



**REPUBLIQUE DU BENIN**

\*\*\*\*\*

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

\*\*\*\*\*

**Université d'Abomey – Calavi**

\*\*\*\*\*

**Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature  
(E.N.A.M)**

\*\*\*\*\*

**Mémoire de fin formation du Cycle II**

Option : Administration des Finances

Filière : Administration des Finance et  
du Trésor

Année Académique : 2006 – 2007

THEME :

**Contribution à la rationalisation de la  
gestion des crédits budgétaires au Bénin**

Réalisé et soutenu par :

**Homagnissin Paterson Hermann HOUNKANRIN**

Sous la direction de :

Maître de stage :

**Léon YENOUSI  
Coordonnateur de la  
Réforme Budgétaire**

Directeur de mémoire :

**Félix Hounssa FANOU  
Administrateur du Trésor  
Enseignant à l'ENAM**

**Juillet 2007**

# **JURY D'ÉVALUATION DU MEMOIR**

Président :

Vice Président :

Membre :

*L'école Nationale d'administration et  
de Magistrature  
n'entend donner aucune approbation  
ni improbation  
aux opinions émises dans ce mémoire.  
Ces opinions doivent être  
considérées comme propres à son auteur.*

# DEDICACES

A ma mère, **Andréa AGOSSOU**, pour toutes tes souffrances. Reçois ici toute ma profonde gratitude.

A mon père, **Dieudonné HOUNKANRIN**, pour tous tes efforts et sacrifices consentis pour ma réussite. Que ce travail soit pour toi une source de satisfaction et de fierté.

A ma sœur, **Ginette** merci pour l'aide et l'amour fraternels.

A mon frère, **Michaël** et ma sœur, **Aubierge** considérez ce travail comme une œuvre commune.

A ma chère amie, **EGUEH Léocadie**, pour ton soutien de tous les temps. Sois en chaleureusement remerciée.

A ma nièce **Imelda**, retrouve ici l'expression de ma profonde affection.

# Remerciements

Nos remerciements vont à l'endroit de :

Monsieur **Félix Hounsa FANOU**, notre maître de mémoire, qui, malgré ses nombreuses occupations, n'a ménagé aucun effort pour suivre ce travail ;

Monsieur **Léon YENOUSI**, notre maître de stage pour ses précieux conseils et pour son aide à la réalisation de ce travail ;

Monsieur **Toussaint ADJAHO**, pour l'aide inestimable qu'il nous a portée ;

Monsieur Célestin HOSSOU, pour la disponibilité et l'aide dont il a fait preuve ;

Tous les agents de la Direction de l'Exécution du Budget et de la Direction des Dépenses en Capital pour nous avoir facilité l'accès aux informations dont nous avons besoin et pour l'ambiance cordiale et fraternelle qui a régné lors de notre stage ;

L'administration et du corps professoral de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature pour s'être évertués à nous assurer une bonne formation.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

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

**BGE** : Budget Général de l'Etat

**CAA** : Caisse Autonome d'Amortissement

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

**CF** : Contrôle Financier

**DDC** : Direction des Dépenses en Capital

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

**DGB** : Direction Général du Budget

**DGBM** : Direction Général du Budget et du Matériel

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

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

**MDCB** : Ministère Délégué Chargé du Budget

**MDEF** : Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances

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

**SDCR** : Service des Dépenses Courantes Réparties

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

**TOFE** : tableau des Opérations Financière de l'Etat

# *LISTE DES TABLEAUX*

**Tableau N°1** : Point d'exécution des dépenses du personnel de l'Etat  
de 2001 à 2005

**Tableau N°2** : Point d'exécution des dépenses de fonctionnement de  
l'Etat de 2001 à 2005

**Tableau N°3** : Point d'exécution des dépenses de transfert de l'Etat de  
2001 à 2005

**Tableau N°4** : Point d'exécution des dépenses des dépenses en capital de  
l'Etat de 2001 à 2005

**Tableau N°5** : Tableau récapitulatif des problématiques identifiées

**Tableau N°6** : Tableau de bord de l'étude ;

**Tableau N°7** : Causes de l'exécution en dépassement des crédits  
budgétaires

**Tableau N°8** : Causes du faible taux d'exécution des dépenses en capital

**Tableau N°9** : Cause du défaut d'annexion des fonds de concours au  
Budget Général de l'Etat

**Tableau N°10** : Tableau de synthèse de l'étude

# RESUME

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'**Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM)**, nous avons opté de mener notre réflexion sur la gestion qui est faite des crédits budgétaires dans notre pays le Bénin à travers le thème qui s'intitule : « **Contribution à la rationalisation de la gestion des crédits budgétaires** ».

Les différentes structures chargées de la gestion desdits crédits sont confrontées à d'énormes difficultés qui se manifestent spécifiquement selon nos analyses à travers :

- ❖ L'exécution en dépassement des crédits budgétaires qui est observée sur certaines lignes budgétaires ;
- ❖ Le faible taux d'exécution des dépenses en capital
- ❖ Le défaut d'annexion des fonds de concours au budget Général de l'Etat.

Dans le but de contribuer à la résolution de ces différents problèmes, nous avons dégagé des objectifs à atteindre en vue d'une gestion rationnelle des crédits budgétaires. Ces objectifs sont entre autres :

- De proposer des conditions de respect des prévisions budgétaires ;
- De suggérer les conditions de consommation optimale des crédits liés aux dépenses en capital ;
- Et de proposer des mécanismes d'annexion des fonds de concours au Budget Général de l'Etat.

A cet effet, nos observations de stage à divers niveaux dans les structures centrales impliquées dans la gestion des crédits budgétaires, nous ont permis de formuler les hypothèses d'études suivantes :

- ◆ L'exécution en dépassement observée sur certaine lignes budgétaire s'explique par les prérogatives exorbitantes accordées au Ministre des Finances ;

- ◆ Le faible taux d'exécution des dépenses en capital s'explique par le retard accusé dans l'exécution des différentes phases de passation et d'exécution des marchés publics ;
- ◆ L'inexistence de technique de gestion et de contrôle efficaces des fonds de concours est à la base du défaut d'annexion desdits fonds au Budget Général de l'Etat.

Pour parvenir à des résultats convaincants, nous avons procédé d'abord à l'analyse des données secondaires liées à la problématique et ensuite, à une enquête au cours de laquelle nous avons interrogé certains agents et autorités impliquées dans la chaîne de gestion des crédits budgétaires. A travers nos échanges avec ces agents et autorités, nous avons pu établir les diagnostics suivants :

- ◆ L'exécution en dépassement observée sur certaines lignes budgétaires s'explique effectivement par les prérogatives exorbitantes accordées au Ministres des Finances ;
- ◆ Le faible taux d'exécution des dépenses en capital s'explique réellement par le retard accusé dans l'exécution des différentes phases de passation et d'exécution des marchés publics ;
- ◆ L'inexistence de technique de gestion et de contrôle efficaces des fonds au Budget Général de l'Etat.

Les résultats issus des diagnostics posés ont confirmé nos hypothèses de base et nous ont permis de proposer des solutions et recommandation qui peuvent se résumer comme suit :

- ◆ De procéder à fond à l'analyse des mécanismes des prévisions budgétaires et de limiter au maximum la marge de manœuvre du Ministre des Finances en matière par la création auprès de ce dernier d'une cellule de la Chambre des Comptes susceptible de garder ce dernier dans sa marge de manœuvre ;
- ◆ Organiser à l'endroit des gestionnaires des projets des formations afin de les former à la gestion des dépenses en capital et inviter le Ministre en charge des Finances à respecter les délais liés à l'étude des dossiers relatifs aux marchés publics ;

- ◆ Créer une organisation permettant de maîtriser correctement le rythme de consommation des crédits budgétaires ;
- ◆ Créer au niveau de chaque collectivité décentralisée une cellule d'appréhension des fonds de concours.
- ◆ L'organisation des états généraux des Finances Publiques par le Ministère des Finances pour une réflexion axée sur la question de la gestion des crédits budgétaires.

Enfin, il importe de remarquer qu'il appartient désormais aux différents acteurs de la chaîne de gestion des crédits budgétaires de mener les actions nécessaires au vu des propositions que nous avons suggérées.

# SOMMAIRE

## **INTRODUCTION GENERALE**

**Chapitre Préliminaire** : Des observations de stage à la détermination de la problématique.

Section 1 : Des observations de stage

Section 2 : Du ciblage de la problématique à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

**Chapitre I** : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée pour la résolution de la problématique de la gestion rationnelle des crédits budgétaires.

Section 1 : Des objectifs au tableau de bord de l'étude.

Section 2 : De la revue de littérature et de la méthodologie adoptée.

**Chapitre II** : De la collecte des données aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une gestion rationnelle des crédits budgétaires.

Section 1 : De la collecte des données à l'analyse des données.

Section 2 : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions.

## **CONCLUSION GENERALE**

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

# *Introduction Générale*

Gérer, c'est prévoir dit-on. Ainsi, le fonctionnement de toute entité doit répondre aux exigences d'une prévision sérieuse de toutes ses activités dont l'exécution doit être capable de retracer ses réels besoins. Le budget représente dans la plupart des cas, le document permet de réaliser de telles prévisions.

Ainsi pour un état, il est l'acte par lequel sont prévues et autorisées toutes recettes et toutes les dépenses de celui-ci pour une année civile. A cet effet, il permet d'appréhender l'expression financière de la politique du Gouvernement et traduit de ce fait l'orientation de sa politique globale. Aussi, constitue t-il un instrument de politique économique et sociale qui permet de réaliser des prévisions, d'opérer des choix et d'établir des priorités. Au vue de ceci, le budget de l'Etat paraît être, à cet effet un document dont la confection et la réalisation doivent être entourées de soins particuliers.

La mise en place et l'exécution d'un budget relève de la compétence de diverses institutions dont les attributions se complètent pour produire un document empreint de tout le sérieux qui doit entourer un tel document. Néanmoins, la perfection n'étant pas une qualité humaine, il arrive toutefois qu'on soit en bute à certaines irrégularités.

Par ailleurs, pour parvenir à la mise en place et à l'exécution d'un budget, il paraît important de préciser que le pouvoir exécutif est chargé de préparer le projet de budget et de le soumettre à l'accord du pouvoir législatif qui donne cet accord par son vote, les limites de la liberté financière de l'Etat. Ce rôle du législatif est très important car l'exercice de cette prérogative accordée à ce dernier risquerait de n'être purement formel si des moyens n'avait pas été prévus pour garantir l'application. Ceci prouve d'ailleurs l'importance des règles d'exécution du budget et, plus particulièrement celles qui concernent le contrôle des opérations d'exécution car en plus d'assurer le respect des prérogatives du pouvoir législatif, en évitant les dépassements de crédits, ces règles d'exécution et de contrôle visent à empêcher tout gaspillage de ressources publiques et d'assurer une gestion efficace des opérations budgétaires

Alors, une fois le budget voté, les crédits sont dès lors alloués à chaque Ministère et Institution avec la finalité de servir avec efficience à la réalisation des objectifs du Gouvernement à travers la consommation efficace et efficiente des dotations accordées. Pour ce, l'exécutif trace une ligne de conduite susceptible d'indiquer à tous les acteurs de la chaîne des dépenses les méthodes et pratiques de maîtrise des différents contours de l'exécution du budget.

Mais, malgré l'institution de cette ligne de conduite et en dépit des résultats forts encourageant observés ses dernières années en matière de politique budgétaire, il subsiste quelques problèmes dans mise de cette politique. L'un de ces problèmes est relatif au caractère peu performant de l'exécution des dotations budgétaire et il n'est pas rare de noter certaines discordances qu'il importe de mettre sur le tapis en fin d'en débattre pour rechercher les voies et moyens de résorption de ces différents problèmes.

Ainsi, la nécessité d'analyser ces problème et de proposer des conditions rationnelles de consommation des dotations budgétaires nous conduit à orienter nos recherches sur le thème : « **Contribution à la rationalisation de la gestion des crédits budgétaires au Bénin** ».

Notre travail s'articulera autour de trois chapitres. Le chapitre préliminaire est consacré aux observations de stage et à la détermination de la problématique de l'étude. Le chapitre premier quant à lui, traitera des objectifs de l'étude et de la méthodologie adoptée en vue de la résolution de la problématique de l'étude. Enfin, l'analyse des données collectées, les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre seront abordées dans deuxième chapitre.

# *Chapitre préliminaire*

**Des observations de stage à la détermination de la problématique**

Il s'agit dans ce chapitre, les structure intervenant dans la gestion des crédits budgétaires et de dégager une problématique.

### **Section 1 : Observations de stage**

L'objectif est de présenter la structure de stage c'est -à – dire de réaliser la photographie instantanée de tout ce qui se passe au sein de la structure qui accueille le stagiaire afin de permettre à ce dernier de déceler les mécanismes de fonctionnement du système à améliorer, de dégager ses forces et faiblesses, de tirer des conclusions séquentielles devant servir au ciblage des problèmes qui nécessitent des résolutions.

A cet effet, il nous reviendra de présenter dans un premier temps le cadre général de stage que sont le Ministère du Développement, de l'économie et des finances et le Ministère Délégué chargé du budget auprès du Ministère du Développement, de l'économie et des finances et dans un second temps suivra la présentation de la Direction Générale du budget qui constitue la structure du Ministère Délégué du budget répondant aux exigences de notre domaine de recherche. Par ailleurs, des incursions dans des structures telles que le contrôle Financier, la Direction Générale du Trésor et de la comptabilité Publique et de la Caisse Autonome d'amortissement se sont avérées nécessaires pour participer à l'efficacité du travail réalisé.

Enfin pour terminer, nous réaliserons un état des lieux sur les prestations et les activités des directions centrales réellement impliquées dans la gestion de la consommation des crédits budgétaires.

**Paragraphe 1** : Présentation du Ministère du Développement, de l'économie et des Finances (MDEF), du Ministère Délégué, Chargé du budget(MDCB) et de la Direction Générale du budget (DGB)

#### **I-Présentation du MDEF et du MDCB**

L'exercice des missions l'Etat passe par une certaine division de travail entre ses démembrements constitués par les Ministères et les institutions de la République. Le MDEF et le MDCB chacun en ce qui le concerne a la charge de la gestion d'un domaine d'activité bien précis et c'est dans ce sens que la gestion des

deniers publics a été au Ministère du Développement de l'Economie et des Finances (MDEF) et ses délégations à savoir le Ministère Délégué Chargé du budget (MDCB) et le Ministère Chargé de la Micro Finance, de la Promotion des Petites et Moyennes Entreprises et de l'emploi des jeunes et des femmes (MDCMPPMEEJF) consacrée par le décret n°2006-616 du 23 novembre 2006 portant attributions, organisations et fonctionnement du MDEF.

Mais, il convient de souligner que lorsque nous portions nos dernières touches à ce travail, le MDEF a été éclaté et nous avons désormais le Ministère des Finances, le Ministre d'Etat Chargé de l'Economie, de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'action Publique, le Ministère de la Micro Finance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes et enfin le Ministère Délégué auprès le Ministère des Finances Chargé du Budget.

## **A- Présentation du MDEF**

Nous étudierons successivement ses missions, puis son organisation et son fonctionnement.

### **1- Missions et attributions du MDEF**

Conformément au décret cité ci-dessus, le MDEF a pour missions d'impulser et de piloter le développement économique et social du Bénin, de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du Gouvernement. A ce titre, il est chargé de :

- Animer la réflexion stratégique, d'élaborer les politiques et stratégies de développement national, de suivre leur mise en œuvre et d'assurer leur évacuation ;
- Centraliser et coordonner toutes les actions visant à assurer la bonne exécution des politiques macroéconomiques et structurelles ;
- Elaborer les stratégies de promotion du développement régional et local ;
- Assurer la mise en œuvre au niveau national du nouveau partenariat pour le développement économique en Afrique (NEPAD) ;
- Coordonner la production statistique ;

- Promouvoir un environnement économique favorable au développement de l'activité des entreprises et de l'investissement ;
- Rechercher et mobiliser les ressources extérieures pour le financement des appuis budgétaires et programmes de développement en rapport avec le Ministère des Affaires Etrangères et les Ministères sectoriels concernés ;
- Suivre l'exécution des conventions et des accords de financement avec les partenaires extérieurs ;
- Mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière d'endettement ;
- Elaborer l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- Assurer la gestion et le contrôle permanent des Finances Publiques ;
- Assurer le suivi et le contrôle des collectivités territoriales ;
- Gérer le domaine public et privé de l'Etat ;
- Préparer et conduire, en collaboration avec les structures concernées, les programmes de suivi de restructuration ou de privatisation des entreprises semi-publiques ou publiques, de même que les programmes de promotion des investissements privés ;
- Promouvoir l'emploi ;
- Assurer le suivi des entreprises publiques et semi-publiques ;
- Assurer un positionnement cohérent de l'Etat dans l'organisation, la promotion et le contrôle dans le domaine de micro finance, de la petite et moyenne entreprise et de l'emploi ;
- Coordonner toutes les actions de soutien et de promotion des petites et moyennes entreprises ;
- Assurer le suivi de toutes les questions relatives à la politique de développement ainsi qu'à la politique économique et financière de l'Etat.

