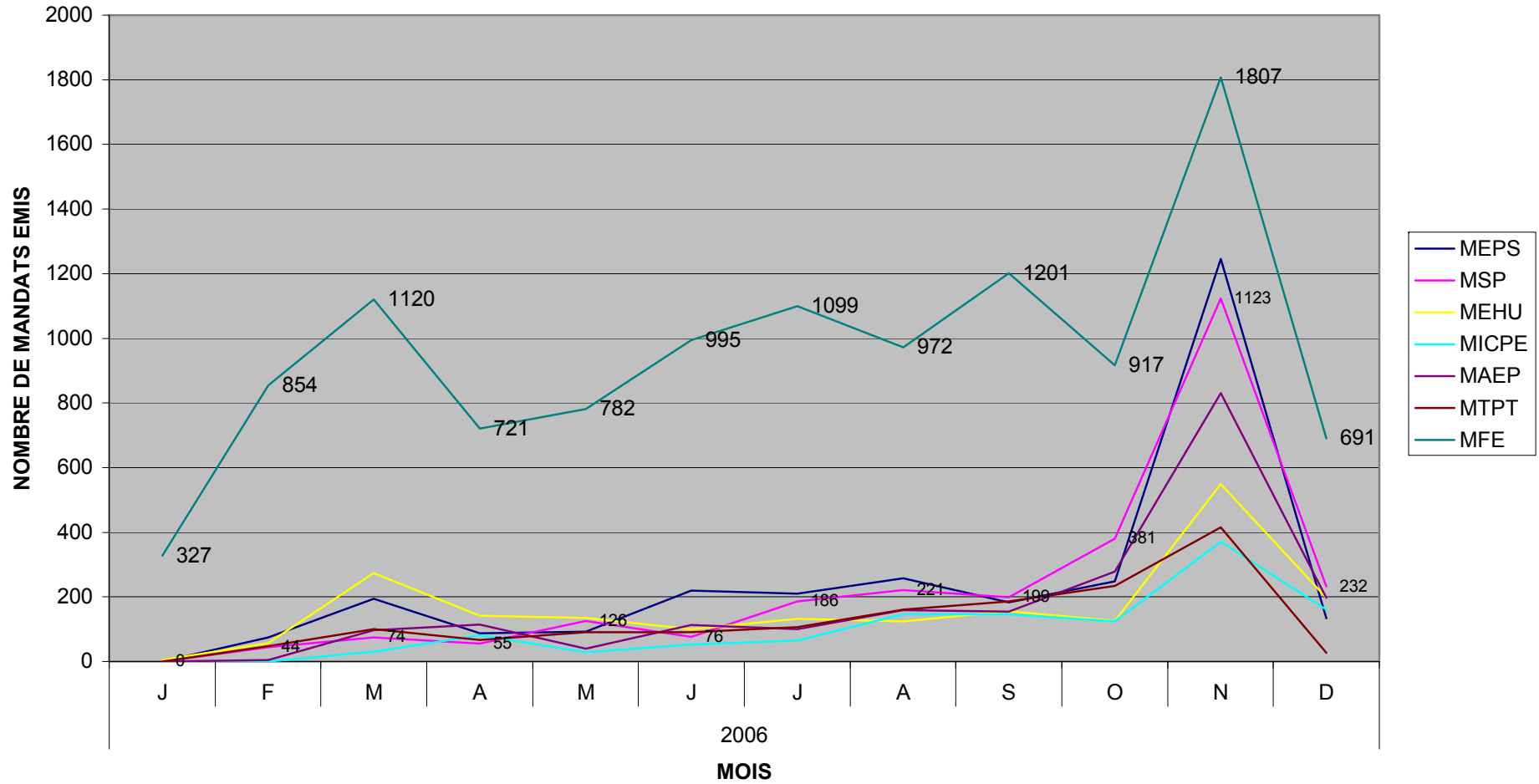
GRAPHIQUE 0 : EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE PAIEMENT EMIS AU NIVEAU SECTORIEL EN 2004



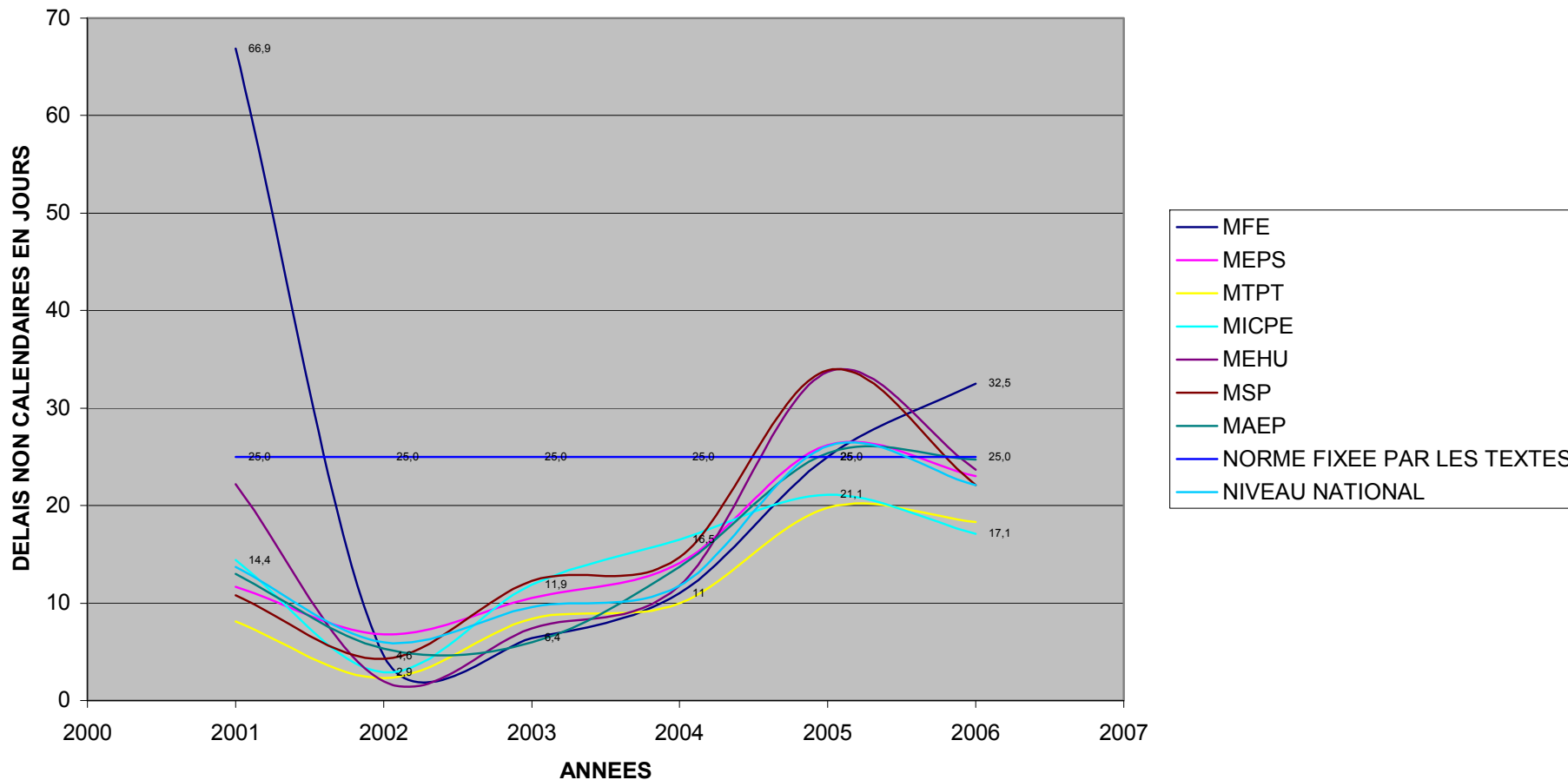
GRAPHIQUE 08 : EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE PAIEMENT EMIS AU NIVEAU SECTORIEL EN 2005



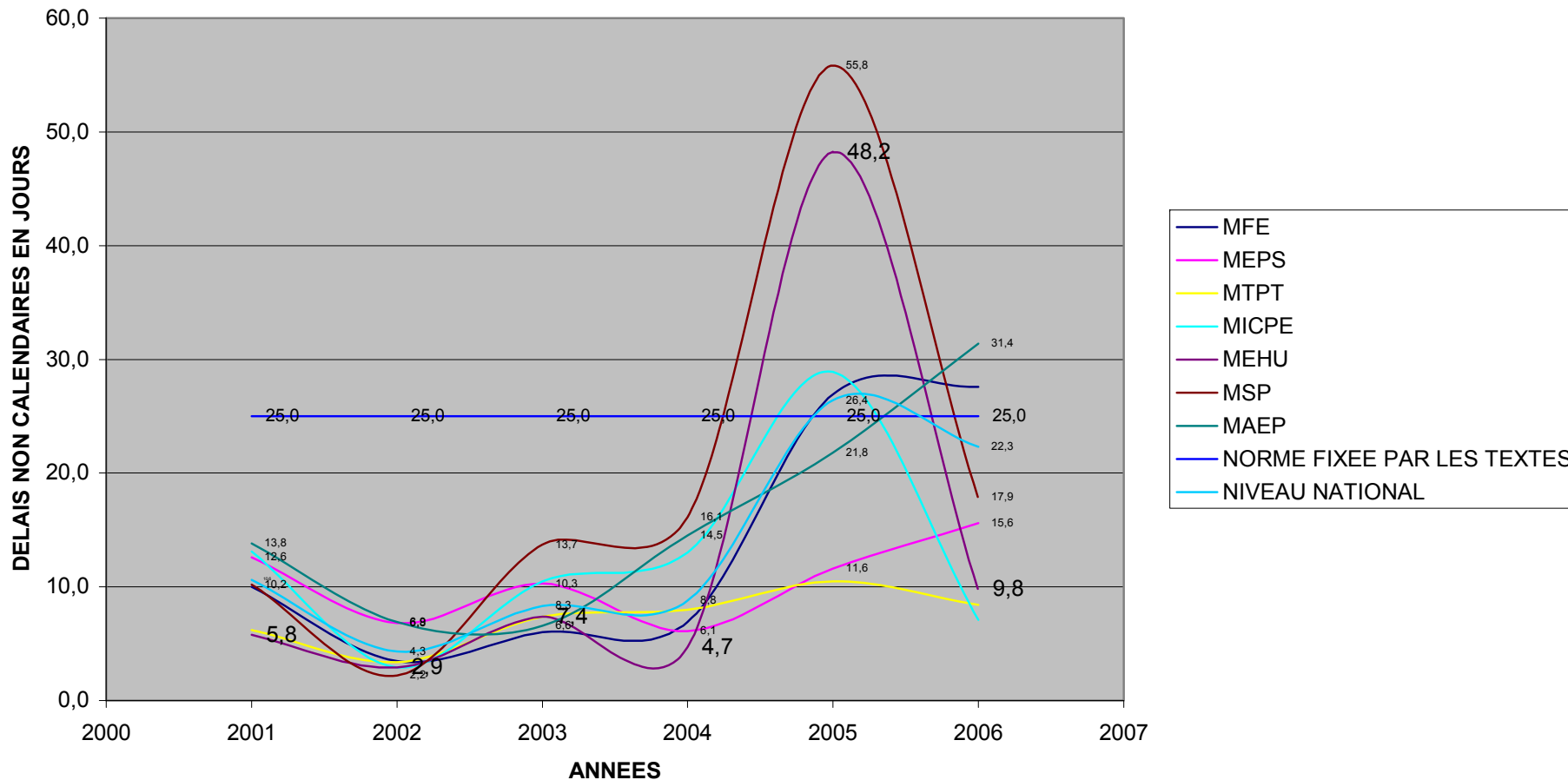
GRAPHIQUE 01 : EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE PAIEMENT EMIS AU NIVEAU SECTORIEL EN 2006



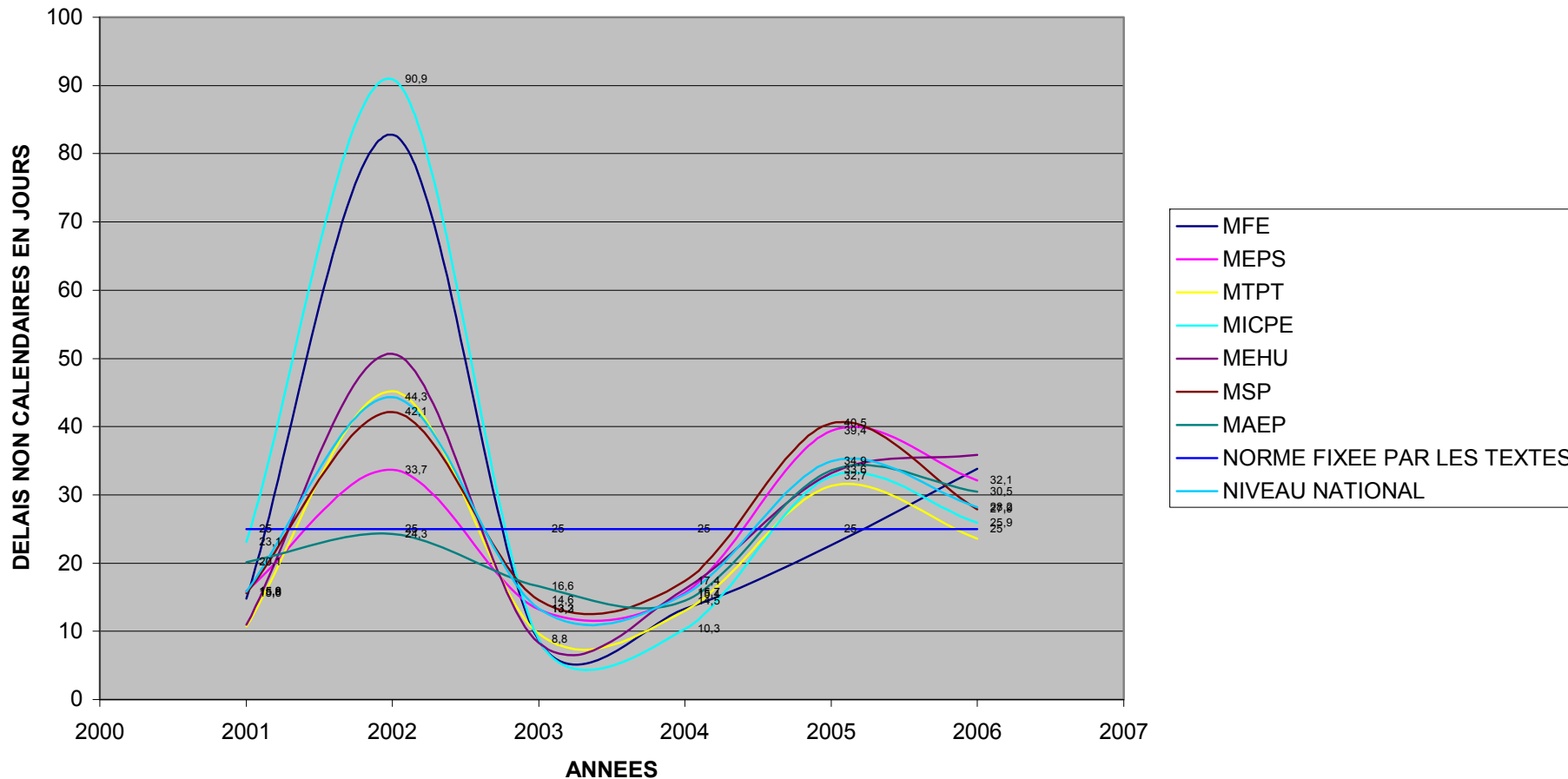
GRAPHIQUE α' : COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL EN MATIERE DE DELAIS DE PAIEMENT DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DE 2001 A 2006



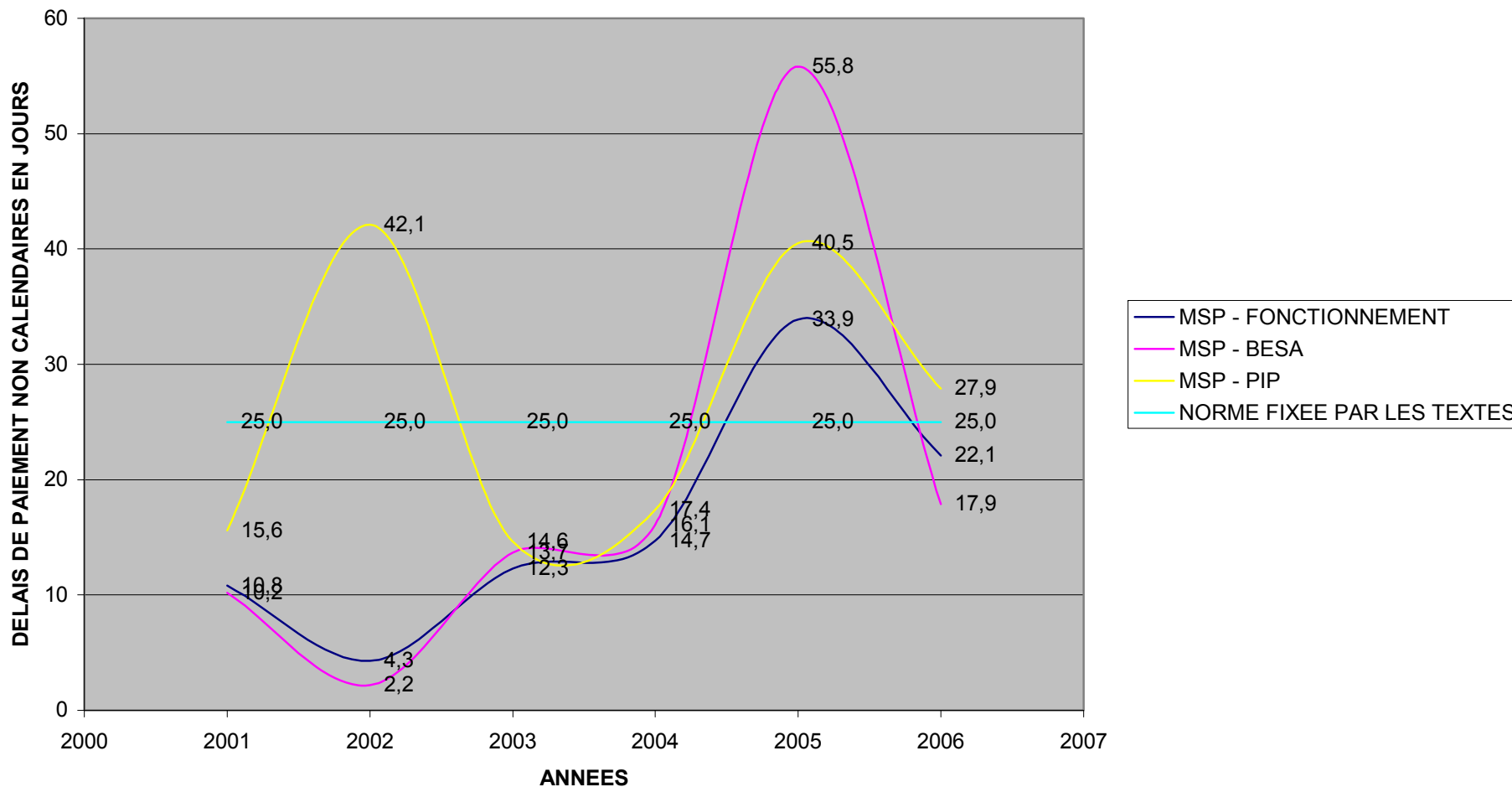
GRAPHIQUE β' : COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL EN MATIERE DE DELAIS DE PAIEMENT DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DU BESA DE 2001 A 2006