## **2- Organisation et fonctionnement du MDEF**

Le Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances comprend :

- **Un Cabinet composé comme suit :**

- ❖ le Directeur de Cabinet ;
- ❖ les Chargés de mission ;
- ❖ les Conseillers Techniques ;
- ❖ l'Assistant du Ministre ;

- ❖ le Chef du Secrétariat Particulier ;
  - ❖ l'Attaché de Cabinet ;
  - ❖ le Chef de la Cellule de Communication ;
- **les structures directement rattachées au Ministre que sont :**
- ❖ l'Inspection Générale des Finances ;
  - ❖ la Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles ;
  - ❖ le Secrétariat Permanent de la Commission Technique de Dénationalisation
- **un Secrétariat Général qui comprend :**
- ❖ le Secrétariat Administratif ;
  - ❖ le Service du Protocole ;
  - ❖ le Service de Pré-archivage et de la Documentation ;
  - ❖ le Service des Relations avec les Usagers ;
  - ❖ la Cellule de Passation des Marchés Publics ;
- **les Directions Centrales que sont :**
- ❖ la Direction des Ressources Humaines ;
  - ❖ la Direction de la Formation Professionnelle ;
  - ❖ la Direction des Ressources Financières et Matérielles ;
  - ❖ la Direction de la Programmation et de la Prospection ;
  - ❖ la Direction de l'Organisation et de l'Information ;
- **les Directions Technique :**
- ❖ la Direction Générale des Politiques de Développement ;
  - ❖ la Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes ;
  - ❖ la Direction Générale de l'Economie ;
  - ❖ la Direction Générale du Matériel et de la Logistique ;
  - ❖ la Direction Nationale des Marchés Publics ;

## **B- Présentation du MDCB**

Comme le MDEF, le MDCB a des missions et des attributions spécifiques. Il a également une organisation et un fonctionnement propres à lui.

## **1- Missions et attributions**

Le Ministre Délégué Chargé du Budget exerce, au nom du Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances et sous son autorité, des attributions dévolues à celui-ci et relatives à :

- ❖ la préparation et à l'exécution de la Loi de Finances ;
- ❖ la gestion de la Trésorerie de l'Etat ;
- ❖ l'application de la législation et de la régulation fiscale et douanière ;
- ❖ la gestion du domaine public et privé de l'Etat ;
- ❖ la représentation de l'Etat devant les juridictions nationales.

## **2- Organisation et fonctionnement du Ministère**

Le Ministère Délégué Chargé du Budget comprend :

### **- le Cabinet composé :**

- du Directeur de Cabinet ;
- des Conseillers Techniques ;
- de l'Assistant du Ministre ;
- du Secrétaire Particulier ;
- de l'Attaché de Presse ;

### **- les Directions Centrales au nombre de trois (03) et sont :**

- la Direction des Ressources Humaines ;
- la Direction des Ressources Financières et Matérielles ;
- la Direction de la Programmation et de la Prospective ;

### **- les Directions Techniques qui comprennent :**

- la Direction Générale du Budget ;
- la Direction Générale des Impôts et des Domaines ;
- la Direction des Douanes et Droits Indirects ;
- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;

## **II- Présentation de la Direction Générale du Budget**

La Direction Générale du Budget est au nombre des Directions Techniques du MDEF et participe activement à la réalisation des missions assignées à ce dernier.

### **A- Missions et attributions de la Direction Générale du Budget**

La Direction Générale du Budget a été réformée par les dispositions de l'arrêté N° 215/MF/CC du 09 juillet 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGBM.

Elle a pour missions essentielles de :

- élaborer les projets de lois de finances ;
- exécuter les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat (BGE) ;
- suivre l'exécution des dépenses du BGE et des budgets programmes à travers le SGFIP ;
- assurer l'application du code des pensions ;
- suivre l'exécution financière et physique des projets programmés ;
- élaborer le budget d'investissement public et de suivre son exécution.

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

Pour assurer la réalisation des missions à elle assignées, la DGB dispose à cet effet de cinq (05) Directions techniques, d'un Centre de formation professionnelle et d'un Service Informatique. Les cinq (05) Directions Techniques sont :

- la Direction de la Préparation du Budget ;
- la Direction de l'Exécution du Budget ;
- la Direction des Pensions et des Rentes Viagères ;
- la Direction des Dépenses en Capital ;
- la Direction de la Gestion des Ressources.

Dans le processus d'exécution des dépenses, on retrouve trois (03) directions. Ce sont :

#### **1-Présentation de la Direction de la Préparation du Budget**

La Direction de la Préparation du Budget (DPB) a pour rôle de :

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

La Direction de la Préparation du Budget comprend :

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

## **2- La Direction de l'Exécution du Budget (DEB)**

Elle est chargée de :

- faire l'engagement et la liquidation des dépenses non réparties entre les institutions de l'Etat et les ministres ;
- procéder à la liquidation des rappels, des soldes et accessoires des agents de l'Etat ;
- produire les rapports d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- suivre et prendre en compte toutes les modifications affectant la paye des agents permanents de l'Etat et des agents contractuels de l'Etat ;
- faire l'ordonnancement de toutes les dépenses non réparties du BGE ;
- élaborer et de centraliser le compte administratif ;
- procéder à la tenue du fichier solde des agents de l'Etat.

La DEB est subdivisée en trois (03) services ;

- le Service des Dépenses Courantes Réparties (SDCR) ;
- le Service des Dépenses Courantes Non Réparties (SDCNR) ;
- le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA).

## **3- La Direction des Dépenses en Capital (DDC)**

La Direction des Dépenses en Capital est chargée de :

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

- assurer la tenue du fichier des régies sur les projets/programmes ;
- suivre les investissements de portefeuille.

La DDC est subdivisée en deux (02) services :

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

## **Paragraphe II : Etat des lieux sur les prestations et activités du cadre de 'étude.**

Dans cette partie, nous consacrerons note développement à la réalisation d'un état des lieux sur d'une part, les Directions centrales qui interviennent dans l'exécution des crédits budgétaires et d'autre part, sur les procédures d'exécution des recettes et des dépenses du Budget Général de l'Etat.

En ce qui concerne les directions, compte tenu de l'intérêt de notre sujet, nous allons nous limiter à la Direction de la Préparation du Budget et à la Direction de l'Exécution du Budget.

### **I- Les Directions**

Dans le processus d'exécution des dépenses, la DGB reste et demeure la direction « pivot » autour de laquelle gravitent les autres directions. Vu le rôle à elle dévolue, elle comporte à cet effet cinq (05) directions que sont : **la Direction de la Préparation du Budget, la Direction de l'Exécution du Budget, la Direction des Dépenses en Capital, la Direction des Pensions et Rentes Viagères et la Direction de la Gestion des Ressources.**

Ici, en ce qui concerne, notre attention sera focalisée sur la Direction de la Préparation du Budget et la Direction de l'Exécution du Budget.

#### **A- La préparation du Budget**

La préparation du Budget Général de l'Etat relevé de la compétence de la Direction de la Préparation du Budget. Ainsi, cette Direction a essentiellement pour rôle :

- l'élaboration des projets de lois de Finances ;
- l'étude de toutes les questions susceptibles d'avoir des répercussions sur les Finances Publiques ;

Ces différentes missions assignées à la DPB sont effectuées par le biais de deux domaines d'activités à savoir :

- la centralisation et l'étude des propositions de recettes et de dépenses budgétaires ;
- l'étude des textes ou d'autres documents à incidence financière et l'élaboration de documents annexes au projet de Budget ;

Ces deux types d'activités intéressent du coup deux services différents qui composent la DPB. Il s'agit du Service de la Centralisation et le Service des Etudes.

### **1- La centralisation des propositions de recettes et des dépenses**

A ce niveau, le travail s'effectue sous la direction d'un Chef de service et la répartition des tâches est faite par attribution d'un lot de Ministères et d'institutions de la République à chaque division. Il existe à cet effet trois divisions qui s'occupent essentiellement :

- ◆ du dépouillement et de la centralisation des propositions budgétaires de dépenses des Ministères, l'Institutions de l'Etat et des organismes administratifs ;
- ◆ de l'élaboration du Budget Général de l'Etat ;
- ◆ de la confection des états détaillés de dépenses ainsi que des tableaux des effectifs numériques des agents de l'Etat à annexer à la loi de finances ;
- ◆ de l'étude de toutes les demandes visant à modifier les autorisations budgétaires de dépenses de la loi de finances et la rédaction des projets de texte autorisant les modifications sollicitées ;
- ◆ de la réalisation des tableaux de rapprochement des prévisions et des réalisations en matière de recettes ;
- ◆ de la détection des goulots d'étranglement et de leurs sources ;
- ◆ des propositions de solutions à ces goulots d'étranglement ;
- ◆ du suivi périodique des réalisations de recettes.

Dans l'exercice des missions qui lui sont assignées, ce service est confronté à un certain nombre de difficultés qu'il importe de mettre en exergue.

Dans le but de procéder au dépouillement et à la centralisation des propositions budgétaires, il est demandé aux Ministères sectoriels et Institutions d'Etat de faire parvenir au MDEF lesdites propositions avant une échéance donnée.

Mais dans l'acheminement des propositions budgétaires par ces derniers, on observe généralement un retard préjudiciable au respect du calendrier budgétaire préalable. Cet état de chose est conforté par l'inexistence de dispositions légales ou réglementaires pouvant les contraindre à rester dans la marge de l'échéance. Il en résulte donc **la non réglementation de la production et de l'acheminement des propositions budgétaires.**

La prévision de la masse salariale des agents travaillant pour le compte de l'Etat se fait sur la base des états numériques et nominatifs des effectifs des différents départements ministériels et institutions de l'Etat. Ainsi, il est demandé à ceux-ci de faire parvenir lesdits états à la DGB. Mais il est à déplorer la légèreté dont font preuve les autorités compétentes de certains Ministères et Institutions dans l'envoi des états nominatifs et numériques. On assiste alors à **un manque de fiabilité des listes et des états numériques nominatifs adressés à la DGB pour centralisation.**

L'absence ou l'inexistence au niveau de ce service d'agents maîtrisant de l'outil informatique afin d'assurer une gestion efficace et efficiente des données budgétaires est à déplorer. Ainsi il devient nécessaire de **recourir aux services d'autres informaticiens** qui, pour la plupart, ne sont pas des fonctionnaires ; ce qui crée des charges supplémentaires à l'Etat.

En vue d'accroître l'efficacité de dépenses publiques, dans un cadre de gestion transparente, le Gouvernement du Bénin, appuyé par la Banque Mondiale a entrepris des réformes dans ce domaine. L'utilisation de l'approche programmatique pour l'élaboration et l'exécution du budget s'inscrit au nombre de ces réformes. On note alors **l'existence de l'élaboration programmatique du Budget Général de l'Etat.**

Ce nouvel outil se traduit par un Cadre de Dépenses à Moyen Terme décrit comme un processus transparent de planification financière et de préparation de budget visant à tenir compte dans l'allocation des ressources des priorités stratégiques tout en assurant une discipline budgétaire d'ensemble. **L'existence du CDMT est à saluer car il permet une meilleure orientation des dépenses à moyen terme.**

La préparation du budget d'un Ministère répond à un préalable. En ce sens, il faut l'existence d'un cadrage macroéconomique. Ainsi, un Ministère ne commence à

élaborer ses propositions budgétaires que lorsqu'il connaît l'enveloppe budgétaire mise à sa disposition par le MDEF. Celle-ci est une partie de l'enveloppe financière globale que détermine le Ministère Chargé des Finances à partir du cadrage macroéconomique. Elaboré un cadrage macroéconomique revient donc à déterminer la masse globale des dépenses publiques que l'Etat peut se permettre d'engager sans courir le risque d'exposer l'économie à des répercussions négatives tout en tenant compte des prévisions de recettes et du niveau de déficit qui peut être financé avec le concours des Partenaires techniques et Financiers. **L'existence de ce cadre dans le cadre budgétaire constitue une grande avancé qu'il convient de saluer.**

**L'inexistence d'une politique de gestion et de suivi du stock de matériel et de fournitures de bureau** est aussi une préoccupation qu'il importe de souligner car les agents sont souvent confrontés au problème de rupture de stock et au manque cruel de matériel de travail.

Par ailleurs, il convient de faire remarquer **l'insuffisance de ressources humaines**, ce qui n'est pas sans incidence vue l'importance du travail à abattre et le temps impartis. Il s'en suit donc une nécessité de recrutement.

De même, il est à noter que **les manques de recyclages et de formations de mise à niveau ne concernant pas tout le personnel**, les agents ne sont pas toujours apte à suivre le rythme quant les changements interviennent dans le traitement des dossiers.

Pour procéder à une bonne préparation du Budget Général de l'Etat, il est fait recours au tableau des opérations Financières de l'Etat (TOFE) qui est un document analytique permettant à l'Etat d'avoir à un instant donné, une vue complète de sa situation financière, d'en dégager les tendances, de rechercher les causes de dérapages éventuels et de prendre les mesures correctrices qui s'imposent. Ainsi, pour une période passée, le TOFE permet d'analyser les résultats de la politique financière mise en œuvre et indique les moyens utilisés pour réaliser l'équilibre des Finances Publiques. Par contre pour une période future, il permet de définir la politique financière à appliquer par l'Etat. Le TOFE-UEMOA retrace tout le schéma financier de l'Etat pour une période donnée et fournit des détails sur les agrégats des Finances Publiques notamment les recettes et les dons, les dépenses et prêts nets, la variation des arriérées de paiement, les ressources intérieures et celle extérieures

de financement. C'est un instrument d'analyse des opérations financières à travers les soldes qu'il permet de calculer afin de mesurer le degré de convergence des politiques économiques des Etats de l'UEMOA. **Ainsi l'élaboration du TOFE permet d'aboutir à des prévisions budgétaires réalistes.**

## **2- L'étude et la synthèse**

L'étude et la synthèse des propositions budgétaires sont confiées à un service de la DPB qui porte à cet effet la dénomination de service des études et de la synthèse. La coordination du travail s'effectue sous le contrôle du Chef de service. Pour des raisons de célérité, le Service des Etudes et Synthèses est subdivisé en trois divisions à savoir : celle chargée des études et synthèses, celle chargée du suivi de l'exécution du budget et celle chargée des collectivités locales. Ces trois divisions ont pour missions communes de s'occuper de l'étude des textes et projets ayant une incidence financière sur le BGE et l'élaboration des documents voire le suivi de la mise en place et de l'accompagnement de l'Etat à la décentralisation.

La division des études et synthèses s'occupe de l'élaboration des documents budgétaires et de la préparation du projet de décret de transmission du budget Général de l'état à l'Assemblée Nationale. Cette division s'occupe également de la compilation des informations relatives aux prévisions budgétaires. Ainsi en ce qui concerne la loi de finances, les informations y afférentes sont envoyées les différentes régies. Pour les Comptes Spéciaux Trésor, elles sont envoyées par la DGTCP.

Quant à la Division des Etudes et Suivi, elle s'occupe de l'élaboration du rapport de présentation du budget général de l'Etat et de la communication introduisant le Budget Général de l'Etat en conseil des Ministres.

Il faut souligner aussi que cette division s'occupe de l'étude des impacts que pourrait avoir le SIGFIP.