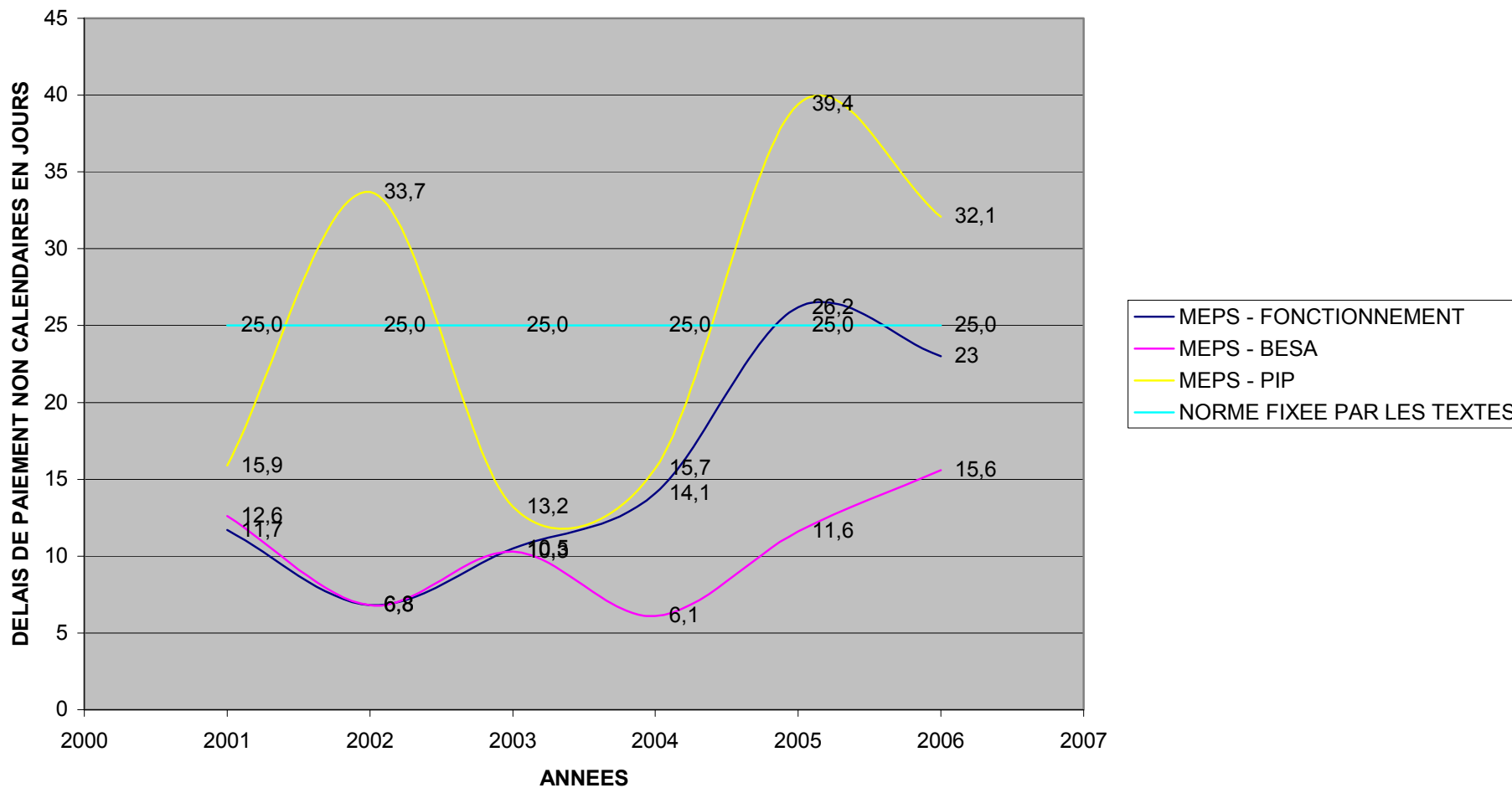
GRAPHIQUE χ' : COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL EN MATIERE DE DELAI DE PAIEMENT DANS LE CADRE DE L'EXECUTION DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL DE 2001 A 2006



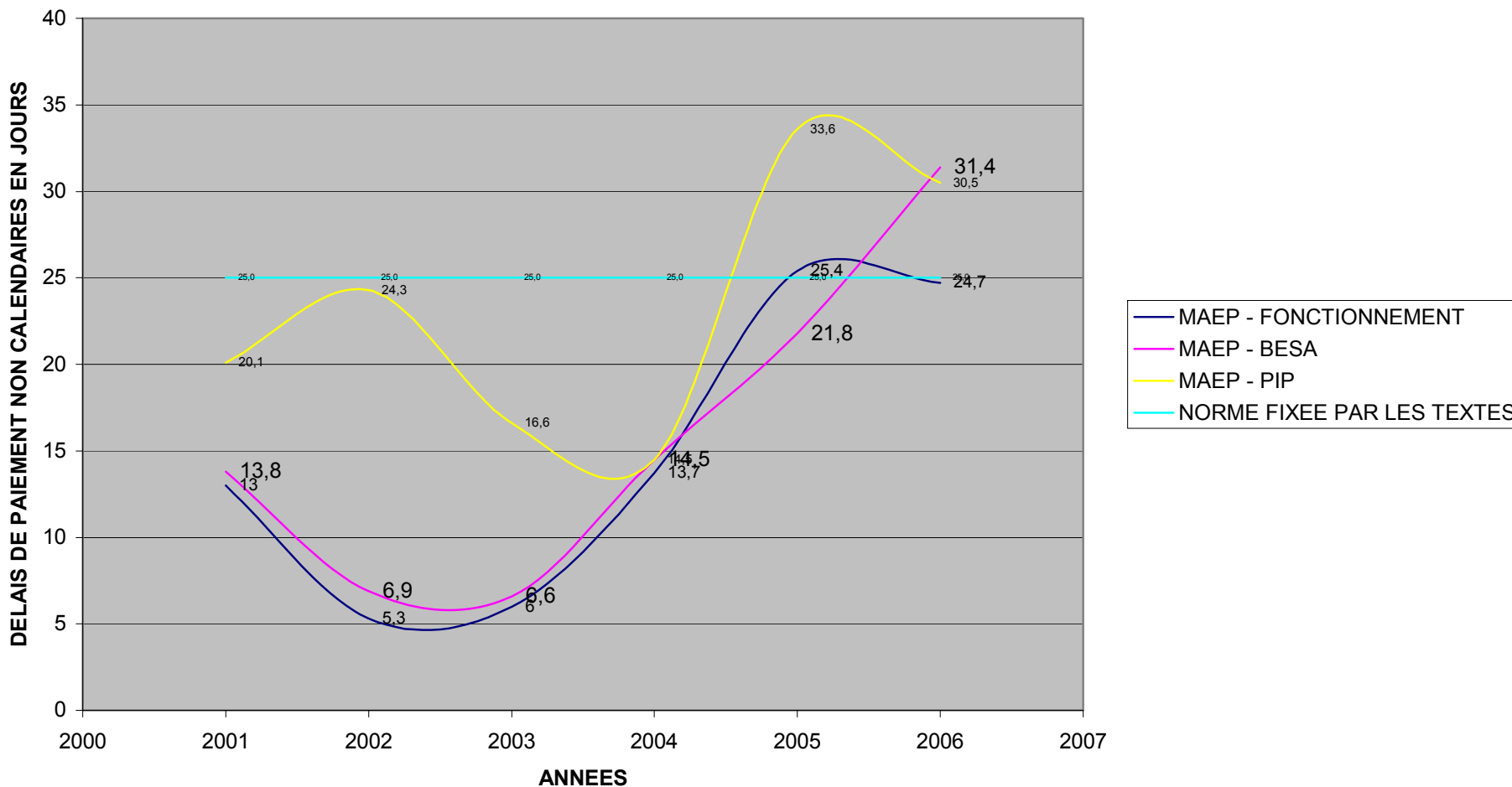
GRAPHIQUE δ_1 : COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES EN MATIERE DE DELAIS DE PAIEMENT POUR LE FONCTIONNEMENT, LE BESA ET LE PIP PAR LE MSP DE 2001 A 2006



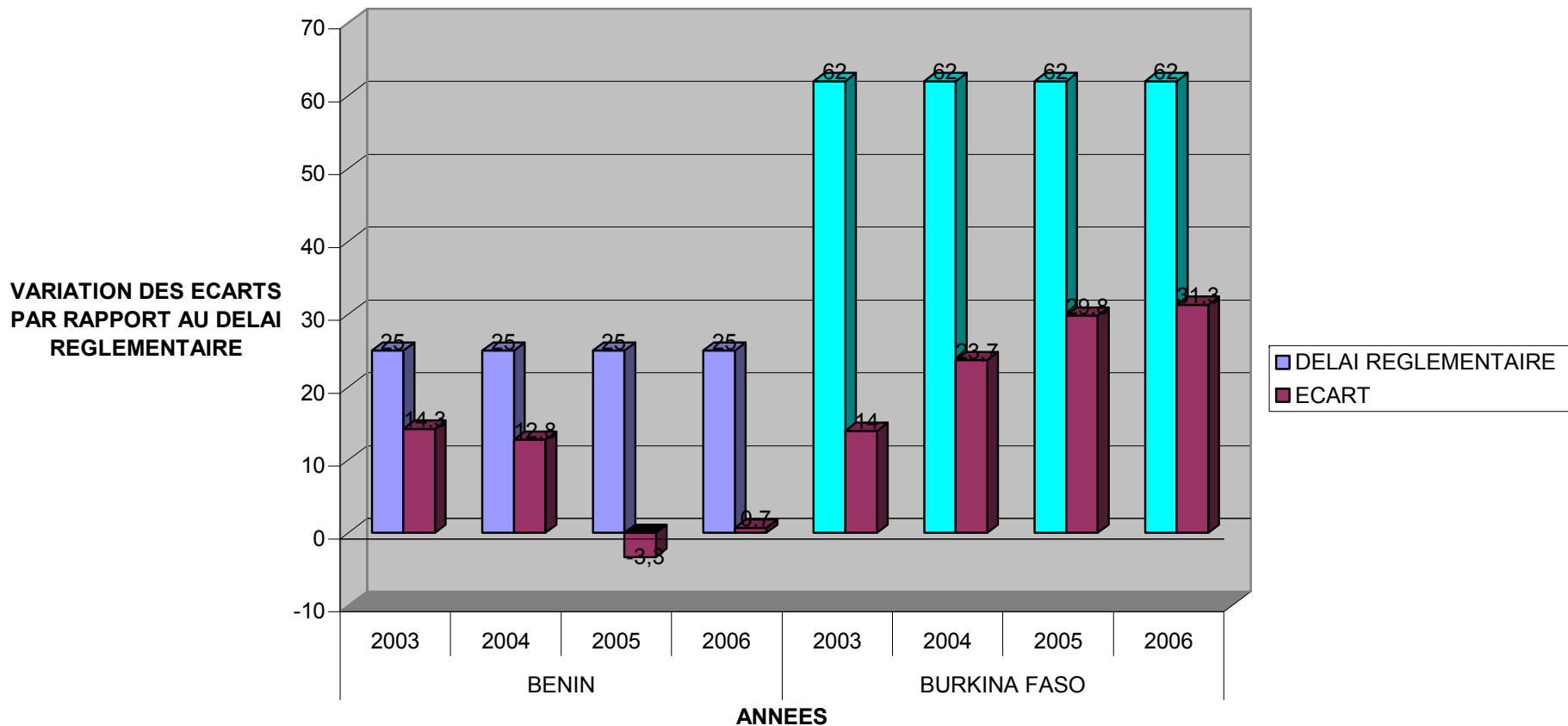
GRAPHIQUE δ_2 : COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES EN MATIERE DE DELAIS DE PAIEMENT POUR LE FONCTIONNEMENT, LE BESA ET LE PIP PAR LE MEPS DE 2001 A 2006



GRAPHIQUE δ_3 : COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES EN MATIERE DE DELAIS DE PAIEMENT POUR LE FONCTIONNEMENT, LE BESA ET LE PIP PAR LE MAEP DE 2001 A 2006



GRAPHIQUE ε' : COMPARAISON DES EFFORTS EN MATIERE DE CELERITE DANS L'EXECUTION DES DEPENSES AU NIVEAU DU BENIN ET DU BURKINA FASO DE 2003 A 2006



A N N E X E N ° 2

T A B L E A U X

TABLEAU λ : DELAIS DE TRAITEMENT AUX FINS IMPUTATIONS DEFINITIVES DES AVIS DE DEBIT D'OFFICE EFFECTUES PAR SERVICE EPARGNE TRESOR EN FIN D'ANNEE

N° d'ordre	Montant OP	Date de règlement	Montants reliquats reversés d'office par Service Epargne	N° déclaration de recette	Année de délivrance déclarations de recettes aux fins imputation définitive débit d'office	Année émission mandats de régularisation	Ecart
1	100 000 000	24/10/2001	15 000 000	n° 031404	2006	2002	4 ans
2	79 000 000	18/05/2001	12 686 784	n° 031420	2006	2002	4 ans
3	50 001 745	20/06/2001	1 745	n° 031419	2006	2002	4 ans
4	3 630 000	25/10/2001	3 630 000	n° 031405	2006	2002	4 ans
5	185 615 612	24/10/2001	302 155	n° 031409	2006	2002	4 ans
6	43 000 000	24/10/2001	3 213 625	n° 031410	2006	2002	4 ans
7	21 250 000	26/03/2001	14 626 000	n° 031412	2006	2002	4 ans
8	37 500 000	26/03/2001	3 986 945	n° 031415	2006	2002	4 ans
9	79 000 000	26/03/2001	436 226	n° 031417	2006	2002	4 ans
10	123 250 000	26/03/2001	10 218	n° 031416	2006	2002	4 ans
11	66 000 615	26/03/2001	18 449	n° 031418	2006	2002	4 ans
12	23 750 000	18/05/2001	10 640 000	n° 031411	2006	2002	4 ans
13	123 250 000	18/05/2001	68 781	n° 031408	2006	2002	4 ans
14	29 000 000	24/10/2001	29 000 000	n° 031421	2006	2002	4 ans
TOTAL	964 247 972		93 620 928				

Source : Tableau conçu à partir des informations obtenues au niveau des régies de plusieurs ministères

**TABLEAU γ' : EVOLUTION DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE
ET DE QUELQUES RATIOS AU NIVEAU DU CF ET DU TRESOR**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TRANCHE DE DEPENSES						
0 - 50 000	4 305	5 384	5 782	4 722	5 724	4 277
0 -100 000	6 947	8 164	9 246	8 207	10 417	8 201
0 - 200 000	9 333	11 593	13 846	12 581	16 938	12 702
0 - 500 000	13 169	16 854	20 890	19 325	26 475	19 935
500 000 -1 000 000	15 785	21 136	26 745	26 923	37 655	26 624
MOYENNE EFFECTIFS PERSONNELS CONTRÔLE ET VERIFICATION AU NIVEAU DCF	2	2	2	2	2	2
MOYENNE EFFECTIFS VERIFICATEURS AU NIVEAU DIVISION VISA SERVICE DEPENSE DU TRESOR	10	10	10	10	10	10
NOMBRE TOTAL MANDATS EMIS	27 301	37 688	48 969	50 059	63 032	50 764
% MANDATS COMPRIS ENTRE 0 ET 50 000	15,77%	14,29%	11,81%	9,43%	9,08%	8,43%
% MANDATS COMPRIS ENTRE 0 ET 100 000	25,45%	21,66%	18,88%	16,39%	16,53%	16,16%
% MANDATS COMPRIS ENTRE 0 ET 200 000	34,19%	30,76%	28,28%	25,13%	26,87%	25,02%
% MANDATS COMPRIS ENTRE 0 ET 500 000	48,24%	44,72%	42,66%	38,60%	42,00%	39,27%
% MANDATS COMPRIS ENTRE 500 000 ET 1 000 000	57,82%	56,08%	54,62%	53,78%	59,74%	52,45%
RATIO NOMBRE DE MANDATS/ DCF	27 301	37 688	48 969	50 059	63 032	50 764
RATIO NOMBRE DE MANDATS/AGENTS VERIFICATEURS TRESOR	2 730	3 769	4 897	5 006	6 303	5 076

Source : Tableau réalisé à partir des informations générées par la base de données
du SIGFIP et obtenues des DCF et du Trésor
- Effectifs DCF au niveau national = 30 dont 06 au niveau des 12 départements
- Effectifs moyens vérificateurs Trésor de 2001 à 2006 = 10

A N N E X E N ° 3
T E X T E S E T A U T R E S

esboitly
 REPUBLIQUE DU BENIN
 MINISTERE DES FINANCES
 ET DE L'ECONOMIE
 CABINET

Cotonou, 30 août 2004

N° 2812
 MFE/CAB/SP

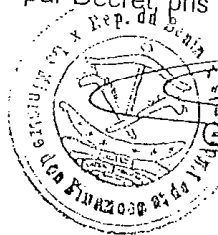
LETTRE CIRCULAIRE

OBJET : Nomination d'Agents Comptables pour gérer les dépenses de transferts.

Dans le cadre de la réduction des dépenses exécutées par la procédure exceptionnelle qui donnent lieu en fin de gestion à d'importantes sommes non justifiées, il est mis fin à la création de régies spéciales d'avances et à la nomination de régisseurs pour gérer les dépenses de transferts (bourses d'études, secours ou allocations universitaires, indemnités de première mise d'équipements, diverses subventions, etc).

A cet effet, il sera nommé au niveau de chaque administration bénéficiaire ou gestionnaire des crédits de transfert, un Agent Comptable pour gérer les fonds qui seront débloqués selon la procédure normale.

Dans ce cadre, les Ministères et Institutions de l'Etat concernés devront me faire parvenir avant le 1^{er} Janvier 2005, leurs propositions de cadres ayant le profil requis pour être nommés Agents comptables. Des dispositions devront être prises pour la confirmation de la nomination de ces Agents Comptables par Décret, pris en Conseil des Ministres. /-



Grégoire LAOUROU -

- AMPLIATIONS**
- PR..... 01 (ATCR)
 - CS..... 01
 - Tous Ministères..... 20
 - CAB/MFE..... 04
 - IGF + CF..... 02
 - DGB..... 01
 - DGML..... 01
 - DGTCP..... 01
 - BORB..... 01

REPUBLIQUE DU BENIN
 MINISTERE DES FINANCES
 Inspection Générale des Finances
 ARRIVEE L- 02-09-04
 Sous le N° 439 IMF/IGF

REPUBLICQUE DU BENIN
MINISTÈRE DES FINANCES
ET DE L'ECONOMIE
CABINET

N° 284
MFE/CAB/SP

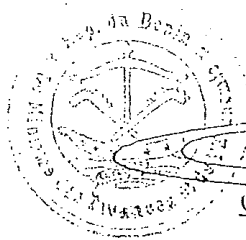
Colonou, 30 août 2

LETTRE CIRCULAIRE

O B J E T : Intégration en temps réel dans SIGFIP des dépenses financées sur ressources extérieures.