En ce qui concerne la division des collectivités locales, elle s'occupe du :

- ✚ Suivi de la mise en place et l'accompagnement de l'Etat à la décentralisation
- ✚ Recensement des lignes budgétaires qui doivent faire l'objet de transfert lors du vote du budget ;

✚ suivi de leur application.

En d'autre terme, il s'agit d'une assistance aux mairies. Ici on détermine conformément à la loi, la ligne de conduite à suivre pour la préparation du budget des collectivités locales, ce qui permet d'éviter les dérapages au moment du vote du budget. Il s'agit là d'une assistance de l'Etat à la décentralisation.

### **B- La Direction de l'exécution du budget**

Conformément à la note de service N°027/MF/DC/DGBM portant attributions, organisation et fonctionnement de la DEB et plus précisément en son article 1<sup>er</sup>, la DEB est chargée de :

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

Selon l'article 4 de la même note, la DEB comprend le :

- Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative ;
- Service des Dépenses Courantes non Réparties ;
- Service des Dépenses Courantes Réparties ;
- Service des Dépenses en Capital.

Mais depuis quelques années, le Service des Dépenses en Capital a été transformé en une Direction et porte désormais la dénomination de Direction des Dépenses en Capital.

Par ailleurs, serait intéressant d'étudier sous cette rubrique quel usage est fait des autorisations budgétaires. Ainsi, dans une première partie, il nous reviendra de faire un état des lieux des prestations de la DEB, et dans une deuxième partie, de voir de plus près la gestion qui est faite des autorisations budgétaires.

### **1- Les différents services de la Direction de l'exécution du Budget**

Ils sont au nombre de trois à savoir :

- le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative ;
- le Service des Dépenses Courantes non Réparties
- le Service des Dépenses Courantes Réparties.

**a- Le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA)**

Le SOCA est chargée de :

- l'exécution des travaux matériels préalables à l'ordonnancement des dépenses ;
- l'établissement et de l'émission des ordres de recettes ;
- la tenue de la comptabilité Administrative,
- la production du compte administratif.

Le SOCA comprend trois divisions que sont :

- la division « Emission et Ordonnancement » ;
- la division « Enregistrement » ;
- la division « Comptabilité administrative et Apurement ».

Au niveau de ce service, il est à remarquer un manque cruel de ressources humaines ; ce qui retarde considérablement le travail. Par ailleurs, il importe de remarquer le retard accusé dans la régularisation des ordres de paiement émis.

**b- Le Service des Dépenses Courantes non Réparties (S.D.C.N.R)**

Selon toujours la même note de service, le SDCNR est chargée de la gestion des crédits afférents aux :

- dépenses d'interventions publiques ;
- dépenses des exercices antérieurs ;
- dépenses courantes liées aux taxes affectées ;

Il comprend à cet effet les divisions suivantes :

- la division des Dépenses Non Réparties de Personnel ;
- la division des Dépenses Diverses ;
- la division des Dépenses de Transfert.
- La division des Dépenses de Transport.

**Il est à noter l'insuffisance des locaux pour travailler et l'insuffisance de personnel dans ce service.**

**c- Le Service des Dépenses Courantes Réparties (S.D.C.R)**

Il est chargée de :

- du contrôle et du suivi de l'exécution des dépenses de fonctionnement des Institutions de l'Etat et des Ministère ;

- de l'étude de tous les projets de relatifs à la gestion de la carrière des APE et assimilés ;
- de la tenue des fiches de base exploitées dans la détermination du traitement de tous les Agents Civils émargent au Budget National ;
- de la liquidation des rappels de soldes et accessoires des APE émargeant au Budget National.

Il comporte trois divisions que sont :

- la division Fonctionnement I
- la division Fonctionnement II
- division fonctionnement III

## **2- Gestion des autorisations budgétaires**

Dans cette partie du travail, il importe qu'après avoir exposé les différentes procédures d'élaboration et d'exécution du budget, et de réaliser un état des lieux des mécanismes mis en œuvre en vue de la gestion des autorisations budgétaires au cours d'un exercice budgétaire.

Nous serons donc amenées à apprécier les conditions de fixation des crédits et ensuite, celles de leur utilisation.

### **a- Fixation des crédits**

Analyser la fixation des crédits nous amènera à apprécier les conditions dans lesquelles doivent intervenir les annulations de crédits, les virements et les transferts de crédits.

#### **a-1 Annulation de crédits**

L'article 45 de la loi organique relative aux lois de finances dispose : «Tout crédit qui devient sans objet en cours d'année peut être annulé par arrêté du Ministère des Finances après accord du Ministère intéressé ».

Mais nos enquête et investigation nous ont permis de conclure que le mécanisme d'annulation de crédit par arrêté du Ministère des Finances, après accord du ministre utilisateur n'est pratiquement jamais mis en œuvre au Bénin quant bien même des crédits ont été annulés tous les ans . Il sen suit **une mauvaise procédure d'annulation des crédits.**

#### **a-2 Les virements et transferts de crédits**

L'article 55 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que « les transferts de crédits modifient la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont autorisés par Arrêtés du Ministère chargé des finances.

Les virements conduisent à modifier la nature de la dépense pré »vue par la loi de finance. Ils peuvent être autorisés par Décision Loi éditée par le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire sur saisine du Conseil Exécutif National, sous réserve d'intervenir à l'intérieur d'une même section (chapitre à chapitre) et par arrêté du Ministère chargé des Finances à l'intérieur d'un même chapitre (article à article) ».

Cependant, les virements et transferts de crédits ne s'opèrent pas toujours conformément aux dispositions sus-citées. C'est ainsi que **des virements sont opérés de chapitre à chapitre par simple arrêté du Ministre chargé des Finances.**

Quant aux transferts, prévus pour ne pas changer la nature du crédit mais simplement le service de l'utilisateur, **certains transferts de crédits procèdent au changement des natures de crédit.**

#### **b- Gestion des crédits globaux**

Suivant les dispositions de l'article 53 de la loi organique relative aux lois de finance, l'affectation des crédits globaux dont la répartition ne peut être faite au moment où ils ont été votés est réalisée par arrêté de Ministre des finances. Mais le constat est que ses crédits ne font l'objet d'aucune répartition avant leur utilisation car aucun acte du Ministre des Finances portant répartition des crédits globaux n'est arrêté aux différents comptes administratifs que nous avons examinés.

#### **b-1 Utilisation des crédits**

La loi organique béninoise relative aux lois de finance à prévu en ses articles 42, 43, 44 les conditions dans lesquelles chaque nature de crédit peut être dépassée.

Ainsi, une liberté est donnée à l'exécutif de dépasser facilement les crédits évaluatifs. Ainsi, en comparant l'exécution budgétaire d'e 2000à 2005, on constate que cette catégorie de crédits a enregistré constamment des dépassements, certains

de plus de deux cents pour cent des dotations initiales sur les rubriques de crédits à caractère évaluatif si au fond, ces dépassements ne posent pas de problème. Il en résulte donc **la non sincérité des prévisions sur les rubriques de crédits à caractère évaluatifs.**

Quant aux crédits provisionnels et limitatifs, la loi a prévu limitativement les conditions dans lesquelles les dépassements sur ces crédits peuvent être possibles.

Cependant le constat est que **qu'aucun de ces mécanismes prévus n'est mis en œuvre avant le dépassement sur les crédits et limitatifs.**

#### **b-2 Mécanisme de régulation budgétaire**

Aux termes de l'article 260 de la loi organique relative aux lois de finances, des fonds de concours et les rétablissements de crédits sont des procédures particulières permettant d'assurer une affectation au sein du budget général ou d'un budget annexe.

Les fonds de concours sont les fonds versés par les personnes physiques ou morales pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêts public ainsi que les produits de legs et dotation attribuée à l'Etat ou aux administrations publiques.

Ces fonds doivent être retracés même en cours de l'exécution par le BGE par les mécanismes de régulation budgétaire prévus par la loi organique. Mais on constate qu'il **existe un défaut d'annexion des fonds de concours au BGE** ; ces fonds de concours n'étant pris en compte qu'au titre du collectif budgétaire.

#### **c- Exécution en dépassement des dotations budgétaires**

Le principe de l'autorisation budgétaire suppose qu'il ait de dépenses sans autorisation préalable

En clair, on ne saurait effectuer une dépense sans que les crédits y afférents ne soit initialement ouvert dans la loi de finance. Mais en prenant de bordereau de développement des dépenses des Ministères et Institutions de l'Etat, on constate que **plusieurs rubrique budgétaires sont excessivement exécutées en dépassement du coup un surplus de dépenses non prévues au budget de l'Etat.**

## **II- Mécanisme de restitution sur les procédures d'exécution des crédits budgétaires**

La loi de finance un fois adoptée devient exécutoire. Les Ministères dépensiers pour lesquels les crédits sont ouverts, sont chargés de l'exécution du budget. En fait, la loi de finance comporte l'autorisation d'engager les dépenses et l'obligation de percevoir les recettes. Les dépenses et les recettes constituent donc les deux opérations fondamentales de l'exécution du budget. Par ailleurs, la procédure d'exécution du budget est soumise à des règles précises assorties de nombreux contrôles afin d'en assurer le respect.

L'exécution du budget dès lors par la réalisation d'un certain nombre l'opération à savoir :

- les opérations de recettes ;
- les opérations de dépenses ;
- les opérations de contrôle et accessoirement,
- les opérations de trésorerie.

### **A- L'exécution des recettes du Budget Général de l'Etat**

Le budget étant l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat, la couverture des charges de l'Etat passe par la mobilisation des ressources. Les charges du Budget Général de l'Etat sont couvertes aussi bien par les ressources intérieures que par les ressources antérieures. La mobilisation de ces ressources fait intervenir à cet effet plusieurs structures dont :

- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- la Direction Générale des Impôts et des Domaines ;
- la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects ;
- le Fond Routier ;
- la caisse Autonome d'Amortissement.

Compte tenu de notre recherche, nous allons nous limiter à la mobilisation des ressources extérieures.

La structure chargée de cette mobilisation au Bénin est la caisse Autonome d'Amortissement. La mobilisation des ressources extérieures est subordonnée à la mise en vigueur d'un accord de prêt. L'entrée en vigueur de l'accord de prêt est

l'aboutissement d'un accord administratif et législatif se décomposant en cinq (05) étapes :

- ◆ la caisse de l'Assemblée National par le Secrétaire Général du Gouvernement pour transmission de l'accord signé en de l'obtention de l'autorisation de ratification ;
- ◆ l'examen de l'accord par l'Assemblée National qui débouche sur un projet ou l'autorisation de ratification ;
- ◆ la ratification par le Chef de l'Etat ;
- ◆ la publication des dispositions de l'accord au Journal Officiel (J.O) qui rassure le bailleur quant à l'exécution des obligations sur l'adhésion de tout le pays,
- ◆ la transmission de l'accord, des instruments de ratification et du JO 0 LA Cour Suprême en vue de l'obtention de l'avis juridique.

Une fois les formalités remplies, le MDEF transmet les preuves aux bailleurs de fonds de même que les spécimens de signature des représentants autorisés pour la mobilisation des fonds. Mais dans la pratique, les différentes structures impliquées dans la mobilisation des ressources extérieures prennent du temps pour remplir les formalités d'entrée en vigueur du contrat de prêt. **On en déduit que les différentes procédures administratives et législatives de mobilisation des ressources extérieures connaissent des retards.**

En vertu des dispositions de l'article 19 du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat, le Directeur Général de la CAA est l'ordonnateur Délégué en matière de recettes pour la mobilisation des ressources extérieures (prêts et dons).

Généralement, les méthodes de décaissement à mettre en œuvre par catégories de dépenses sont discutées et arrêtées au cours des négociations de l'accord de prêt. Elles sont souvent consignées dans un document appelé « lettre de décaissement ». Le décaissement des fonds est sujet à des conditions préalables. La satisfaction de ces conditions préalable n'est pas chose aisée compte tenu de la lenteur administrative et des considérations subjectives. **Ceci entraîne un retard dans le décaissement des fonds.**

Par ailleurs, la mobilisation des ressources extérieures est soumise à des règles et principes spécifiques à chaque bailleur de fonds. Les procédures d'octroi de

l'aide varient d'un bailleur à un autre selon qu'il s'agit d'emprunts ou de dons. **Il s'en suit une multiplicité de procédures qui ne sont souvent pas maîtrisées par les Gestionnaires de projets.**

Aussi, note-t-on une mise en place tardive des crédits budgétaires et parallèlement un arrêt précoce des écritures ou des engagements.

## **B- L'exécution des dépenses de l'Etat**

L'exécution du budget repose sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Les opérations d'exécution des dépenses sont ainsi divisées en deux phases distinctes : une phase dite administrative et une phase comptable confiées à deux catégories d'acteurs indépendants les uns des autres.

Il paraît dès lors indiqué de procéder d'abord à la définition des divers acteurs qui interviennent dans la chaîne des dépenses et ensuite d'exposer la procédure d'exécution du budget.

### **1- Les acteurs de l'exécution des dépenses publiques**

La nouvelle réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat a consacré l'apparition de divers acteurs. Ce sont :

#### **a- Le Comptable Principal de l'Etat**

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

#### **b- Les Administrateurs Délégués et Ordonnateurs Délégués**

Conformément aux dispositions de l'article 8 du décret N°2001-039 du 15 Février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique et celles des articles 2 et 3 du décret N°2000-601 du 29 Novembre 2000 portant des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat, le Ministre en charge des Finances est l'ordonnateur principal unique du Budget Général de l'Etat tandis que les autres Ministres ou Présidents d'Institutions de l'Etat sont des administrateurs de crédits de leur département respectif.

Toutefois, le souci d'impliquer totalement les Ministères sectoriels dans l'exécution des dépenses publiques recommande la déconcentration de la fonction d'ordonnateur reconnue au MDEF.

Par voie de conséquence, le Directeur de l'Administration (DA) d'un Ministère (ou celui qui en tient lieu au niveau de chaque Ministère ou Institution d'Etat : DRFM ...) a désormais la double qualité d'administrateur délégué de crédits en tant que représentant du Ministre dépensier et d'ordonnateur délégué du budget du Ministère sectoriel par délégation du Ministre chargé des Finances. Dans cette optique, les responsables administratifs et financiers sont autorisés, chacun dans son domaine de compétence, à engager, liquider et ordonnancer les dépenses de fonctionnement, d'équipement ou d'investissement, et ce, sous l'encadrement de la Direction Générale du Budget et après avis du Contrôleur Financier.

Toutefois, il est à préciser que le Ministre dépensier a l'obligation de procéder à la signature de tous les actes engageant l'Etat vis-à-vis des tiers sur les crédits budgétaires de son Ministère. De tout ce qui précède, on peut déduire que **la déconcentration de la fonction d'ordonnateur constitue un atout non négligeable.**

**c- Le Contrôleur Financier**

Le Contrôleur Financier assure le contrôle a priori de la régularité et de la conformité de l'exécution du budget. Il s'appuie sur les pièces justificatives tant au niveau de l'engagement que de l'ordonnancement.

Pour des raisons d'efficacité, il est en principe nommé auprès de chaque Ministère ou Institution de l'Etat un Délégué du Contrôleur Financier. Il est chargé de veiller au respect de la réglementation en vigueur en matière d'exécution des dépenses publiques. Ainsi, le Délégué du Contrôleur Financier est responsable de toutes les dépenses. Les titres de paiement en provenance des délégations sont directement ordonnancés au niveau des Ministères sectoriels par le DA et acheminés au Trésor Public pour le visa et le règlement. **On en déduit donc que la déconcentration de la fonction de contrôleur Financier constitue une force.**

**d- Les Gestionnaires de crédits**

Ce sont les responsables des unités administratives ou coordonnateurs de projets dont les structures bénéficient de crédits budgétaires. Ils initient les dépenses

en exprimant leurs besoins qu'ils adressent aux responsables administratifs et financiers. A cet effet, les gestionnaires de crédits sont habilités à gérer eux-mêmes les crédits alloués à leurs structures respectives ; par conséquent, ils reçoivent les livraisons et certifient les factures qui y sont relatives. On constate que les nouvelles compétences du gestionnaire permettent de suivre la consommation des crédits et la gestion des stocks.