Dans le cadre de l'exhaustivité de la Comptabilité administrative, les ordonnateurs délégués des crédits des Ministères et Institutions de l'Etat devront intégrer en temps réel dans SIGFIP toutes les opérations effectuées y compris les dépenses financées sur ressources extérieures (prêts, dons) par leurs structures au profit des projets et/ou programmes bénéficiaires de ces ressources pour compter du 1^{er} Janvier 2005.

Des formations subséquentes seront organisées au profit de toutes les personnes ressources qui seront identifiées pour l'application des présentes dispositions.



Grégoire LAOUROU

- AMPLIATIONS
- PR 01 (ATCR)
 - CS 01
 - Tous Ministères 20
 - CAB/MFE 04
 - IGF + CF 02
 - DGB 01
 - DGML 01
 - DGTCP 01
 - JORB 01

REPUBLICQUE DU BENIN
MINISTÈRE DES FINANCES
ET DE L'ECONOMIE
Inspection Générale des Comptes
ARRIVEE LE 02-09-04
Sous le N° 438

République
 REPUBLIQUE DU BENIN
 MINISTÈRE DES FINANCES
 ET DE L'ÉCONOMIE

CABINET
 N° 2843 MFE/CAB/SP

Cotonou, 30 août 2004

LETTRE CIRCULAIRE

OBJET : Règlement des dépenses par la procédure normale.

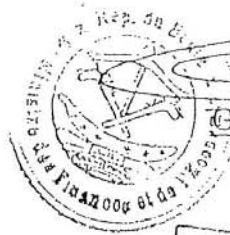
Dans le cadre de la limitation des dépenses exécutées par la procédure exceptionnelle de paiement, les catégories de dépenses ci-après se feront par la procédure normale d'exécution des dépenses.

Il s'agit :

- des acomptes à la SBEE et à l'OPT ;
- des dépenses de transferts (subventions et autres) ;
- des indemnités de surveillance, de secrétariat, de corrections, et autres liées à l'organisation des examens et concours ;
- des bourses d'études, secours et autres allocations universitaires ;
- des indemnités de première mise d'équipements.

S'agissant des dépenses en capital au niveau des postes diplomatiques, elles seront exécutées par la procédure de délégation-ordonnancement.

La présente circulaire prend effet pour compter du 1^{er} Janvier 2005.



Grégoire LAOUROU.-

AMPLIATIONS
 PR 01(ATCR)
 CS 01
 Tous Ministères... 20
 CAB/MFE 04
 GF + CF 02
 DGB 01
 DGML 01
 GTCP 01
 DRB 01

REPUBLIQUE DU BENIN
 MINISTÈRE DES FINANCES
 Inspection Générale des Finances
 ARRIVÉ LE 02-09-04
 Sous le N° 440 MFE/IGF

REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTÈRE DES FINANCES
ET DE L'ÉCONOMIE

CABINET

SOMMAIRE
Mesures de réduction des régies
et de limitation des OP.

A R R E T E

ANNEE 2004 N° 1100/MFE/CAB/SP

LE MINISTRE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE

VU la Loi n° 90-032 du 11 Décembre 1990, portant
Constitution de la République du Bénin ;

VU la Proclamation le 03 Avril 2001 par la Cour
Constitutionnelle des résultats définitifs de
l'élection présidentielle du 22 Mars 2001 ;

VU la Loi Organique n° 86-021 du 26 Septembre
1986 relative aux Lois de Finances ;

VU le Décret n° 99-514 du 02 Novembre 1999,
portant attributions, organisation et
fonctionnement du Ministère des Finances et
de l'Economie ;

VU la Loi n°2003-23 du 26 Décembre 2003, portant
Loi de Finances pour la gestion 2004 ;

VU le Décret n°2004-252 du 4 Mai 2004, fixant la
Structure-type des Ministères ;

VU le Décret n° 2003-209 du 12 Juin 2003, portant
composition du Gouvernement ;

VU l'Arrêté n°1264/MF/DC/CTE du 30 Décembre
1997, portant mise en application du manuel de
procédure d'exécution des dépenses publiques
et de la nomenclature des pièces justificatives ;

VU les disponibilités budgétaires ;

A R R E T E

ARTICLE 1^{er} : Sont modifiées, les dispositions de l'article 3 de l'Arrêté
n°1264/MF/DC/CTE du 30 Décembre 1997, portant mise en application du
manuel de procédure d'exécution des dépenses publiques et de la
nomenclature des pièces justificatives.

ARTICLE 2 : Le recours à la procédure exceptionnelle de paiement sera limité
aux dépenses spécifiques ci-après :

- les évacuations sanitaires ;
- les premières avances sur caisse de menues dépenses ;

REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTÈRE DES FINANCES
Inspection Générale des Finances
ARRIVEE LE 02-09-04
sous le N° 437 IMP/ICI

- les avances au profit des régies exceptionnellement autorisées ;
- les frais de mission ;
- les dépenses liées à la formation.

ARTICLE 3 : Il est mis fin à l'ouverture de régie sur les projets et programmes pour compter du 1^{er} Janvier 2005.

ARTICLE 4 : Les régies qui gèrent les dépenses de transferts (subventions, bourses d'études et autres) au profit des Etablissements Publics seront clôturées au plus tard le 31 Décembre 2004.

ARTICLE 5 : En lieu et place des régisseurs chargés de gérer les subventions, il sera procédé à la nomination des Agents Comptables pour compter du 1^{er} Janvier 2005 ;

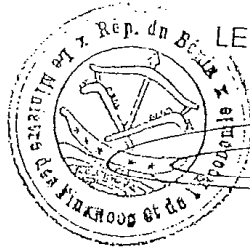
ARTICLE 6 : Les Agents Comptables chargés de gérer les subventions seront nommés par intérim par arrêté du Ministre chargé des Finances parmi les cadres supérieurs ayant une formation en Comptabilité Publique ou en Finances Publiques.

Leur nomination devra être confirmée par Décret pris en Conseil des Ministres sur proposition conjointe du Ministre de tutelle et du Ministre chargé des Finances.

ARTICLE 7 : Le Directeur Général du Budget, le Contrôleur Financier, le Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, les Directeurs de l'Administration, les Directeurs des Ressources Financières et les Gestionnaires de crédits sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application des dispositions du présent Arrêté.

ARTICLE 8 : Le présent Arrêté qui abroge toutes dispositions antérieures contraires, prend effet à compter de sa date de signature et sera publié au Journal Officiel./.-

Cotonou, le 30 août 2004



LE MINISTRE DES FINANCES
ET DE L'ECONOMIE, /

Grégoire LAOUROU.-

AMPLIATIONS :

PR/CAB.....	1
CAB/MFE.....	2
AUTRES MINISTERES.....	20
DGB.....	1
CF.....	1
DGTCP.....	2
IGF.....	5
CS.....	2
JORB.....	1
CHRONO.....	1

R.E.
REPUBLIQUE DU BENIN
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

DECRET N°2000-601 DU 29 NOVEMBRE 2000

portant réforme des procédures d'exécution
du Budget général de l'Etat.

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,
CHEF DE L'ETAT,
CHEF DU GOUVERNEMENT,

- Vu la Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Vu la Loi organique n° 86-021 du 26 Septembre 1986 relative aux Lois de Finances ;
- Vu le traité de l'UEMOA du 10 janvier 1994 relatif à l'harmonisation des législations et procédures budgétaires, des lois de Finances et Comptabilités publiques ;
- Vu la Proclamation le 1^{er} avril 1996 par la Cour constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 18 mars 1996 ;
- Vu le Décret n°99-309 du 22 juin 1999 portant composition du Gouvernement ;
- Vu le Décret n° 99-458 du 22 septembre 1999 portant approbation de la Nomenclature budgétaire de l'Etat adaptée aux normes de l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ;
- Vu le Décret n° 99-514 du 02 novembre 1999 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Finances et de l'Economie ;
- Sur proposition du Ministre des Finances et de l'Economie ;
- Le Conseil des Ministres entendu en sa séance du 08 Novembre 2000 ;

DECRETE :

CHAPITRE PREMIER : DISPOSITIONS GENERALES

Article 1^{er} : La présente réforme budgétaire porte sur la révision des procédures d'exécution du Budget, la déconcentration de la fonction d'Ordonnateur, la mise

en vigueur d'un nouveau circuit de la dépense, la conformisation des procédures d'exécution de la dette publique extérieure aux procédures budgétaires et la mise en œuvre d'un applicatif informatique dénommé Système Intégré de Gestion des Finances publiques (SIGFIP) destiné à gérer les prévisions et l'exécution de l'ensemble des dépenses et des recettes du Budget général de l'Etat et des Comptes Spéciaux du Trésor.

Article 2 : Le Ministre chargé des Finances est l'Ordonnateur principal unique du Budget Général de l'Etat. Il peut déléguer ses pouvoirs.

Article 3 : Les Ministres sectoriels et Présidents d'Institutions sont Administrateurs des crédits de leurs départements ou Institutions. Ils peuvent déléguer leurs pouvoirs aux responsables de l'Administration financière de leurs ministères ou Institutions.

CHAPITRE 2 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES.

Article 4 : Les acteurs de la chaîne des dépenses sont :

- le Directeur Général du Budget ;
- le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement
- le Directeur des Services de l'Intendance Militaire (DSI) ;
- les Gestionnaires de crédits ;
- les Administrateurs délégués de crédits ;
- les Ordonnateurs délégués ;
- les Ordonnateurs secondaires ;
- le Contrôleur Financier et
- les comptables Publics.

Articles 5 : Le Directeur Général du Budget est chargé de notifier aux Administrateurs de crédits, au Contrôleur Financier et aux Comptables assignataires, les lois de finances et les actes budgétaires subséquents dès qu'ils deviennent exécutoires. Il est en outre chargé de mettre en application la politique de régulation des dépenses arrêtées par le Ministre chargé des Finances. Il est l'Ordonnateur Délégué de certaines dépenses non réparties gérées par le Ministre chargé des Finances et de la solde des fonctionnaires.

Article 6 : le Directeur Général de la CAA est administrateur de crédits pour les dépenses relatives au remboursement de la dette et ordonnateur délégué de son budget de fonctionnement.

Article 7 : Les Gestionnaires de crédits sont les responsables des unités administratives (Directeurs des services ou Directeurs de projets). Ils sont au début de la chaîne. Ils établissent les demandes d'engagement de dépenses qu'ils adressent aux Administrateurs de crédits dans la limite des crédits à eux notifiés.

Ils reçoivent livraison des commandes, certifient le "service fait" et transmettent les pièces justificatives aux Directeurs de l'Administration.

Article 8 : Les Administrateurs délégués de crédits sont les Directeurs de l'Administration. Ils reçoivent délégation de pouvoir de leurs Ministres. Ils centralisent les demandes d'engagement des gestionnaires de crédits et engagent l'Etat vis-à-vis des tiers dans la limite des autorisations données.

Ils procèdent à des délégations de crédits aux services décentralisés de leurs départements

Article 9 : Les Ordonnateurs délégués sont habilités à émettre et signer les actes d'engagement et d'ordonnancement des dépenses après visa préalable du Contrôleur Financier ou de ses délégués.

Les fonctions d'Administrateur délégué de crédits et d'Ordonnateur délégué sont indissociables.

Article 10 : Les Ordonnateurs délégués des ministères sectoriels sont nommés en conseil des Ministres sur proposition du Ministre concerné .

Ils doivent avoir un profil de gestionnaire de finances publiques ayant au moins cinq (5) années d'ancienneté et être de la catégorie A. Ils doivent être techniquement compétents, dynamiques, intègres et patriotes.

Ils doivent avoir en outre fait des études supérieures dans l'une des spécialités ci-après :

- gestion et/ou administration des finances publiques ;
- administration du Trésor ,
- Gestion et/ou administration des banques et institutions financières ;
- gestion des entreprises ;
- Administration hospitalière, universitaire et d'intendance.

Article 11 : L'Ordonnateur secondaire unique des services civils de l'Etat à l'échelon départemental est le Préfet. Nonobstant cette disposition, les Directeurs départementaux, les chefs de projet peuvent être désignés Ordonnateurs secondaires par Arrêté du Ministre chargé des Finances. Dans les représentations diplomatiques, le Chef de mission est Ordonnateur secondaire.

Les actes de dépenses des Ordonnateurs secondaires sont soumis au visa du délégué du Contrôleur Financier au plan local. Leurs dépenses sont assignées sur la Caisse du comptable du Trésor public territorialement compétent.

Article 12 : Le Contrôleur Financier exerce un contrôle à priori sur toutes les dépenses du Budget Général de l'Etat tant au niveau de l'engagement que de l'ordonnancement. En cas d'irrégularité, le Contrôleur Financier refuse son visa.

Article 13 : Un délégué du Contrôleur est nommé auprès de chaque ministère ou Institution de l'Etat et auprès de la CAA et exerce les mêmes prérogatives que le Contrôleur Financier au niveau central.

Article 14 : Le Receveur Général des Finances est le comptable principal de l'Etat. Il est le comptable assignataire de toutes les dépenses du Budget Général de l'Etat et des comptes Spéciaux du Trésor.

Par délégation, le Receveur des Finances près la CAA, désigné Receveur des Finances de la Dette est Comptable assignataire des dépenses de projets et celles relatives à la dette.

Article 15 : Il existe deux types de procédures d'exécution des dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle.

La procédure normale comprend les quatre phases d'exécution de la dépense :

- l'engagement;
- la liquidation;
- l'ordonnancement et
- le paiement.

La procédure exceptionnelle comprend deux phases :

- la phase engagement - ordonnancement et
- la phase paiement.

Article 16 : Les dépenses devant faire l'objet de la procédure exceptionnelle seront précisées par Arrêté du Ministre chargé des Finances.

Article 17 : Les crédits ouverts au budget général de l'Etat peuvent être délégués aux services déconcentrés de l'Etat c'est-à-dire aux Départements, aux missions diplomatiques.

CHAPITRE 3 : DISPOSITIONS RELATIVES AUX PROCEDURES D'EXECUTION DES RECETTES

Article 18 : Le Ministre chargé des Finances est l'Ordonnateur principal unique des opérations de recettes du Budget Général de l'Etat et des Comptes Spéciaux du Trésor. Il peut déléguer ses pouvoirs.

Article 19 : Les Ordonnateurs délégués en matière de recettes sont :

- le Directeur Général des Impôts et des Domaines pour les Impôts directs et indirects ;
- le Directeur Général des Douanes et Droits Indirects pour les recettes fiscales douanières ;
- l'Agent judiciaire du Trésor pour les produits contentieux qui lui sont confiés ;
- le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement pour la mobilisation des ressources extérieures (dons et prêts) ;
- les responsables des administrations financières des ministères et institutions en ce qui concerne l'émission des ordres de recettes consécutifs à des annulations de dépenses.

Article 20 : Le Comptable assignataire des ordres de recettes est le Receveur Général des Finances.

Article 21 : Le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement émet des ordres de recettes correspondant au montant de chaque convention de financement (dons et prêts). L'Ordre de recette est également notifié au bailleur de fonds qui doit mentionner sur les références les documents de mobilisation de fonds. Les recettes de cette nature sont mobilisées par la CAA et encaissées par le Receveur des Finances de la Dette.

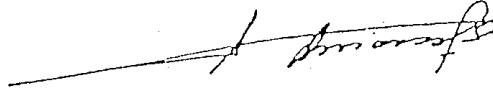
Article 22 : le présent Décret qui abroge toutes dispositions antérieures contraires sera publié au Journal Officiel.

Fait à Cotonou, le 29 novembre 2000

Par le Président de la République,
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,

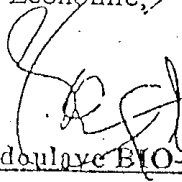

Mathieu KEREKOU.

Le Ministre d'Etat, Chargé de la Coordination de
l'Action Gouvernementale, du Plan, du Développement
et de la Promotion de l'Emploi,



Bruno AMOUSSOU.-

Le Ministre des Finances et
de l'Economie,



Abdoulaye BIO-TCHANE.-

AMPLIATIONS.- : PR 6 AN 4 CS 2 CC 2 CES 2 HAAC 2 MECCAG-PDPE
MFE 4 AUTRES MINISTERES 17 SGG 4 DGBM-DCF-DGTCP-DGID-
DGDDI 5 BN-DAN-DLC 3 GCONB DCCT INSAE 3 BCP CSM IGAA 3 UNB
FASJEP ENA 3 JO 1.-

GUIDE D'ENTRETIEN

- ↓ Avec les responsables, cadres et agents des services de l'ordonnateur délégué (DA, chefs services, régisseurs, comptables....)

Comment expliquez-vous la faiblesse des taux de consommation des crédits du PIP du budget national ?

Le contrôle financier est-il réellement un obstacle à la célérité dans la consommation des crédits budgétaires ?

Avez-vous un planning d'exécution des opérations de dépenses ?

Quelles sont les raisons qui justifient la non régularisation des OP dans les délais réglementaires ?

- ↓ Avec les DCF

Qu'est-ce que la Délégation du Contrôle Financier ?

Quelle est sa place dans la gestion des finances publiques ?

Quelles sont les difficultés liées à l'exercice de la fonction de Contrôle Financier ?

Quelles sont les raisons qui justifient la non régularisation des OP dans les délais réglementaires ?

Que vous reprochent véritablement les acteurs ci-après :

- l'ordonnateur délégué, les gestionnaires de crédits ?
- les fournisseurs créanciers de l'Etat ?

Y a-t-il des entorses à l'orthodoxie financière notamment, en matière de fractionnement des commandes révélées par des contrôles précédents ?

Comment se manifestent-elles ?

Comment peut-on juguler le phénomène de fractionnement des marchés de l'Etat ?

Les services de l'OD respectent-ils les dates d'arrêt des engagements et des mandatements ?

- ↓ Avec les responsables, cadres et agents du Trésor (chefs services, chefs division,)

Quel rôle joue le service de la dépense dans la chaîne d'exécution ?

Quelle est sa place dans la gestion des finances publiques ?

Le service de la dépense est-il un obstacle à la célérité dans la consommation des crédits du PIP du budget national ?

Qu'est-ce qui explique le nombre élevé de mandats de paiement dont les montants sont compris entre 0 et 1 000 000 et 0 et 0 et 10 000 000

Qu'est-ce qui justifie en 2005 le nombre élevé de rejets ?