## **2- Les procédures d'exécution des dépenses de l'Etat**

Elles connaissent essentiellement deux phases :

### **a- Phase administrative de l'exécution des dépenses.**

La phase administrative est l'œuvre des ordonnateurs et se décompose en trois (3) étapes : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

#### **a-1 Les dépenses du personnel**

On distingue dans ce cadre les dépenses réparties du personnel et les dépenses non réparties du personnel.

##### *Les dépenses réparties du personnel*

Les salaires sont des dépenses du personnel réparties payées sans ordonnancement préalable. Ils font l'objet d'édition par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, des états et bulletins de paie des agents publics (APE, Contractuels).

A cet effet, les données de base relatives à la situation de solde des Agents Permanents de l'Etat et les Contractuels sont fournies par la Direction de l'Exécution du Budget. La régularisation de ces dépenses intervient à chaque fin du mois au moyen du logiciel SIGFiP (en interface avec SDL7) par l'édition d'un mandat de Direction Technique et par Ministère ou Institution de l'Etat. Les pièces fournies à l'appui du mandat de régularisation sont entre autres :

- la demande d'engagement ou de réservation des crédits, dûment signée par l'Ordonnateur Délégué et le Gestionnaire de crédit ;

- l'état de régularisation des salaires du mois intéressé de la Direction concernée ;

- la fiche d'engagement des dépenses.

Le mandat de régularisation ainsi édité, appuyé des pièces précitées suivent la procédure engagement-ordonnancement. On constate que l'informatisation du paiement des salaires par la mise en œuvre du progiciel SDL7 constitue un atout non négligeable.

### Les dépenses non réparties du personnel

En ce qui concerne la catégorie des dépenses non réparties du personnel dont le chapitre est tenu par la DEB, il faut classer entre autres :

- ✓ la rémunération du personnel en instance d'affectation ;
- ✓ le capital décès ;
- ✓ les frais d'hospitalisation des APE ;
- ✓ le salaire des anciens Présidents de la République.

Sur une requête du bénéficiaire accompagnée d'un acte administratif justifiant ladite demande, la Division des Dépenses Courantes Non Réparties du personnel établit un projet de décision de mise à disposition de fonds. Ce projet est soumis à la signature du MDEF après visa du Contrôleur Financier. La réception de la décision signée du MDEF permet à cette division d'établir le projet de mandat (accompagné de la décision, de l'acte et de la fiche d'engagement) qui sera acheminé au Trésor Public après ordonnancement et visa du Contrôleur Financier.

Le tableau n°1 ci-dessous présente l'écart entre les prévisions et les réalisations des dépenses du personnel du Budget Général de l'Etat en millions de francs sur la période 2001-2005.

Tableau n°1 : Point d'exécution des dépenses du personnel de l'Etat de 2001-2005.

Années	Prévisions	Réalisations	Ecart	Taux de réalisation en %
2001	78914	79171	-257	100,33
2002	84563	91199	-6636	108
2003	94389	106220	-11831	113
2004	105668	121345	-15677	114,8
2005	136588	124064	125525	90,83

**Source** : Service de l'ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (DEB).

L'analyse de ce tableau nous permet de constater que les écarts entre les prévisions et les réalisations sont marqués par une hausse des dépenses. Les réalisations ont nettement dépassé les prévisions. **On peut donc conclure que les dépenses du personnel connaissent un dépassement.**

#### a-2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement se décomposent en dépenses de matériel réparties par Ministère et Institution de l'Etat et en dépenses de matériel non réparties.

Après notification des crédits à chaque Ministère, le gestionnaire de crédits détermine ses besoins et déclenche le processus d'exécution de la dépense en adressant au responsable chargé de la gestion financière du Ministère ou de l'institution de l'Etat, une demande d'engagement manuscrite pré-imprimée et pré-numérotée accompagnée de trois (3) factures pro-forma ou de trois (3) devis reçus de trois (3) fournisseurs différents.

La Direction de l'Administration choisit la facture pro-forma du fournisseur le moins disant, édite le bon de commande, la fiche d'engagement et le bordereau de transmission qu'il envoie au délégué du Contrôleur Financier pour visa. Le duplicata du bon de commande est remis au fournisseur qui livre les biens accompagnés de la facture et du bordereau de livraison. Le dossier est retransmis au Directeur de l'Administration qui établit le mandat et signe. Ce mandat est envoyé au service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA) après signature du Directeur de l'Administration et visa du Délégué du Contrôleur Financier. Les contrôles de régularité effectués, le SOCA édite le bordereau d'émission et achemine le mandat au Trésor Public.

Quant à l'exécution de ces dépenses, le régisseur paie les fournisseurs dès la livraison et conserve les pièces justificatives pour la régularisation. **Mais dans la pratique les Régisseurs ne parviennent pas entièrement à régulariser toutes les dépenses.**

Le tableau n°2 (élaboré sur la période 2001 à 2005) présente les écarts entre les prévisions et les réalisations des dépenses de fonctionnement du Budget Général de l'Etat en millions de francs.

**Tableau n°2 : point d'exécution des dépenses de fonctionnement de 2001 à 2005**

Année	Prévisions	Réalisations	Ecart	Taux %
2001	52527	54240	-1713	103,26
2002	56436	53429	3007	94,67
2003	62864	64367	-1505	102,4
2004	78205	73865	4340	94,5
2005	87 835	73 919	13 916	86,77

Source : Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative.

Nous constatons à travers l'analyse de ce tableau que les réalisations ont dépassé les prévisions en 2001 et en 2003 avec un taux d'exécution supérieur à 100%. Par contre, en 2002, 2004, et 2005 les dépenses ont été engagées respectivement à hauteur de 94.6% pour une prévision de 56436 millions, 94,5% pour une prévision de 78 205 et 86,77% pour une prévision de 87 835 millions. **Les dépenses de fonctionnement sont exécutées presque dans leur totalité.**

a-3 les dépenses de transfert

En ce qui concerne les bourses d'études par exemple, le SDCNR reçoit du ministère bénéficiaire, une lettre d'appel de fonds accompagnée du procès verbal de la Commission Nationale d'Attribution des Bourses et Secours. Ceci permet d'établir un projet de décision de mise à disposition de fonds qui suit la procédure habituelle et le mandat qui fait également le circuit habituel jusqu'au Trésor Public. Ainsi, les dépenses de transfert suivent la procédure normale des dépenses publiques.

Le tableau N°3 présente les écarts entre les prévisions et les réalisations des dépenses de transfert en millions de francs.

**Tableau N° Point d'exécution des dépenses de transfert de 2001 à 2005**

Année	Prévisions	Réalisations	Ecart	Taux %
2001	60204	41971	18233	69,71
2002	82969	77867	5102	93,85
2003	78943	72299	6644	91,6
2004	93043	76183	16860	81,9
2005	125 512	63 824	61688	51,33

Source : SOCO (DEB)

L'analyse de ce tableau montre que les écarts entre les prévisions et les réalisations des dépenses de transfert sont élevés en 2001, 2004 et 2005 tandis qu'en 2002 et en 2003, les niveaux d'engagement ont atteint respectivement 77 867 millions de francs et 72 299 millions de francs soit des taux d'exécution de 93,85% et 91,6%. **On en déduit donc que le taux d'exécution des dépenses de transfert est élevé.**

#### a-4 Les dépenses en capital

Les dépenses en capital sont constituées en partie des dépenses d'investissement.

Pour les dépenses d'investissement, le Ministère bénéficiaire, en collaboration avec Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP), établit le dossier d'appel d'offres et procède à l'ouverture des plis et à la rédaction du projet de marché. La DNMP effectue les contrôles de concordance entre le procès verbal de dépouillement et le projet de marché. Il est ensuite soumis au visa du CF, à la signature du DGB et du MDEF après contrôle par son Conseiller Technique aux Finances. Dès lors, le contrat de marché devient exécutoire. Il est créé une régie et un régisseur est nommé au sein du projet par arrêté conjoint du MDEF et du Ministère bénéficiaire. Sur lettre d'appel de fonds, le Service des Dépense Courantes met par mandat le quart des crédits alloués à la disposition du régisseur.

Le mandat signé par le DGB et visé par le CF est envoyé l'ordonnancement puis au Trésor Public qui vire le montant dans le compte du Régisseur. Dès que ce dernier l'épuise, il justifie l'utilisation qui en a été faite en envoyant toutes les pièces justificatives au Service des Dépenses Courantes en vue de bénéficier du quart suivant. Si l'investissement est sur financement extérieur, le projet de marché est soumis au contrôle et à la signature du Directeur Général de la CAA.

Le tableau N°4 présente les écarts entre les prévisions et les réalisations des dépenses en capital, en millions de francs, de 2001 à 2005.

**Tableau N°4 : Point d'exécution des dépenses en capital de 2001 à 2005**

Années	Prévisions	Réalisations	Ecart	Taux en %
2001	160 860	105 891	54 969	65,83
2002	175 628	63 222	112 406	35,99
2003	169 827	112 785	57 042	72,1
2004	187 685	109 537	78 148	61,9
2005	292 121	86 422	205 699	25,58

Source : service de l'ordonnancement et de la comptabilité (DEB)

L'analyse du tableau révèle que les taux d'engagement de dépenses en 2001 et en 2004 s'élèvent respectivement à 65,83% et à 61,9%. De 35,99% en 2002, le niveau d'exécution des dépenses est remonté jusqu'à 72,1% en 2003. Malgré cette augmentation en 2003, on constate **que le niveau d'exécution des dépenses en capital est faible contrairement aux autres dépenses.**

Il convient de rappeler que les différentes étapes administratives d'exécution des dépenses sont enregistrées ou saisies dans le SIGFIP. Malgré l'informatisation de la chaîne des dépenses, des irrégularités sont constatées et font l'objet de nombreux rejets par le Contrôle Financier et par le comptable public. Ce qui engendre **une lenteur dans les différentes phases d'exécution des dépenses publiques.**

#### **b- Phase comptable de l'exécution des dépenses**

La mise en œuvre du SIGFIP a induit des changements dans le rôle comptable du Trésor Public. Pour le moment, le champ d'intervention du SIGFIP se limite au Service de la Dépense, en l'occurrence à la division du Visa et la division du Règlement.

#### **1- La division du visa**

Les titres de paiement y sont reçus dans une série continue par l'ordonnateur délégué. Ces titres sont enregistrés et subissent tous les contrôles de régularité d'usage prévus par le règlement général sur la comptabilité publique, hormis le contrôle de disponibilité de crédits. A l'issue de ces contrôles, le comptable, dans son rôle de payeur, valide les titres acceptés, ou rejette ceux entachés d'irrégularités. Il

peut aussi différer son visa en attendant un complément d'information demandé à l'ordonnateur.

## **2- La division du règlement**

A la réception, les titres de paiement sont enregistrés après la vérification de la présence du visa du Receveur Général des Finances ou de son Fondé de pouvoir. Le chef de Division procède à la mise en règlement de la dépense. Les titres de règlement (bon de caisse ou avis de crédit), ne sont pas émis par l'ordonnateur mais par le comptable.

Toutefois, **on constate que l'avènement du SIGFIP dans les opérations d'exécution des dépenses constitue une force.**

## **SECTION 2 : Du ciblage de la problématique à la détermination de la vision globale de résolution de problématique spécifiée**

Dans cette section, nous procédons au ciblage de la problématique puis déterminons la vision globale devant nous permettre de résoudre la problématique que nous aurons choisie.

Le choix ou ciblage de la problématique qui fera plus tard l'objet de résolution exige que nous fassions d'abord l'inventaire forces et faiblesses relevées au niveau de l'état des lieux de base, puis le groupement des problèmes par problématiques, parmi lesquelles problématiques nous aurons à choisir une.

La vision globale de résolution de la problématique est celle-là qui nous permettra de résoudre la problématique que nous aurons choisie.

### **Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique**

Il intéresse essentiellement les atouts mais aussi les faiblesses notées dans le mécanisme développé supra.

#### **I- Inventaire des forces et faiblesses**

Les observations issues de nos investigations ont permis de relever aussi bien les atouts que les imperfections que comporte la gestion des crédits budgétaires au Bénin. Ces imperfections ont été exprimées dans notre travail sous forme de

conclusions séquentielles et il convient de les récapituler ici. C'est à ce travail que nous allons nous atteler dans cette partie de notre développement.

#### **A- Inventaire des forces**

De l'état des lieux de base, nous avons pu relever les forces suivantes :

- 1- Elaboration programmatique du budget général de l'Etat ;
- 2- Existence du cadre de Dépenses à Moyen Terme ;
- 3- Cadrage des dépenses budgétaires
- 4- Elaboration du tableau des Opérations Financières de l'Etat ;
- 5- Déconcentration de la fonction de l'ordonnateur ;
- 6- Déconcentration de la fonction du Contrôleur financier ;
- 7- Informatisation du paiement des salaires ;
- 8- Informatisation de l'exécution des dépenses publiques par SIGFiP ;
- 9- Meilleur niveau des dépenses de fonctionnement.

#### **B- Inventaire des faiblesses**

L'état des lieux a également permis de faire ressortir les faiblesses suivantes :

- 1- Non réglementation de la production et de l'acheminement des propositions budgétaires ;
- 2- Manque de fiabilité des listes des états nominatifs et numériques adressés à la DGB par ces départements et Institutions de l'Etat ;
- 3- Mise en place tardive des crédits et arrêt précoce des engagements ;
- 4- Mauvaises gestions du stock de matériel ;
- 5- Insuffisance des ressources humaines ;
- 6- Manque de recyclage et de formation des ressources humaines ;
- 7- Absence de connexion de la DPB à SIGFiP ;
- 8- Retard des ministères sectoriels et institutions de l'Etat dans la communication des informations relatives aux prévisions budgétaires ;
- 9- Retard accusé dans la régulation des ordres de paiement ;
- 10- Mauvaise procédure d'annulation des crédits ;
- 11- Changement de la nature des crédits par certains transferts des crédits ;
- 12- Non sincérité des prévisions des crédits évaluatifs ;
- 13- Défaut d'annexion des fonds de concours au BGE ;

- 14-Retard dans les procédures administratives et législatives de mobilisation des ressources extérieures ;
- 15-Faible taux d'exécution des en capital ;
- 16-Spécificités des procédures d'octroi des crédits en tenant compte de chaque bailleur de fonds ;
- 17-Mauvaise maitrise de ces procédures par les gestionnaires de crédits ;
- 18-Mauvaise prévision des dépenses de personnel ;
- 19-Inefficacité des procédures externes de mobilisation des ressources extérieures ;
- 20-Taux élevé des dépenses de transfert ;
- 21-Lenteur dans l'exécution des dépenses publiques ;
- 22-Exécution en dépassement des crédits observés sur certaines lignes budgétaires ;

## **II- Regroupement des problèmes par problématiques**

**Tableau n°5 : Tableau des problématiques possibles**

<b>N°</b>	<b>Centre d'Intérêt</b>	<b>Libellés de la Problématique</b>	<b>Problème Général</b>	<b>Problèmes Spécifiques</b>
1	Procédure d'élaboration du BGE	Problématique de la dynamisation de la procédure d'élaboration du BGE	Manque de dynamisation de la procédure d'élaboration du BGE	-Non réglementation de la production et de l'acheminement des propositions budgétaires ; - Manque de fiabilité des listes des états nominatifs et numériques ; -Mauvaise prévision des dépenses de personnel ; -Non sincérité des prévisions des crédits évaluatifs.
2	Gestion des ressources	Problématique de la gestion performante des ressources	Gestion non performante des ressources	-Mauvaise gestion du stock de matériel ; -Insuffisance des ressources humaines ; -Manque de recyclage et de formation des ressources humaines

3	Gestion des crédits budgétaires	Problématique de la rationalisation de la gestion des crédits budgétaires	Gestion non performante des crédits budgétaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Retard dans la régularisation des ordres de paiement ;</li> <li>-Mauvaise procédure d'annulation des crédits ;</li> <li>-Changement de la nature de certains crédits par certains transferts de crédits ;</li> <li>Défaut d'annexion des fonds de concours au BGE ;</li> <li>-Faible taux d'exécution des dépenses en capital ;</li> <li>-Taux élevé des dépenses de transfert ;</li> <li>Mise en place tardive des crédits budgétaires et arrêt précoce des engagements.</li> <li>-Exécution en dépassement excessif des dotations budgétaires sur certaines lignes budgétaires.</li> </ul>
4	Mobilisation des Ressources Extérieures	Problématique de la mobilisation des Ressources Extérieures	Procédure non performantes de mobilisation des Ressources Extérieures	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Retard dans les procédures administratives et législatives de mobilisation des ressources extérieures ;</li> <li>-Spécificités des procédures d'octroi de crédits compte tenu de chaque bailleur ;</li> <li>-Mauvaise maîtrise de ces procédures par les Gestionnaires de projets ;</li> <li>Inefficacité des procédures externes de mobilisation des ressources extérieures.</li> </ul>

## **II- Choix, formulation et spécification de la problématique**

### **1- Choix de la problématique**

Une analyse des différents problèmes identifiés dans notre état des lieux de base des différentes structures impliquées dans notre domaine de recherche, nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques importantes auxquelles il importe de faire résolument face afin d'améliorer la consommation des crédits budgétaires.