Les OP dits du Trésor constituent des entorses à l'orthodoxie financière dénoncée par la Chambre des Comptes déjà en 2000 et des rapports d'audit

Qu'est-ce qui explique le fait que cette pratique a continué d'avoir cours jusqu'à 2006 ?

Qu'est-ce qui explique le surcroît de travail exceptionnel au niveau du Trésor à la fin de l'année budgétaire ?

Qu'est-ce qui explique les difficultés de trésorerie cycliques au niveau du Trésor Public ?

- ↓ Aux prestataires de services

Quel est votre domaine d'intervention (Fonctionnement, BESA ou PIP) ?

Quelles sont les raisons qui expliquent les retards dans l'achèvement des travaux ?

Quelles sont les difficultés que vous rencontrez au niveau des services de l'OD, des DCF et du Trésor ?

Organigramme du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du MDEF

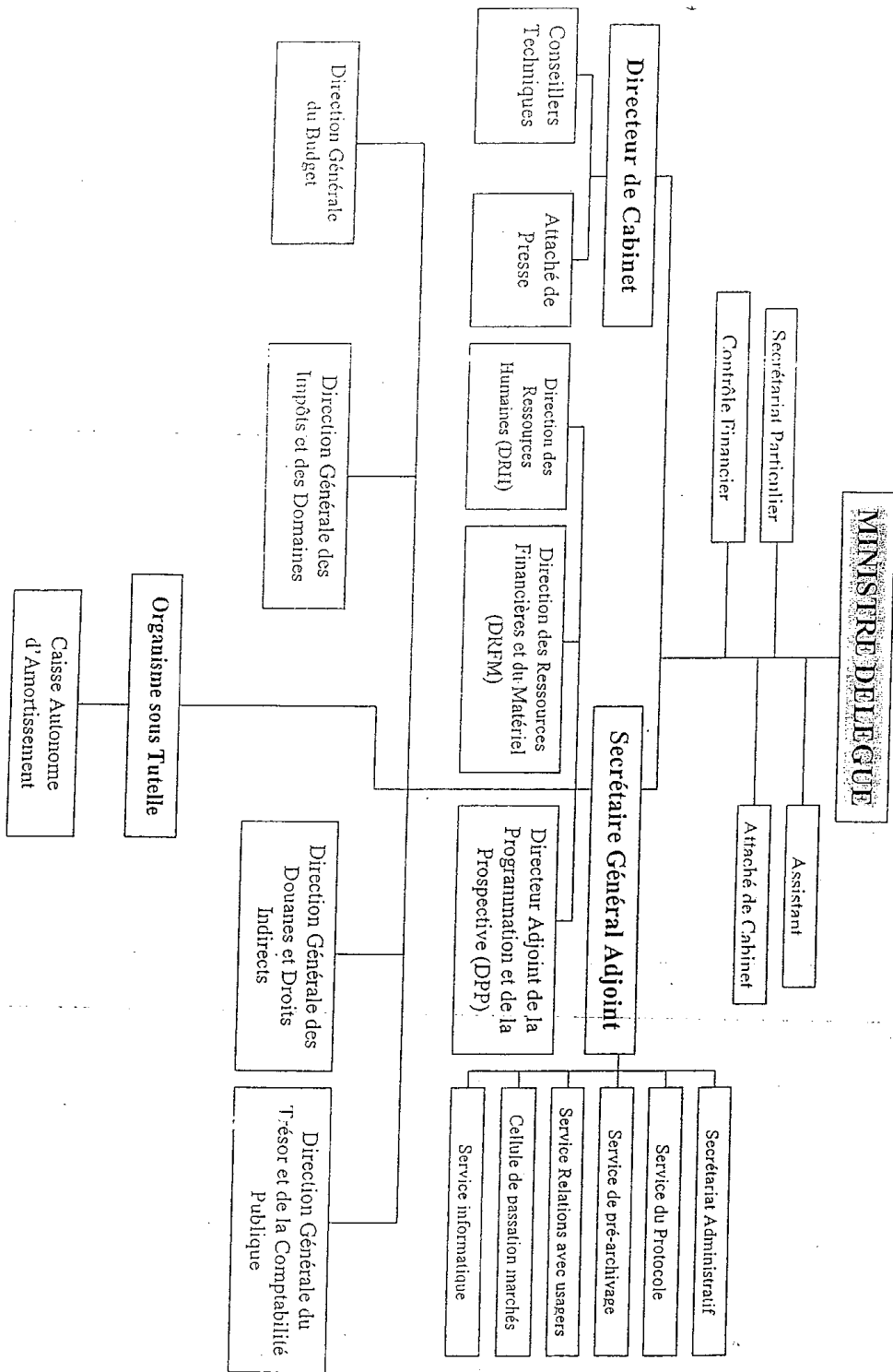


TABLE DES MATIERES

TITRES.....	PAGES
DEDICACES.....	i
REMERCIEMENTS.....	ii
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	iii
LISTE DES TABLEAUX.....	iv-v
LISTE DES FIGURES ET GRAPHIQUES.....	vi-vii
GLOSSAIRE.....	viii
RESUME.....	ix
SOMMAIRE (PLAN).....	x
INTRODUCTION GENERALE.....	1
CHAPITRE I - DES OBSERVATIONS DE STAGE A LA PROBLEMATIQUE DE LA PERFORMANCE DES REFORMES DU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE.....	5
SECTION I - DE LA DESCRIPTION DU CADRE DE L'ETUDE ET DES PROCEDURES ACTUELLES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES.....	6
PARAGRAPHE I - PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE ET DES CARACTERISTIQUES DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE	6
A - PRESENTATION DU CADRE DE L'ETUDE.....	6
1 - PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET	7
2 - PRESENTATION DE LA DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE	8
B - CARACTERISTIQUES DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE.....	9
1 - LA DECONCENTRATION DE LA FONCTION D'ORDONNATEUR ET DE CELLE DE CONTRÔLEUR FINANCIER.....	9
a) LA DECONCENTRATION DE LA FONCTION D'ORDONNATEUR.....	9
b) LE RENFORCEMENT DE LA DECONCENTRATION DE LA FONCTION DE CONTRÔLEUR FINANCIER.....	9
2 - L'HARMONISATION DES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES ET L'INFORMATISATION DU CIRCUIT DE LA DEPENSE	9
a) LA CONFORMISATION DES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES DES PROJETS FINANCES SUR RESSOURCES EXTERIEURES ET DU SERVICE DE LA DETTE PUBLIQUE AUX PROCEDURES BUDGETAIRES ET COMPTABLES.....	9

b) L'INFORMATISATION DU CIRCUIT DE LA DEPENSE.....	10
PARAGRAPHE II - APERÇU DES PROCEDURES ACTUELLES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES.....	10
A - LA PROCEDURE NORMALE.....	10
1 - LA PHASE ADMINISTRATIVE.....	11
2 - LA PHASE COMPTABLE : LE PAIEMENT.....	11
B - LA PROCEDURE EXCEPTIONNELLE.....	12
1 - GENERALITES.....	12
2 - LES MODALITES DE CREATION ET DE FONCTIONNEMENT D'UNE REGIE.....	13
a) CREATION D'UNE REGIE.....	13
b) FONCTIONNEMENT DE LA CAISSE DE MENUES DEPENSES ET DE LA REGIE.....	13
c) FONCTIONNEMENT DE LA REGIE.....	14
d) LES MESURES D'ASSAINISSEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES INTERVENUES EN 2005.....	14
SECTION II - DES MOTIVATIONS A LA PROBLEMATIQUE DE LA PERFORMANCE DES REFORMES RELATIVES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE.....	15
PARAGRAPHE I - DE L'INVENTAIRE DES OBSERVATIONS ET ENSEIGNEMENTS DU CADRE DE L'ETUDE.....	15
A - LA NON REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES ORDRES DE PAIEMENT ET LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL.....	16
1 - LA NON REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES ORDRES DE PAIEMENT.....	16
a) SITUATION DES ORDRES DE PAIEMENT RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES ET NON REPARTIES DE 2001 A 2006.....	16
b) TABLEAU ι : COMPARAISON DE L'EVOLUTION EN MONTANTS DES OP ET DES MANDATS EMIS DE 2001 A 2006.....	20
c) STRATIFICATION DES OP RELATIFS AUX CHARGES REPARTIES ET NON REPARTIES DE 2001 A 2006.....	22
2 - LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS D'INVESTISSEMENTS PUBLICS (PIP) DU BUDGET NATIONAL.....	24
a) TABLEAU μ : TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL AU NIVEAU DU MEPS, DU MSP ET DU MAEP DE 2005 A 2006.....	25
b) ANALYSES.....	25
c) SITUATION DES DELAIS DE PASSATION DES MARCHES PUBLICS AU NIVEAU NATIONAL ET SECTORIEL (MSP, MEPS ET MAEP) DE 2005 A 2006.....	26
d) SITUATION AUX PLANS SECTORIEL ET NATIONAL DU NOMBRE DE REJETS AU NIVEAU DU CONTRÔLE FINANCIER ET DE SES DELEGATIONS ET DU TRESOR DE 2001 A 2006.....	27
B - DES DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT ET DE L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES BENINOISES.....	28
1 - LES DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT.....	28
a) TABLEAU π : EVOLUTION DU DEGRE DE VIOLATION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES DONNEES PAR LE PARLEMENT DE 2001 A 2006.....	30