Cependant, les problèmes spécifiques qui ont retenu notre attention sont ceux relatifs à la gestion des crédits budgétaires. Ainsi, de toutes les problématiques énumérées supra, à savoir :

- la problématique de la redynamisation de la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat ;
- la problématique de la gestion performante des ressources ;
- la problématique de la rationalisation de la gestion des crédits budgétaires ;
- la problématique de la mobilisation des ressources extérieures du Budget Général de l'Etat, nous aurons à les analyser afin de justifier notre choix.

En ce qui concerne la problématique liée à la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat, elle a déjà fait l'objet d'une part de plusieurs études commanditées par les bailleurs de fonds notamment la Banque Mondiale et l'Union Européenne et d'autre part de plusieurs mémoires de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature. Ceci justifie notre manque d'intérêt à cette problématique.

Quant à la problématique de gestion performante des ressources, il ne nous a pas semblé important de nous pencher sur elle car n'ayant pas d'implication directe sur le domaine de recherche que nous voulons examiner. D'un autre côté, il nous semble que cette problématique relèverait plus du domaine de la Gestion des Ressources Humaines et de la Comptabilité Matière.

Pour ce qui est de la problématique de la mobilisation des ressources extérieures du Budget Général de l'Etat, elle a également fait l'objet de bon nombre d'études tant au niveau de la Caisse Autonome d'Amortissement qu'au niveau des recherches des étudiants de l'Ecole Nationales d'Administration et de Magistratures. Ainsi, il nous paraît inopportun de nous attarder sur ce domaine de recherche. Alors, de tout ce qui précède, il semble dès lors évident que notre problématique portera sur **la rationalisation de la gestion des crédits budgétaires.**

En effet, pour préserver les Finances Publiques des répercussions négatives qu'elles supportent, lesquelles sont dues à la mauvaise gestion des crédits budgétaires, il convient d'analyser toutes les procédures et mécanismes qui président à leur gestion. Ainsi, dans cette analyse, il s'agira pour nous de dégager les mauvaises pratiques qui ont cours actuellement dans le domaine de la gestion des crédits budgétaires, d'évaluer leur impact sur les finances publiques et enfin de

préconiser des solutions devant permettre de mettre un terme à de telles pratiques pour améliorer de ce fait la gestion des finances publiques. La problématique choisie à cet effet se libelle comme suit : « **Problématique de la rationalisation de la gestion des crédits budgétaires** »

Cette problématique se rapporte à un problème général qui est **le caractère peu performant de la gestion** des crédits budgétaires qui regroupe les problèmes spécifiques que sont :

- Retard dans la régularisation des ordres de paiement ;
- Mauvaise procédure d'annulation des crédits ;
- Défaut d'annexion des fonds de concours au BGE ;
- Faible taux d'exécution des dépenses de capital ;
- Taux élevé des dépenses de transfert ;
- Exécution en dépassement des crédits budgétaires.
- Mise en place tardive des crédits et arrêt précoce des engagements.

## **2- Formulation du sujet**

Parmi toutes les problématiques que nous avons dégagées, nous nous sommes proposés d'axer notre réflexion sur celle relative à la rationalisation de la consommation des crédits budgétaires. A cet effet, et en vue d'apporter notre contribution à la résolution des problèmes liés à cette problématique, nous avons choisi d'effectuer notre étude sous le thème : « **Contribution à la rationalisation de la gestion des crédits budgétaires au Bénin** ».

## **3- Spécification de la problématique**

La consommation des crédits budgétaires, malgré tous les efforts mis en œuvre par les gestionnaires desdits crédits, s'est avérée persistante. Il s'agit désormais, non pas d'improviser pour résoudre le problème mais de rechercher les solutions idoines devant permettre l'éradication du mal. Notre démarche dès lors consistera à déceler les réelles causes de la mauvaise gestion des crédits budgétaires et à proposer en conséquence les solutions appropriées en conséquence. Pour circonscrire le travail, nous avons choisi les problèmes ci-après :

- l'exécution en dépassement des crédits budgétaires ;
- le faible taux d'exécution des dépenses en capital ;
- le défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.

## **Paragraphe II : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique.**

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et les problématiques spécifiées, il est important de préciser la vision globale pouvant permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence, le problème identifié.

Il convient de rappeler que le problème général est le caractère peu performant de la gestion des crédits budgétaires. Soulignons au passage que la gestion induit un processus de prévision, de planification, l'organisation des directions, de la coordination et du contrôle des activités menées avec des ressources adéquates pour atteindre des objectifs précis.

En ce qui concerne le **problème spécifique N°1** relatif à l'exécution en dépassement des crédits budgétaires, nous pouvons dire que ces différents dépassements observés sur certaines lignes budgétaires s'opèrent sur des chapitres dont les crédits initialement prévus n'arrivent pas à supporter les dépenses réalisées.

En effet, il est aisé de constater que de gestion en gestion, des dépassements excessifs sont enregistrés sur nombre de chapitres budgétaires. Ceci se justifie par l'insuffisance de crédits sur ces chapitres. Plusieurs hypothèses seront émises pour résoudre ce problème. Entre autres, il sera question de voir si toutes les dispositions sont prises pour une préparation du budget et de voir s'il existe des dispositions qui sont prévues pour éviter ces dépassements alarmants.

Concernant le **problème spécifique N°2** relatif au faible d'exécution des dépenses en capital, nous pouvons dire que la notion de taux d'exécution renvoie à la notion de mesure ou à la quantification de la mise en œuvre de la consommation des crédits liés aux dépenses en capital.

En effet, la consommation des crédits liés aux dépenses en capital est subordonnée à certaines conditions de célérité observées dans les gestions desdits crédits et la rapidité dont font preuve les gestionnaires de ces crédits quant à leur gestion.

Il s'ensuit alors que la résolution de ce problème nécessitera le choix d'une approche théorique basée sur les méthodes d'accélération rationnelle de la consommation des crédits liés aux dépenses en capital.

Quant au **problème spécifique N°3** lié au défaut d'annexion des fonds de concours au BGE c'est-à-dire leur non rattachement à ce dernier, soulignons que l'annexion des fonds est la jonction des fonds provenant de l'octroi d'aides et fonds par les partenaires au développement au Budget Général de l'Etat. En effet, ces fonds sont destinés à permettre à l'Etat ou aux administrations de faire face à des dépenses d'intérêt public. L'annexion de ces fonds implique l'ouverture de crédits supplémentaires mais dont le montant est identique à celui des fonds à annexer. On assiste alors à l'assouplissement de la règle de la non affectation découlant du principe de l'universalité budgétaire qui interdit l'affectation de certaines recettes à des dépenses particulières.

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

- 1- Fixation des objectifs de la recherche ;
- 2- Formulation des hypothèses de travail ;
- 3- Revue de littérature ;
- 4- Choix de l'outil de mobilisation des données ;
- 5- Choix de l'outil d'analyse des données ;
- 6- Mobilisation des données ;
- 7- Analyse des données ;
- 8- Etablissement du diagnostic ;
- 9- Propositions des approches de solutions ;
- 10- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions.

# Chapitre 1<sup>er</sup>

**Des objectifs de l'étude à la méthodologie adoptée pour la résolution  
de la problématique de la rationalisation de la consommation des  
crédits budgétaires**

Dans ce chapitre, il sera question de fixer les objectifs et de retenir une Méthodologie de recherche.

## **SECTION I : Des objectifs au tableau de bord de l'étude**

### **Paragraphe 1 : Fixation des objectifs**

Elle se fera en termes d'objectif général et d'objectifs spécifiques. En effet, cet exercice se fera en prenant pour repère le problème général qui est le caractère peu performant de la gestion de la consommation des crédits budgétaires et les problèmes spécifiques que sont :

- *l'exécution en dépassement de crédits budgétaires sur certaines rubriques ;*
- *le faible taux d'exécution des dépenses en capital ;*
- *le défaut d'annexion des fonds de concours au Budget Général de l'état.*

### **I- Fixation des objectifs**

Elle se fera aussi bien en terme d'objectif global qu'en gestion terme d'objectifs spécifiques.

#### **A- Objectif Général**

L'objectif général est de suggérer les conditions d'une gestion rationnelle et performante des crédits budgétaires.

#### **B- Objectifs Spécifiques**

Ils seront formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit pour :

- **Le problème spécifique N°1** : de proposer des conditions de respect des prévisions budgétaires ;
- **Le problème spécifique N°2** : de suggérer des conditions de consommation optimale des crédits liés aux dépenses en capital ;
- **Le problème spécifique N°3** : proposer des mécanismes d'annexion des fonds de concours au BGE.

## **II- Causes et hypothèses liées au problème en résolution**

### **A- Cause et Hypothèse liées au problème spécifique N°1**

A propos du problème lié à l'exécution en dépassement des crédits budgétaires sur certaines rubriques, nous avons identifié trois causes possibles que nous avons énumérées par ordre d'importance croissante. Nous avons ainsi comme causes possibles :

- **L'absence de fiabilité des mécanismes de prévisions budgétaires ;**
- **La non exhaustivité des prévisions budgétaires ;**
- **Les pouvoirs exorbitants du Ministre des Finances en matière d'exécution du budget.**

En ce qui concerne la première cause c'est – à – dire celle relative à l'absence de fiabilité des mécanismes de prévisions budgétaires, nous pouvons dire qu'en l'absence d'initiative d'exigence par rapport aux ministères sectoriels oblige les cadres en charge de la préparation du Budget à se substituer à ces derniers compte tenu des exigences de temps auxquelles ils sont soumis pour procéder à la fixation de leurs dotations. Mais, faisons remarquer que la DPB évite au maximum de recourir à cette pratique. Ainsi, cette prévision ne tenant pas compte des objectifs fixés par ceux-ci, il en résulte la mise à disposition au profit de ces ministères, des dotations insuffisantes. Mais dans la volonté de réaliser les objectifs que ces derniers se sont assignés, ils se voient obligés d'engager des dépenses parfois sur des chapitres n'ayant fait auparavant l'objet d'aucune dotation ou de procéder au dépassement de certaines dotations.

Pour ce qui est de la non exhaustivité des prévisions budgétaires, elle s'explique par le fait que des dépenses s'engagent en cours d'exécution sur des chapitres n'ayant fait l'objet d'aucune prévision préalable.

Considérant le cas des prérogatives exorbitantes du Ministère chargé des Finances en matière d'exécution du budget, elle se justifie par la prise d'initiatives de dépenses bien que celles-ci ne soient pas prévues. On aboutit donc à l'émission des ordres de paiement Trésor qui, contrairement aux ordres de paiement SIGFIP échappent au circuit budgétaire car il suffit que le Ministre des Finances adresse au Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, une simple lettre pour que le processus soit engagé.

Sur la base de ces éléments, nous pouvons alors supposer que l'exécution en dépassement observée sur certaines lignes budgétaire s'explique par les prérogatives exorbitantes accordées au Ministre des Finances.

### **B- Cause et Hypothèse liées au problème spécifique N°2**

Après analyse du problème lié au faible taux d'exécution des dépenses en capital, nous avons pu identifier deux causes qui sont :

- **La lenteur dans le processus de nomination des régisseurs ;**
- **La lenteur observée dans l'exécution de chacune des phases de passation et dans l'exécution des marchés publics.**

Les dépenses en capital font l'objet d'un budget spécial nommé budget d'investissement public. Pour des raisons de célérité et de transparence, l'exécution de ce budget est confiée à un agent donné nommé régisseur. La nomination des régisseurs relève de la compétence de deux autorités ministérielles c'est-à-dire le MDEF et le Ministre de tutelle. Cette désignation ou nomination n'intervient qu'après le vote du budget et la notification des crédits et met beaucoup de temps car ne faisant pas souvent l'objet de priorités aux yeux des ministres concernés et faisant aussi parfois intervenir les questions de personnes et d'intérêt. C'est ainsi que, la nomination des régisseurs intervient que des mois après le vote des crédits.

Une fois les régisseurs nommés, et que les travaux en jeu concernent les grosses dépenses, la procédure des marchés publics est alors de règle. Il faudra alors observer toutes les phases de passations et d'exécution des marchés, il faut préparer le dossier d'appel d'offres, confectionner la liste restreinte des soumissionnaires et procéder à la présélection desdits soumissionnaires et rédiger les marchés d'autre part, en ce qui concerne l'exécution, il faut démarrer les travaux à temps et respecter les délais inscrits dans le contrat de marchés. Mais, il est aisé de constater que, au manque d'anticipation au niveau des responsables des projets.

Des deux d'exécution des dépenses en capital est la lenteur observée dans l'exécution de chacune des phases de passation et d'exécution des marchés publics.

Nous pouvons alors formuler notre hypothèse de la manière qui suit : le faible taux d'exécution des dépenses s'explique par le retard accusé dans l'exécution de chacune des phases de passation et d'exécution des marchés publics.

### **C- Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°3**

Concernant le problème spécifique N°3 relatif au défaut d'annexion des fonds de concours au BGE, nous avons retenu comme causes à la base du problème :

- **L'absence d'informations sur le débloqué échelonné des rapports externes ;**
- **L'inexistence de techniques de gestion et de contrôle efficaces des fonds de concours**

L'absence d'informations sur le débloqué échelonné des rapports externes est causée par la possibilité accordée aux partenaires de remettre directement les dons aux administrations ou institutions bénéficiaires.

Quant à l'inexistence de techniques de gestion et de contrôle efficaces des fonds de concours, elle est confrontée à des limites d'ordre technique. En effet, le rattachement des fonds de concours constitue une procédure particulière d'affectation. Ainsi, l'inexistence d'un tel mécanisme empêche l'exécution d'avoir une vue détaillée des dons et aides reçus.

Nous pouvons donc conclure que l'inexistence de techniques de gestion et de contrôle efficaces des fonds de concours est à la base du défaut d'annexion des fonds de concours au BGE de l'année.

### **D- Cause et hypothèse liées au problème général**

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

### **Paragraphe II : Tableau de bord de l'étude**

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

**Tableau N°6 : Tableau de bord de l'étude sur « Contribution à la rationalisation de la consommation des crédits budgétaires au Bénin »**

<b>Niveau d'analyse</b>	<b>Problématique</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Causes supposées</b>	<b>Hypothèses</b>
Niveau Général	Problème général : caractère peu rationnel de la gestion des crédits budgétaires	Objectifs général : Suggérer les conditions d'une gestion rationnelle des crédits budgétaires	Causes générale	Hypothèse générale
	Problème spécifique N°1: Exécution en dépassement observée sur certaines lignes budgétaires	Objectifs spécifique N°1 : proposer des conditions de respect des prévisions budgétaires	Causes supposées N°1 : prérogatives exorbitantes accordées au Ministre des Finances	Hypothèse N°1 : l'exécution en dépassement observée sur certaines lignes budgétaires d'explique par les prérogatives exorbitantes accordées au Ministre des Finances.
	Problème spécifique N°2 : Faible taux d'exécution des dépenses en capital	Objectifs spécifique N°2 : Suggérer les conditions de consommation optimale des crédits liés aux dépenses en capital	Cause supposée N°2 : retard accusé dans l'exécution de chacune des phrases de passation et d'exécution des marchés publics	Hypothèse N°2 : Le faible taux d'exécution des dépenses en capital s'explique par le retard accusé dans l'exécution de chacune des phrases de passation et d'exécution des marchés publics.
	Problème spécifique N°3 : Défaut d'annexion des fonds de concours au BGE	Objectif spécifique N°3 : proposer des mécanismes d'annexion des fonds de concours au BGE	Cause supposée N°3 : l'inexistence de technique de gestion et de contrôle efficaces des fonds de concours est à la base du défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.	Hypothèse N°3 : L'inexistence de techniques de gestion et de contrôle efficaces des fonds de concours est à la base du défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.

## **Section II : Revue de littérature et méthodologie adoptée**

### **Paragraphe 1 : Revue de littérature**

La revue de littérature permet dans le cadre de toute recherche de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur les problèmes identifiés.

Ainsi, cet exercice sera en prenant en compte les approches génériques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifique. Pour ce faire, il sera question d'exposer à travers ces approches génériques, les points de connaissances liées au problème général de gestion non performante de la consommation des crédits budgétaires et celles liées aux problèmes spécifiques que sont :

- *L'exécution en dépassement des crédits budgétaires ;*
- *La faible taux d'exécution des dépenses en capital ;*
- *Le défaut d'annexion des fonds de concours au Budget Général de l'Etat.*

### **I- Exposé des contributions antérieures relatives aux problèmes spécifiques**

#### **A- Contributions antérieures relatives aux dépassements de crédits**

La revue de littérature autour de l'utilisation de crédits en l'absence de dotations budgétaires tourne autour de l'assertion de **Jean Marie GAUDEMET** qui précise que le budget est à la fois un acte de prévision et d'autorisation. Cela signifie notamment que le budget est voté par chapitre et que l'on ne peut pas dépenser plus que le montant inscrit par chapitre.

Mais comme le précise **Jean Claude WATHELET**, les textes sur les finances publiques précisent elles-mêmes les conditions dans lesquelles les prévisions budgétaires sont dépassées et les mécanismes appropriés.

**Jean Claude SCHEID** affirme qu'aucun crédit ne peut être engagé sans ouverture préalable.

La loi organique relative à la loi de Finances béninoise du 26 Septembre 1986 définit les types de crédits pouvant faire objet de dépassement et fixe également les conditions dans lesquelles doivent intervenir ces dépassements. Ceci dit, seuls les crédits évaluatifs et provisionnels peuvent être dépassés.

Quant à celle française, il convient de souligner qu'elle ne connaît que deux types de crédits contrairement à la loi béninoise qui en connaît trois.

### **B- Contributions antérieures relatives aux fonds de concours**

Pour **LANDE Evelyne**, les fonds de concours sont versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêt public. « la communication financière des collectivités locales à l'étranger », Revue Française de Comptabilité, n° 254, 1994,

**LAURENT Philipe** en donne les caractéristiques et précise que les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget et un crédit supplémentaire d'égal montant est ouvert par arrêté du ministre des finances aux ministres intéressés. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante.

**PATRY Maurice** définit les fonds de concours comme une exception au principe de l'universalité budgétaire et précise que le rattachement des fonds de concours est une procédure permettant d'assurer une affection au sein du budget général.

La loi Organique française relative aux Lois de Finances quant à elle, donne une dimension plus étendue au concept de fonds de concours en indiquant que les fonds de concours sont constitués, d'une part, par des fonds à caractère non fiscal versés par des personnes physiques ou morales pour concourir à des dépenses d'intérêt public et, d'autre part, par les produits et legs et donations attribués à l'Etat. Les fonds de concours sont directement portés en recettes au budget général, au budget annexe ou compte spécial considéré. Un crédit supplémentaire de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des finances sur le programme ou la dotation concernée. L'emploi des fonds doit être conforme à l'intention de la partie versante. A cette fin, un crédit pris en conseil des ministres définit les règles d'utilisation des crédits ouverts par voie de fonds de concours. Les recettes tirées de la rémunération des prestations régulièrement fournies par un service de l'Etat peuvent, par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances, faire l'objet d'une procédure d'attribution de produits. Les règles relatives aux fonds de concours leur sont applicables. Les crédits ouverts dans le cadre de cette procédure sont affectés au service concerné.

**C- Contributions antérieures relatives au faible taux d'exécution des dépenses en capital**

Nous ne pouvons aborder le problème du faible taux d'exécution des dépenses en capital sans définir les notions de dépenses en capital. Ainsi, les dépenses en capital sont des « dépenses d'investissement effectuées directement par l'Etat ou subventionnées par lui sous des formes diverses ». Les investissements publics contribuent largement à la croissance économique et au processus de développement. Cette réalité est bien perçue par l'économiste Alain BARRERE. Pour ce dernier, l'investissement public est vital pour la croissance économique. C'est pour cette raison qu'il écrit : « l'investissement public devient une nécessité nationale. On ne saurait, en effet, concevoir une expansion de l'industrie de transformation, de l'agriculture, en un mot de toutes les activités qui sont dépendantes de l'activité des secteurs de base, si le développement de ces derniers n'est pas réalisé. Ainsi, non seulement une grande partie de l'investissement public au moins au début d'une période d'expansion car il conditionne le développement ».

Par ailleurs, toujours pour mettre en évidence les difficultés liées à l'efficacité des dépenses publiques, il a été révélé dans le Manuel de Gestion des Dépenses publiques que « la croissance incontrôlée des projets d'investissement et des emplois du secteur public signifie que les budgets pratiquent le saupoudrage, éparpillent des ressources internes extrêmement limitées pour assurer la survie d'un trop grand nombre d'activités. Cette politique a pour conséquence des pressions insupportables sur le volume des dépenses (qui dans beaucoup de pays se traduisent par l'accumulation des arriérés). Le fait que des budgets incomplets ne couvrent qu'une partie des dépenses publiques a aussi des effets désastreux pour la gestion financière ».

Pour M. Omar KABBAJ, président de la Banque Africaine de Développement : « il faut à la fois renforcer les réformes politiques et accroître sensiblement le volume de l'efficacité des investissements. Il est indispensable de rationaliser les modalités de passation des marchés publics, notamment en luttant contre la corruption, si l'on veut que la réforme économique soit couronnée de succès »

## **Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée**

Notre méthodologie s'accrotera sur deux volets à savoir :

- Les approches empiriques ;
- Les approches théoriques ;

### **I- Approches empiriques**

Elles nous permettront de mettre en exergue la méthode d'investigation envisagée. Plusieurs étapes ont été retenues à savoir :

- Détermination des objectifs de la collecte de données ;
- Nature de la collecte ;
- Identification de la population mère ;
- Conception du guide d'entretien ;
- Présentation des techniques de dépouillement des données ;
- Exposé des outils de présentation

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

Les enquêtes que nous allons effectuer ont pour objectif de mobiliser des données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans notre étude. Ainsi, d'une manière spécifique, nos enquêtes nous permettront de vérifier si :

- ✓ Les prérogatives exorbitantes accordées au Ministre des Finances explique effectivement les dépassements de crédits observés sur certaines lignes budgétaires ;
- ✓ Le faible taux d'exécution des dépenses en capital s'explique par le retard accusé dans l'exécution de chacune des phases de passation et dans l'exécution des marchés publics ;
- ✓ L'inexistence de techniques de gestion et de contrôle efficaces des fonds de concours est à la base de défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.

#### **B- Nature de la collecte des données et échantillonnage**

La vérification des hypothèses nous oblige à effectuer deux types d'enquêtes : une interne adressée aux agents et cadres de la Direction de l'exécution du budget

et de la Direction des Dépenses en Capital et une autre externe destinée aux agents et cadres des autres structures impliquées dans la gestion des crédits budgétaires. Il s'agit

- de la Caisse Autonome d'Amortissement ;
- de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- de Contrôle Financier.

L'échantillon représentatif sera composé des agents et cadres impliqués dans la gestion des crédits budgétaires.

### **C- Conception du guide d'entretien**

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

- l'exécution en dépassement des crédits budgétaires ;
- le faible taux d'exécution des dépenses en capital ;
- le défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.

### **D- Technique de dépouillement des données**

Les données recueillies par le guide d'entretien seront traitées de façon manuelle. Les différentes idées, qui se dégageront des réponses, seront récapitulées de façon synthétique par catégorie.

### **E- Outils statistiques de présentation des données**

Les résultats des enquêtes seront analysés par la méthode de tri à plat par rapport aux grandes lignes du guide d'entretien.

## **II- Approches théoriques**

Il s'agit de présenter les normes et repères d'amélioration et les outils d'analyse des données collectées. Ce choix est fonction des problèmes spécifiques.

## **A- Choix théorique lié au problème de l'exécution en dépassement des crédits budgétaires**

### **1- Présentation de l'approche théorique retenue**

Pour analyser le problème lié à l'exécution en dépassement des crédits budgétaires, nous retiendrons l'approche de SCHEID Jean – Claude basée sur l'impossibilité de consommation de crédit sans ouverture préalable

### **2- Récapitulatif des normes ou repères d'amélioration**

L'approche théorique retenue à ce niveau concerne essentiellement la suppression des ordres de paiement et la mise en réseau sur SIGFIP de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême pour un contrôle efficace de l'utilisation des crédits.

### **3- Seuil de décision lié aux problèmes spécifiques N°1**

La cause qui sera retenue après nos investigations est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés, soit la cause qui retiendra le pourcentage le plus élevé des avis.

## **B- Choix théorique lié au problème du faible taux d'exécution des dépenses en capital**

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

Les dépenses en capital sont constituées en majorité des dépenses d'investissements. Les investissements sont des opérations ayant pour effet d'accroître le patrimoine de l'Etat et entraînant des effets induits sur la capacité productive de l'économie nationale. Suite aux difficultés liées à l'exécution des dépenses en capital, nous allons retenir l'approche de M. Omar KABBAJ qui préconise qu' « il faut à la fois renforcer les réformes politiques et accroître sensiblement le volume de l'efficacité des investissements ».

### **2- Récapitulatif des normes ou repères d'amélioration**

L'approche de M. Omar KABBAJ suggère qu'il faut à la fois renforcer les réformes politiques et accroître sensiblement le volume de l'efficacité des

investissements. Par ailleurs, il est indispensable de mieux utiliser les ressources budgétaires allouées aux investissements et de rationaliser les modalités de passation des marchés publics, notamment en luttant contre la corruption, si l'on veut que la réforme économique soit couronnée de succès.

### **3- Seuil de décision lié au problème spécifique N°2**

La cause réelle se trouvant à la base du faible taux d'exécution des dépenses en capital sera retenue grâce aux résultats issus des entretiens avec les responsables de l'exécution du budget d'investissement public. Ainsi, la cause qui sera retenue est celle qui réunira le pourcentage le plus élevé des opinions recueillies.

## **C- Choix théorique lié au problème du défaut d'annexion des fonds de concours au BGE**

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

L'approche théorique ici retenue est celle de français LOGERO qui propose un mécanisme d'appréhension et d'annexion systématique des fonds de concours au BGE.

### **2- Récapitulatif des normes ou repères d'amélioration**

L'approche de français LOGERO suggère un mécanisme d'appréhension et d'annexion systématique des fonds de concours au BGE. Ce mécanisme consisterait à créer au niveau du ministère chargé des finances une cellule d'appréhension des fonds de concours et enfin mettre en place au niveau du Ministre des Finances un organe de contrôle de la gestion des fonds de concours.

### **3- Seuil de décision lié au problème spécifique N°3**

La cause réelle du défaut d'annexion des fonds de concours sera amplement identifiée grâce aux résultats du guide d'entretien. La cause qui sera retenue est celle réunira la plus élevé des avis.

# Chapitre 2

**De la collecte des données aux conditions de mise en œuvre des  
Solutions pour une rationalisation de la consommation des crédits  
budgétaires**

Ce chapitre sera consacré à la vérification des hypothèses et aux propositions de solutions susceptibles de résoudre les problèmes identifiés.

## **SECTION 1 : De La Collecte A L'analyse Des Données**

Nous procéderons, dans un premier temps, à la réalisation des enquêtes, ensuite à la présentation et à l'analyse des résultats afin de vérifier les hypothèses antérieurement émises.

### **Paragraphe 1 : Mobilisation des données, difficultés rencontrées et limites des données**

Ces trois préoccupations ne présentent pas de la même manière. De même leur contenu varie suivant le cas.

#### **I- Mobilisation des données**

Le guide d'entretien élaboré a servi de base aux discussions que nous avons eues avec les différentes autorités dans les structures ciblées. Nous avons recueilli à leur niveau leurs opinions sur la gestion qui est faite des crédits budgétaires et les propositions de solutions qu'elles préconisent.

#### **II- Difficultés rencontrées**

Les difficultés majeures rencontrées sont relatives à :

- L'indisponibilité de certains responsables pouvant nous renseigner ;
- L'insuffisance des connaissances au niveau de certains agents avertis de la question des crédits budgétaires.

#### **III- Limites des données**

Les limites concernent essentiellement l'insuffisance des informations collectées et leur qualité. Les données recueillies ne sont pas toujours issues d'une discussion approfondie avec les autorités. Néanmoins, les informations souvent recueillies « à chaud » font l'unanimité sur leur contenu.

## **Paragraphe II - De la présentation à l'analyse des données collectées**

### **I- Présentation et analyse des données collectées relatives au problème**

#### **Spécifique N°1**

Il s'agit du problème relatif à l'exécution en dépassement de crédits budgétaires. Ainsi, dans une enquête réalisée par guide d'entretien auprès des responsables de la chaîne de gestion des crédits budgétaires, nous avons recueilli les données ci – après :

**Tableau N°7 : Causes de l'exécution en dépassement des crédits budgétaires**

<b>Eléments</b>	<b>Fréquence absolue</b>	<b>Fréquence relative (%)</b>
L'absence de fiabilité des mécanismes de prévisions budgétaires	03	15
La non exhaustivité des prévisions budgétaires	05	25
Les pouvoirs exorbitants du Ministre des Finances en matière d'exécution du budget	12	60
Total des enquêtes	20	100

Source : Résultats des enquêtes

Une analyse des résultats consignés dans les tableau relève que :

- 15% des enquêtes pensent que l'absence de fiabilité des mécanismes de prévisions budgétaires est à la base de l'exécution en dépassement des crédits budgétaires
- 25% des enquêtes pensent que le non exhaustivité des prévisions budgétaires explique l'exécution en dépassement des crédits budgétaires.
- 60% d'entre eux pensent au contraire que ce sont au contraire les pouvoirs exorbitants du Ministre des Finances en matière d'exécution du budget expliquent mieux cette exécution en dépassement des crédits budgétaires.

## **II- Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifique N°2**

Ce problème est relatif au faible taux d'exécution des dépenses en capital. Par les enquêtes, nous allons chercher à connaître ce qui justifie actuellement cet état de chose.

Tableau N°8 : Causes du taux élevé des dépenses en capital

Eléments	Fréquence absolue	Fréquence relative (%)
La lenteur dans le processus de nomination des régisseurs de projets ;	7	35
La lenteur observée dans l'exécution des phases de passation et d'exécution des marchés publics	13	65
Total des enquêtés	20	100

Source : Résultats des enquêtes

Il ressort de nos enquêtes que :

- 35% des enquêtes pensent que la lenteur dans le processus de nomination des régisseurs de projets explique le faible taux d'exécution des dépenses en capital ;
- 65% des enquêtes pensent au contraire que le faible taux d'exécution des dépenses en capital s'explique par lenteur observée dans l'exécution de chacune des phases de passation et d'exécution des marchés publics.

## **III- Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifique N°3**

Ce problème est lié au défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.

**Tableau N°9 : Causes du défaut d'annexion des fonds de concours au BGE**

Elément	Fréquence absolue	Fréquence relative (%)
L'absence ou l'insuffisance de communication	2	10
L'absence de mise en place de mécanismes d'appréhension des fonds de concours	18	90
Total des enquêtes	20	100

Source : Résultats des enquêtes

L'analyse des résultats des enquêtes révèle que :

- 10% des enquêtes ont choisi l'absence ou l'insuffisance de communication comme cause expliquant le défaut d'annexion des fonds de concours au BGE ;
- 90% des enquêtes pensent plutôt que l'absence de mise en place de mécanismes d'appréhension des fonds de concours explique mieux le non rattachement des fonds de concours.