b) ANALYSES.....	31
2 - DE L'ASSAINISSEMENT DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DU RESPECT DES DISPOSITIONS DE L'ARRETE N°049/MFE/CAB/SP DU 14 FEVRIER 2005, PORTANT CREATION DES CAISSES DE MENUES DEPENSES.....	31
a) DE L'ASSAINISSEMENT DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	31
b) DE L'APPLICATION DES INSTRUCTIONS CONTENUES DANS L'ARRETE N° 049/MFE/CAB/SP DU 14 FEVRIER 2005, PORTANT CREATION DES CAISSES DE MENUES DEPENSES.....	32
PARAGRAPHE II - DES PROBLEMATIQUES SOULEVEES PAR LES OBSERVATIONS ET ENSEIGNEMENTS DU CADRE DE L'ETUDE A L'IDENTIFICATION ET A LA FORMULATION DU SUJET.....	32
A - TABLEAU SYNOPTIQUE DES ATOUTS ET DES OBSTACLES A LA PERFORMANCE DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE.....	33
1 - ATOUTS ET OPPORTUNITES DU CIRCUIT DE LA DEPENSE INSTITUTE PAR LE DECRET N° 2000-601 DU 29 NOVEMBRE 2000 PORTANT REFORME DES PROCEDURES D'EXECUTION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT.....	33
2 - OBSTACLES A LA PERFORMANCE DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE	34
B - DE L'IDENTIFICATION DES PROBLEMES A RESOUDRE A LA FORMULATION DU SUJET.....	35
1 - REGROUPEMENT DES PROBLEMES PAR CENTRE D'INTERET.....	36
2 - IDENTIFICATION DES PROBLEMES A RESOUDRE ET FORMULATION DU SUJET.....	39
CHAPITRE II - DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE PERFORMANCE DES REFORMES A L'ANALYSE DES RESULTATS ET AUX RECOMMANDATIONS..	40
SECTION I - DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE PERFORMANCE DES REFORMES LIEES AU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE.....	41
PARAGRAPHE I - DES OBJECTIFS DE L'ETUDE ET DES HYPOTHESES RETENUES A L'ELABORATION DU TABLEAU DE BORD.....	41
A - DES OBJECTIFS, CAUSES ET HYPOTHESES DE L'ETUDE.....	41
1 - OBJECTIFS GENERAL ET SPECIFIQUES.....	41
a) OBJECTIF GENERAL.....	41
b) OBJECTIFS SPECIFIQUES.....	41
2 - DES CAUSES SPECIFIQUES AUX HYPOTHESES SPECIFIQUES.....	42
a) DES CAUSES ET HYPOTHESES SPECIFIQUES A LA REGULARISATION TARDIVE DES OP ET A LA CONSOMMATION NON OPTIMALE DES CREDITS DU BUDGET NATIONAL	42
b) DES CAUSES ET HYPOTHESES SPECIFIQUES LIEES AUX DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT ET A L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES BENINOISES.....	43
B - TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE.....	44
PARAGRAPHE II - REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE TRAVAIL.....	45
A - REVUE DE LITTERATURE.....	45

1 - REVUE DE LA THEORIE EN MATIERE DE PERFORMANCE	45
2 - LES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES A LA RESOLUTION DU PROBLEME.....	47
a) APERÇU DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES RELATIVES A LA NON REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES ORDRES DE PAIEMENT.....	48
b) APERÇU DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES RELATIVES A LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL.....	49
c) APERÇU DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES RELATIVES AUX FACTEURS ENGENDRANT DES DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES POUR L'ETAT EN FIN D'ANNEE.....	49
d) APERÇU DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES RELATIVES A L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DES FINANCES PUBLIQUES BENINOISES NOTAMMENT, EN MATIERE DE FRACTIONNEMENT DES COMMANDES.....	50
B - METHODOLOGIE DE TRAVAIL ADOPTEE.....	51
1 - METHODE D'ANALYSE.....	51
2 - SPECIFICATION DES DONNEES A MOBILISER ET OUTILS D'ANALYSE.....	52
a) CHOIX D'UN MODELE LIE A LA NON REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES ORDRES DE PAIEMENT.....	52
b) CHOIX D'UN MODELE LIE A LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL.....	53
c) CHOIX D'UN MODELE LIE AUX DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES EN FIN D'ANNEE DE L'ETAT.....	53
d) CHOIX D'UN MODELE LIE A L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DES FINANCES PUBLIQUES BENINOISES.....	54
SECTION II - DE LA PRESENTATION DES RESULTATS AUX RECOMMANDATIONS POUR LA PERFORMANCE DU CIRCUIT DE LA DEPENSE PUBLIQUE.....	55
PARAGRAPHE I - DE L'ANALYSE DES RESULTATS A LA VERIFICATION DES HYPOTHESES.....	55
A - ANALYSE DE LA PERFORMANCE DES REFORMES INSTITUEES PAR LE DECRET N° 2000-609 DU 29 NOVEMBRE 2000 PORTANT REFORME DES PROCEDURES D'EXECUTION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT.....	56
1 - SITUATION DES DELAIS DE REGULARISATION DES ORDRES DE PAIEMENT AU NIVEAU DU DELEGUE DU CONTROLEUR FINANCIER DE 2001 A 2006 ET DE PAIEMENT DES PRESTATAIRES DE SERVICES EN MATIERE DU PIP DE L'ETAT DE 2005 A 2006.....	56
a) SITUATION DES DELAIS DE REGULARISATION DES ORDRES DE PAIEMENT DE 2001 A 2006.....	56
b) SITUATION DES DELAIS DE PAIEMENT DES FOURNISSEURS ET PRESTATAIRES DE SERVICES DU PIP DU BUDGETGENERAL DE L'ETAT DE 2005 A 2006 AU NIVEAU DU MEPS, DU MSP ET DU MAEP.....	60
2 - EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE PAIEMENT ET SITUATION DES PROPORTIONS DE DEPENSES COMPRISES ENTRE 0 ET 1 000 000 ET ENTRE 0 ET 10 000 000 DE FRANCS CFA.....	64
a) EVOLUTION MENSUELLE DES MANDATS DE 2004 A 2006.....	64
b) SITUATION DES PROPORTIONS DES DEPENSES EXECUTEES SUIVANT LA PROCEDURENORMALE COMPRISES ENTRE 0 ET 1 000 000 DE FRANCS CFA ET 0 ET 10 000 000 DE FRANCS CFA.....	67

B - DEGRE DE VALIDITE DES HYPOTHESES ET DIAGNOSTIC	70
1 - DES HYPOTHESES RELATIVES AUX CAUSES DE REGULARISATION TARDIVE DES OP ET A LA CONSOMMATION NON OPTIMALE DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL.....	70
a) DE L'HYPOTHESE RELATIVE A LA REGULARISATION TARDIVE DES OP.....	70
b) DE L'HYPOTHESE RELATIVE A LA NON CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL.....	70
2 - DES HYPOTHESES RELATIVES AUX CAUSES INHERENTES AUX DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT ET A L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DES FINANCES PUBLIQUES.....	71
a) DE L'HYPOTHESE RELATIVE AUX CAUSES INHERENTES AUX DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT.....	71
b) DE L'HYPOTHESE RELATIVE A L'ASSAINISSEMENT NON OPTIMAL DES FINANCES PUBLIQUES.....	71
c) SYNTHESE DU DIAGNOSTIC.....	72
PARAGRAPHE II - DE L'ANALYSE COMPARATIVE DE RESULTATS GLOBAUX OBTENUS AUX PLANS NATIONAL ET SOUS-REGIONAL AUX APPROCHES DE SOLUTIONS ET AUX RECOMMANDATIONS.....	73
A - COMPARAISON DES PERFORMANCES GLOBALES EN MATIERE DE DELAIS DE PAIEMENT AU PLAN INTERNE ET AU NIVEAU DU BURKINA FASO ET DE LA CÔTE D'IVOIRE.....	73
1 - COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AUX PLANS NATIONAL ET SECTORIEL EN MATIERE DE DELAIS DE PAIEMENT DE 2001 A 2006.....	74
a) COMPARAISON DES PERFORMANCES AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL DE 2001 A 2006.....	74
b) SITUATION DES PERFORMANCES REALISEES PAR LE MSP, LE MEPS ET LE MAEP EN MATIERE D'EXECUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT, DU BESA ET DU PIP DE 2001 A 2006.....	75
2 - COMPARAISON DES PERFORMANCES REALISEES AUX NIVEAUX NATIONAL ET SECTORIEL AVEC CELLES DU BURKINA FASO ET DE LA CÔTE D'IVOIRE.....	76
a) SITUATION DES DELAIS DE PAIEMENT EN MATIERE D'EXECUTION DE DEPENSES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE AU NIVEAU DU BENIN ET DU BURKINA FASO....	76
b) TABLEAU COMPARATIF DES DELAIS' DE PAIEMENT DES MINISTERES EN CHARGE DE L'EDUCATION NATIONALE DU BENIN ET DE LA COTE D'IVOIRE EN 2004.....	78
B - DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE ET AUX RECOMMANDATIONS.....	79
1 - DES APPROCHES DE SOLUTIONS AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	79
a) - DES APPROCHES DE SOLUTIONS.....	79
b) DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES APPROCHES DE SOLUTIONS	81
2 - RECOMMANDATIONS.....	83
a) POUR UNE REGULARISATION DANS LES DELAIS REGLEMENTAIRES DES OP.....	83
b) POUR UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PIP DU BUDGET NATIONAL.....	84
c) POUR UNE ATTENUATION DES DIFFICULTES DE TRESORERIE CYCLIQUES DE L'ETAT.....	86
d) POUR UN ASSAINISSEMENT OPTIMAL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES NOTAMMENT EN MATIERE DE FRACTIONNEMENT DES COMMANDES.....	86
CONCLUSION GENERALE.....	87
BIBLIOGRAPHIE.....	90

ANNEXES..... 94
TABLE DES MATIERES..... 98