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

Dans cette partie, il sera question, dans un premier temps, de vérifier les hypothèses et de réaliser la synthèse du diagnostic et en un second temps, d'émettre les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.

### **Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic**

En nous basant sur l'analyse des résultats issus de nos enquêtes, nous apprécierons le degré de validité des hypothèses pour formuler les éléments de diagnostic.

#### **I- Vérification des hypothèses : degré de validité des hypothèses**

##### **A- Degré de validité de l'hypothèse N°1**

L'analyse des données issues des enquêtes révèle que :

- 15% des enquêtes pensent que l'absence de fiabilité des mécanismes de prévisions budgétaire est à la base de l'exécution en dépassement des crédits budgétaires ;

- **25%** des enquêtes pensent que la non exhaustivité des prévisions budgétaires explique l'exécution en dépassement des crédits budgétaires.
- **60%** d'entre eux pensent au contraire que ce sont au contraire les pouvoirs exorbitants du Ministre des Finances en matière d'exécution du budget expliquent mieux cette exécution en dépassement des crédits budgétaires.

En faisant usage de ces résultats, nous pouvons donc conclure que les pouvoirs exorbitants du Ministre des Finances en matière d'exécution du budget expliquent mieux cette exécution en dépassement des crédits budgétaires.

### **B- Degré de validité de l'hypothèse N°2**

Des résultats de nos enquêtes, il résulte que

- 35% des enquêtes pensent que la lenteur dans le processus de nomination des régisseurs de projets explique le faible taux d'exécution des dépenses en capital ;
- 65% des enquêtes pensent au contraire que le faible taux d'exécution des dépenses en capital s'explique par la lenteur observée dans l'exécution de chacune des phases de passation et d'exécution des marchés publics.

Nous pouvons donc conclure que le faible taux d'exécution des dépenses en capital s'explique par la lenteur observée dans l'exécution de chacune des phases de passation et d'exécution des marchés publics.

### **C- Degré de validité de l'hypothèse N°3**

Les statistiques liées au problème du non rattachement des fonds de concours au BGE montrent que :

- 10% des enquêtes ont choisi l'absence ou l'insuffisance de communication comme cause expliquant le défaut d'annexion des fonds de concours au BGE ;
- 90% des enquêtes pensent plutôt que l'absence de mise en place de mécanismes d'appréhension des fonds de concours explique mieux le défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.

Il résulte donc que l'absence de mise en place de mécanisme d'appréhension des fonds de concours explique mieux le non rattachement des fonds concours au BGE.

## **II- Synthèse du diagnostic**

Le test des hypothèses précédemment effectué a permis de formuler les éléments de diagnostic suivants :

### **A- Elément de diagnostic de l'hypothèse N°1**

Les pouvoirs exorbitants du Ministre des Finances en matière d'exécution du budget expliquent mieux cette exécution en dépassement des crédits budgétaires.

### **B- Elément de diagnostic de l'hypothèse N°2**

Le faible taux d'exécution des dépenses en capital s'explique par la lenteur observée dans l'exécution des différentes phases de passations et d'exécution des marchés publics.

### **C- Elément de diagnostic de l'hypothèse N°3**

L'absence de mise en place de mécanisme d'appréhension des fonds de concours explique le défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.

## **Paragraphe II : Approche de solutions et conditions de mise en œuvre**

Résoudre un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en tant compte des objectifs. Il s'agit en réalité de « renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses ». Ainsi, nous proposons des solutions pour éradiquer les différentes causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques.

## **I- Approches de solutions**

Leur nature et leur contenu varient selon le problème identifié.

### **A- Approches de solutions au problème de l'exécution en dépassement des crédits budgétaires**

La principale cause de ce problème réside en les pouvoirs exorbitants du Ministre des Finances en matière d'exécution du budget. Pour résoudre ce problème, nous pouvons :

- De procéder à fond à l'analyse des mécanismes des prévisions budgétaires ;
- De limiter au maximum la marge de manœuvre du Ministre des Finances en matière d'exécution des dépenses publiques en réduisant les compétences

qui sont actuellement les siennes et de recourir à un autre organe de contrôle pour avis avant de procéder à certaines dépenses. Nous pensons dans ce cadre à la chambre de comptes de la cour suprême dont un représentant sera délégué auprès du Ministre des Finances.

### **B- Approches de solutions au problème du faible taux d'exécution des dépenses en capital**

La résolution du problème lié au faible taux d'exécution des dépenses en capital passera par la mise en œuvre des actions suivantes.

En effet, il faudra que le Ministre des Finances soit invité à respecter le délai à fixer pour la signature d'un marché dont le dossier est introduit à son cabinet. Les réformes mises en œuvre dans ce cadre et qui consistent à faire approuver les appels d'offres et l'adjudication relatifs à un marché public par une commission élargie doivent être poursuivies et formalisées, car elles permettront d'atteindre deux objectifs importants qui sont la diligence dans la passation des marchés et la réduction du phénomène de la corruption. Il est à noter qu'il a aujourd'hui la réforme du code des marchés publics qui a pris en compte la création des cellules de passation des marchés publics constitués d'organes précis. Cette disposition contribue également à réduire les délais.

### **C- Approches de solutions au problème du défaut d'annexion des fonds de concours au BGE**

Pour résoudre ce problème, il faudra proposer les mesures nécessaires devant aboutir à la mise en place d'un mécanisme adéquat d'appréhension des fonds de concours. Pour le faire, nous avons envisagé :

- La mise en place au niveau du Ministre des Finances d'une cellule de surveillance de la gestion des fonds de concours, toute chose devant permettre de faciliter l'acheminement des données relatives aux fonds de concours au Budget Général de l'Etat en vue de l'élaboration du TOFE ;
- La création au niveau de chaque collectivité décentralisée d'une cellule d'appréhension des fonds de concours. Cette cellule se chargera de suivre la gestion desdits fonds ;

- L'organisation des états généraux des Finances Publiques par le Ministère des Finances pour une réflexion axée sur la question de la gestion des crédits budgétaires.

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées**

Les solutions proposées ne trouveront leur efficacité qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre. L'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes identifiés doit prendre ancrage sur les recommandations suivantes :

### **A- Recommandation pour la gestion des dépenses publiques**

Pour une gestion efficace et efficiente des dépenses publiques, il est nécessaire pour les gestionnaires des crédits budgétaires de s'inscrire dans une vision progressiste dont les objectifs seront :

- Le renforcement des procédures d'élaboration et d'exécution du budget ;
- Le développement des capacités du Gouvernement en matière de gestion et de suivi des dépenses publiques ;
- Un système adéquat et transparent d'allocation des ressources fondé sur la comparaison des différentes options possibles ;
- L'intégration complète des dépenses publiques au processus budgétaire normal et l'adhésion des gestionnaires locaux à ces mécanismes ;
- Une meilleure consultation des bailleurs de fonds sur la répartition, la gestion et le financement des dépenses publiques ;
- La limitation de la marge de manœuvre du Ministre des Finances.

### **B- Recommandations sur le fonctionnement des structures chargées de l'exécution des crédits budgétaires**

Le renforcement du cadre général de fonctionnement des structures chargées de l'exécution des crédits budgétaires doit se faire en considérant plusieurs domaines tels le domaine technique, le domaine des équipements, le domaine de la formation, de la lutte contre la corruption et le domaine de la gestion des ressources humaines.

Dans le domaine technique, il s'agit de mettre en place, au niveau de chaque structure chargée de l'exécution du budget, une organisation permettant de maîtriser correctement le rythme de consommation des crédits budgétaires.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, il s'agira :

- De la nomination interne des cadres ou responsables sur la base des critères préétablis ;
- Du renforcement des capacités par la formation aux méthodes modernes de gestion de l'administration ;
- De la réduction de mobilité des cadres.

Dans le domaine de la lutte contre la corruption, il s'agira, pour éviter des irrégularités et des malversations, des soutenir, d'encourager et de motiver l'Inspection Générale des Finances et le Contrôle Financier.

### **C- Recommandations liées au renforcement des réformes introduites dans la gestion des Finances Publiques**

Les différentes réformes introduites dans la gestion des finances publiques au Bénin doivent être revues et renforcées afin d'enrayer l'essoufflement économique constaté.

En effet, la mise en œuvre d'une réforme n'est pas en soi chose aisée. Elle bouscule les habitudes chez ceux-là même qui sont les utilisateurs. Convaincu de la justesse des réformes, le Ministre des Finances est déterminé à instaurer une séance d'information, de sensibilisation, de formation et de recyclage à l'intention des acteurs de la chaîne des dépenses publiques.

**Tableau N°10 : Tableau de synthèse de l'étude**

Niveau d'analyse	Problème	Objectifs	Causes réelles	Hypothèse Générale	Approches de solution
Niveau Général	Problème général : caractère peu rationnel de la gestion des crédits budgétaires	Objectifs général : suggérer les conditions d'une gestion rationnelle des crédits budgétaires	Causes Général	Hypothèse Générale	
	Problème spécifique N°1 : Exécution en dépassement observée sur certaines lignes budgétaires	Objectifs spécifique N°1 : proposer des conditions de respect des prévisions budgétaires	Causes supposée N°1 : prérogatives exorbitantes accordées au Ministre des finances	Causes supposée N°1 : prérogatives exorbitantes accordées au Ministre des Finances	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procéder à fond à l'analyse des mécanismes des prévisions budgétaires ;</li> <li>- De limiter au maximum la marge de manœuvre du Ministre des Finances en matière</li> <li>- Créer auprès du Ministre des Finances une cellule relevant de la chambre des comptes susceptible de garder ce dernier dans sa marge de manœuvre.</li> </ul>
	Problème spécifique N°2 : Faible taux d'exécution des dépenses en capital.	Objectifs spécifique N°2 : suggérer les conditions de consommation optimale des crédits liés aux dépenses en capital	Cause supposée N°2 : Retard accusé dans l'exécution de chacune des phases de passations et d'exécution des marchés	Causes supposée N°2 : Retard accusé dans l'exécution de chacune des phases de passation et d'exécution des marchés	Organiser à l'endroit des gestionnaires des projets des formations afin de les former à la gestion des dépenses en capital ;

				Des marchés publics	Publics	- Inviter le Ministre en charge des Finances à respecter les délais liés à l'étude de dossiers relatifs aux marchés publics.
	3	Problème spécifique N°3 : Non rattachement des fonds de concours au BGE	Objectifs spécifique N°3 : proposer des mécanismes de rattachement des fonds de concours au BGE	Cause supposée N°3 : Inexistence de techniques de gestion et de contrôle efficaces des fonds de concours est à la base du non rattachement des fonds de concours.	-	Créer une organisation permettant de maîtriser correctement le rythme de consommation des crédits budgétaire - La création au niveau de chaque collectivité décentralisée d'une cellule d'appréhension des fonds de concours. - L'organisation des états généraux des Finances publiques par le Ministre des Finances pour une réflexion axée sur la question de la gestion des crédits budgétaires.

# *Conclusion générale*

L'exécution du budget d'une nation n'est pas facile. Néanmoins, pour faciliter cette mission, il a été conçu des méthodes et moyens susceptibles de réduire les marges d'erreurs. Mais, la pratique se conciliant peu à la théorie, ces méthodes sont peu prises en considération ; ce qui nous conduit inexorablement à des résultats totalement différents de ceux escomptés. De ces résultats, il ressort qu'il n'est pas procédé à une rationalisation de la gestion des crédits budgétaires. A cet effet, nous avons identifié plusieurs problèmes auxquels il est urge de trouver des solutions. Mais dans l'immédiat et dans le but de circonscrire le travail de peur de verser dans des tergiversations sans fin (car qui trop embrasse mal étroit dit-on), nous avons jugé bon de centrer nos efforts sur les trois problèmes spécifiques que sont :

- L'exécution en dépassement des crédits budgétaires observés sur certaines lignes budgétaires ;
- Le faible taux d'exécution de dépenses en capital ;
- Le défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.

En nous inscrivant dans la logique de la résolution de ces différents problèmes qui paraissent à notre avis très préjudiciables à nos finances publiques, nous avons proposé des mesures correctrices dont la mise en œuvre, à notre humble avis, permettra d'améliorer la gestion qui est faible des crédits budgétaires. Il s'agit entre autres de :

- Limiter au maximum la marge de manœuvres laissée au Ministre Finances ou tout au moins créer un organe susceptible de surveiller sa gestion en cours d'exécution du budget ;
- Organiser à l'endroit des gestionnaires des projets des formations devant leur permettre de s'informer sur les pratiques à observer dans le domaine ;
- Inviter le Ministre chargé des Finances à faire preuve de diligence dans le traitement des dossiers relatifs aux marchés publics ;
- Créer une structure permettant de maîtriser correctement en cours d'exécution le rythme de consommation des crédits budgétaires et qui pourra donner le cri d'alarme en cas de gestion trop exagérée ;

- Créer au niveau de chaque collectivité décentralisée une cellule de gestion des fonds de concours

Pour ailleurs, il convient de noter qu'il est urge également de trouver des solutions aux autres problèmes identifiés afin d'aboutir à une réelle maîtrise de la consommation des crédits budgétaires, toute chose capable d'aider à la rationalisation de la gestion desdits crédits.

## **BIBLIOGRPHIE**

### **I- Ouvrages**

- 1- Fondation Canadienne pour la vérification Intégrée, « Vérification Intégrée : introduction », FCVI, 1994.
- 2- GLYNN John F, « public Sector Final control an accounting »,Camrbridge MA: Blackwell Publisher, 2<sup>nd</sup> edition, 1993.
- 3- JONES Rowan, “ Forme et nature des rapports financiers des villes américaines”, la revue du trésor n°5, 1994.
- 4- MURELLEC,R. « Concours Administratifs Catégorie A » 10 édition Sirey
- 5- CROSS, R. « Finances publiques, Institutions et Mécanismes Economiques », Cujas 1994.
- 6- WATHELET Jean – Claude, « Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales – Essai prospectifs », Edition l'harmattan, collection Finances publiques 2000.

### **II – Textes de Lois**

- 1- Loi N°90 – 032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.
- 2- Loi Organique N°86 - 021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de Finances.
- 3- Décret n° 2006 – 616 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances.
- 4- Directive N°6/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant Règlementation Générale sur la Comptabilité Publique.
- 5- Note de N°027/MF/DC/DGBM portant attributions, organisation et fonctionnement de la DEB

### **III – Mémoires**

- 1- B. AFANOTIN : Contribution à l'amélioration de la gestion autorisations budgétaires.
- 2- Victoire AWOUNOU : Contribution à la dynamisation de la procédure d'exécution du budget Général de l'Etat pour une consommation efficience des crédits budgétaires.
- 3- Nadia GBEDO : Contribution des crédits budgétaires : Difficultés rencontrées et Approches de solutions.

# *Annexes*

## Questionnaire

Madame, Monsieur, Bonjour,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au Cycle à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons choisi d'orienter nos recherches sur le thème : Contribution à la dynamisation de la consommation des crédits budgétaires. A cet effet, nous avons recours à vous afin de nous éclairer sur un certain nombre d'interrogations. Nous vous savons gré par avance de toute la promptitude dont vous ferez preuve à l'égard de nous et nous vous remercions pour votre précieuse contribution.

**NB : Faites une croix devant la réponse qui vous semble la plus plausible.**

**1- Qu'est ce qui selon vous justifie les dépassements de crédits observés sur certaines lignes budgétaires ?**

- L'absence de fiabilité des mécanismes de prévisions budgétaires ;
- Le non exhaustivité des prévisions budgétaires ;
- Les pouvoirs exorbitants du Ministre des Finances en matière d'exécution du budget.

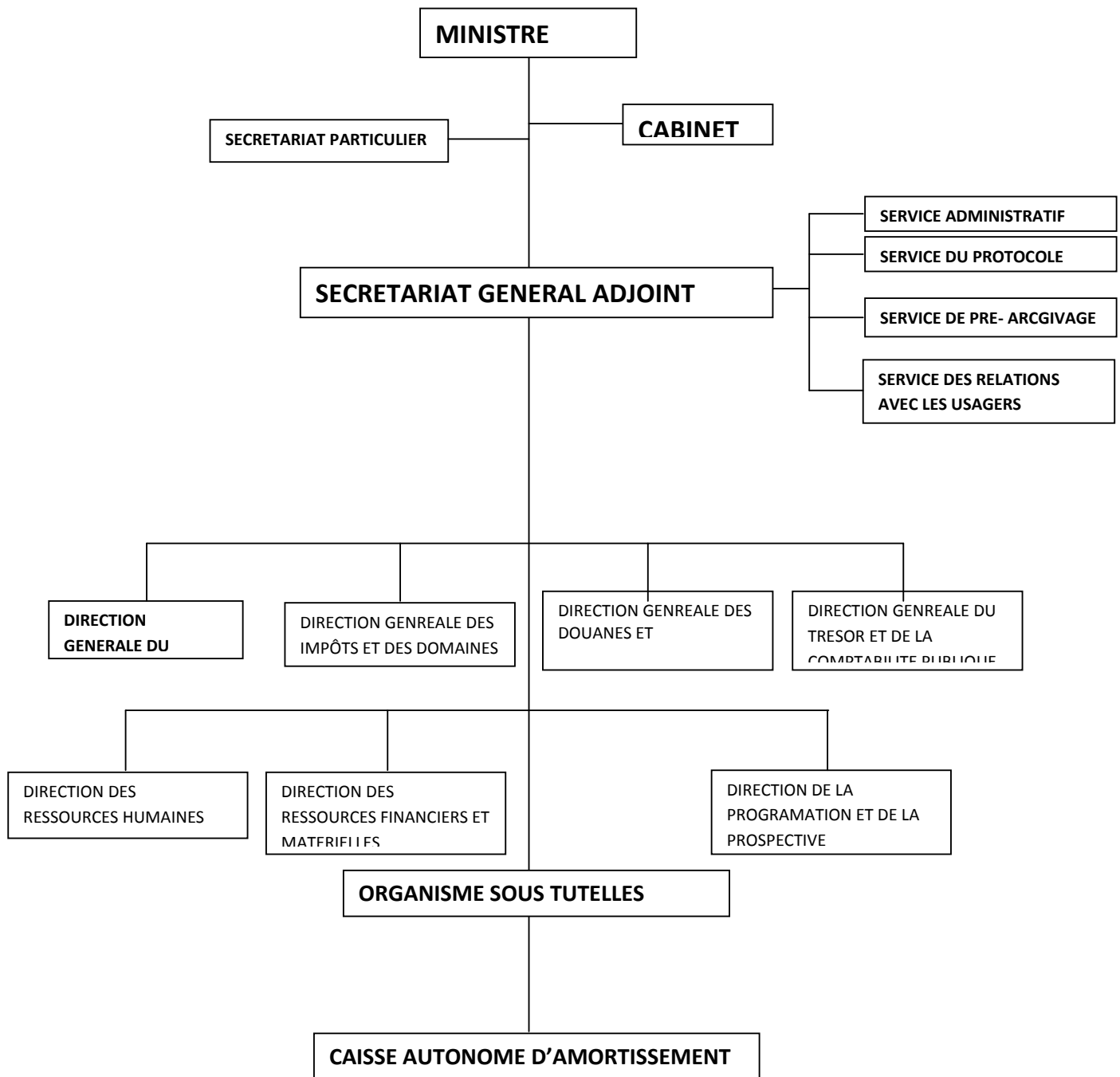
**2- Qu'est ce qui explique selon vous le faible taux d'exécution des dépenses en capital ?**

- La lenteur dans le processus de nomination des régisseurs ;
- La lenteur observée dans l'exécution de chacune des phases de passation et dans l'exécution des marchés publics.

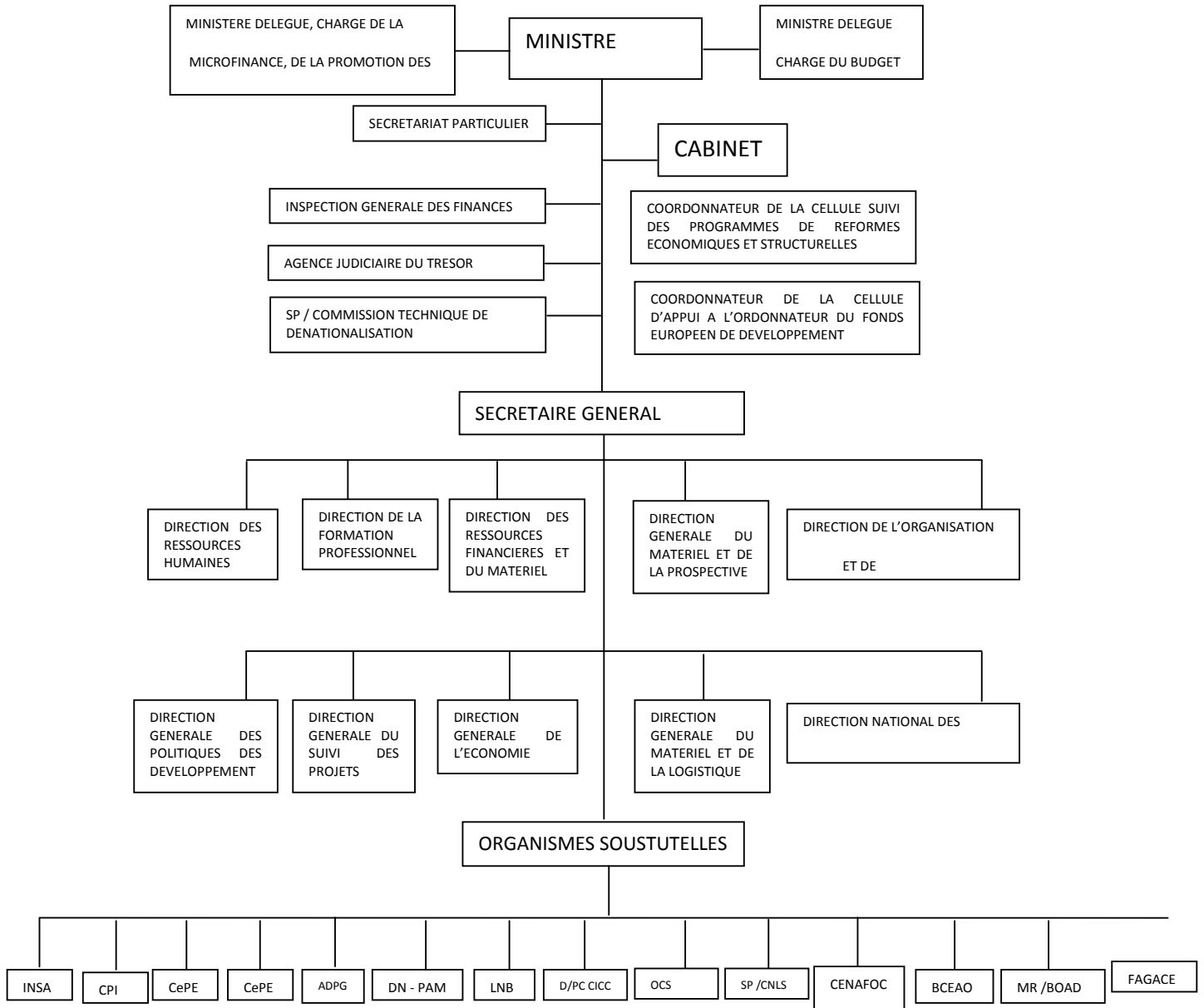
**3- Le non rattachement des fonds de concours au budget Général de l'Etat est du à quoi à votre entendement ?**

- L'absence ou l'insuffisance de communication ;
- L'inexistence de techniques de gestion et de contrôle efficace des fonds de concours

# Organigramme du Ministère Délégué, Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement de l'Economie et des Finances



# Organigramme du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances



INSAE : Institut de Statiques

CPI : Centre de la promotion des Investissements

CePED : Centre de partenariat et d'Expertise pour le Développement

ADPG : Autorité de Développement du périmètre de Glodjibe

DN-PAM : Direction Nationale du programme Alimentaire Mondial

LNB : Loterie Nationale du Bénin

D/PC-CICC : Direction du palais des Congrès et du Centre International de Conférence de Cotonou

# **TABLE DES MATIERES**

<b>Dédicaces</b> .....	i
<b>Remerciements</b> .....	ii
<b>Listes des sigles et abréviations</b> .....	iii
<b>Listes des tableaux</b> .....	iv
<b>Résumé</b> .....	v
<b>Sommaire</b> .....	viii
<b>Introduction Générale</b> .....	1
<b><u>Chapitre préliminaire</u></b> : Des observations de stage à la détermination de la problématique.....	4
<b>Section I</b> : Observations de stage.....	5
<b>Paragraphe I</b> : Présentation du Ministère du Développement de l’Economie et des Finances (MDEF), du Ministre Délégué, chargé du Budget (MDCB) et de la Direction Générale du Budget (DGB).....	5
I-Présentation du MDEF et du MDCB.....	5
A- Présentation du MDEF.....	6
1- Missions et attributions du MDEF.....	6
2- Organisation et fonctionnement du MDEF.....	7
B- Présentation du MDCB.....	8
1- Missions et attributions.....	9
2- Organisation et fonctionnement du Ministère.....	9
présentation de la Direction Générale du budget.....	9
A- Missions et attributions de la Direction Générale du budget.....	10
B- Organisation et fonctionnement de la DGB.....	10
1- Présentation de la Direction de la préparation du budget.....	10
2- La Direction de l’Exécution du budget (DEB).....	11
3- La Direction des dépenses en capital (DCC).....	11
<b>Paragraphe II</b> – Etat des lieux sur les prestations et activités du cadre de l’étude.....	12
I- Les Directions.....	12
A- La présentation du budget.....	12
1- La centralisation des propositions de recettes et des dépenses.....	13
2- L’étude et la synthèse.....	16
B- La Direction de l’Exécution du budget.....	17
1- Les différents services de la Direction de l’Exécution du budget.....	17
a- Le service de l’ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA) .....	18
b- Le service des Dépenses Courantes Non Réparties (SDC NR).....	18
c- Le service des Dépenses Courantes Réparties (SDCR).....	18

2- Gestion des autorisations du budgétaires.....	19
a- Fixation des crédits.....	19
a1- Annulation de crédit.....	19
a2- Les virements et transferts de crédits.....	20
b- Gestion des crédits globaux.....	20
b1- Utilisation des crédits.....	20
b2- Mécanisme de régulation budgétaire.....	21
c- Exécution en dépassement des dotations budgétaires.....	21

## **II – Mécanismes de restitution sur les procédures d’exécution**

des crédits budgétaires.....	22
A- l’exécution des recettes du Budget Générale de l’Etat.....	22
B- L’exécution des dépenses de l’Etat.....	24
1- Les acteurs de l’exécution des dépenses publiques.....	24
a- Le Comptable principal de l’Etat.....	24
b- Les Administrateurs Délégués et Ordinateurs Délégués.....	24
c- Le Contrôleur Financier.....	25
d- Les Gestionnaires de crédits.....	25
2- Les procédures d’exécution des dépenses de l’Etat.....	26
a- phase administrative de l’exécution des dépenses.....	26
a1- Les dépenses du personnel.....	26
a2- Les dépenses de fonctionnement.....	28
a3 - Les dépenses de transfert.....	29
a4- Les dépenses en capital.....	30
b- Phase comptable de l’exécution des dépenses.....	31
1- La division du visa.....	31
2- La division du règlement.....	32

### **SECTION 2 : Du ciblage de la problématique à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....**

<b>Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique.....</b>	<b>32</b>
I- Inventaire des forces et faiblesses.....	32
A- Inventaire de forces.....	33
B- Inventaire des faiblesses.....	33
II- Regroupement des problèmes par problématiques.....	34
III- Choix, formulation et spécification de la problématique.....	35
1- Choix de la problématique.....	35
2- Formulation du sujet.....	37
3- Spécification de la problématique.....	37

<b>Paragraphe II</b> : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique.....	38
<b>Chapitre 1<sup>er</sup></b> : Des objectifs de l'étude à la méthodologie adopté pour la résolution de la problématique de la rationalisation de la consommation des crédits budgétaires.....	40
<b>SECTION I</b> : Des objectifs aux tableaux de bord de l'étude.....	41
<b>Paragraphe I</b> : Fixation des objectifs et Formulation des hypothèses.....	41
Fixation des objectifs.....	41
A – Objectif général.....	41
B – Objectifs spécifiques.....	41
II- Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution.....	42
A- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1.....	42
B- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2.....	43
C- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3.....	44
D- Causes et hypothèses liées au problème général.....	44
<b>Paragraphe II</b> – Tableau de bord de l'étude.....	44
<b>SECTION II</b> – Revue de littérature et méthodologie adoptée.....	46
<b>Paragraphe 1</b> : Revue de littérature.....	46
I- Exposé des contributions antérieures relatives aux problèmes spécifiques..	46
A- Contributions antérieures relatives aux dépassements des crédits.....	46
B- Contributions antérieures relatives aux fonds de concours.....	47
C- Contributions antérieures relative aux faibles taux d'exécutions des dépenses en capitales.....	48
<b>Paragraphe II</b> : Méthodologie adoptée.....	49
I- Approches empiriques.....	49
A- Objectif de la collecte des données.....	49
B- Nature de la collecte des données et échantillonnage.....	49
C- Conception du questionnaire.....	50
D- Technique de dépouillement des données.....	50
E- Outils statistiques de présentation des données.....	50

II- Approches théoriques.....	50
A- Choix théorique lié au problème de l'exécution en dépassement des crédits budgétaires.....	51
1- Présentation de l'approche théorique retenue.....	51
2- Récapitulatif des normes ou repères d'amélioration.....	51
3- Seuil de décision lié au problème spécifique n°1.....	51
B- Choix théorique lié au problème du faible taux d'exécution des dépenses en capital.....	51
1- Présentation de la théorie retenue.....	51
2- Récapitulatif des normes du repères d'amélioration.....	51
3- Seuil de décision lié au problème spécifique n°2.....	52
C- Choix théorique lié au problème du défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.....	52
1- Présentation de la théorie retenue.....	52
2- Récapitulatif des normes du repères d'amélioration.....	52
3- Seuil de décision lié au problème spécifique n°2.....	52

<b>Chapitre 2</b> : De la collecte des données aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une rationalisation de la consommation des crédits budgétaires.....	53
---	----

<b>SECTION 1</b> : De la collecte à l'analyse des données.....	54
Paragraphe I – Mobilisation des données, difficultés rencontrées et limites des données.....	54
I- Mobilisation des données.....	54
II- Difficultés rencontrées.....	54
III- Limite des données.....	54

<b>Paragraphe II</b> : de la présentation à l'analyse des données collectées.....	55
I- Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifique n°1.....	55
II- Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifique n°2.....	56
III- Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifiques n°3.....	56

<b>SECTION II : De la vérification des hypothèses aux conditions</b>	
de mise en œuvre des solutions.....	57
<b>Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses du diagnostic.....</b>	<b>57</b>
I- Vérification des hypothèses : degré de validité des hypothèses.....	57
A- Degré de validité de l'hypothèse n°1.....	57
B- Degré de validité de l'hypothèse n°2.....	58
C- Degré de validité de l'hypothèse n°3.....	58
II- Système du diagnostic.....	59
A- Élément de diagnostic de l'hypothèse n°1.....	59
B- Élément de diagnostic de l'hypothèse n°2.....	59
C- Élément de diagnostic de l'hypothèse n°3.....	59
<b>Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre .....</b>	<b>59</b>
I- Approche de solution.....	59
A- Approches de solutions au problème de l'exécution en dépassement des crédits budgétaires.....	59
B- Approches de solutions au problème du faible taux d'exécution des dépenses en capital.....	60
C- Approches de solution au problème du défaut d'annexion des fonds de concours au BGE.....	60
II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées.....	61
A- Recommandations pour la gestion des dépenses publiques.....	61
B- Recommandations sur le fonctionnement des structures Chargés de l'exécution des crédits budgétaires.....	61
C- Recommandations liées au renforcement des reformes introduites dans la gestion des finances publiques.....	62
<b>Conclusion Générale.....</b>	<b>65</b>
<b>Bibliographie</b>	
<b>Annexe</b>	