



REPUBLIQUE DU BENIN

==*==*==*==

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

==*==*==*==*==*==*==*==

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

==*==*==*==

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

==*==*==*==*==*==*==*==

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION

Administration des Finances

FILIERE

*Administration des Finances et du
Trésor*

THEME

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DU TAUX DE
CONSOMMATION DES CREDITS BUDGETAIRES :
CAS DU MINISTERE DE LA SANTE**

Réalisé et soutenu par

Isidor Worou OLOUKOÏ

Sous la direction de :

Maître de stage

M. Yaya MAMA

*Directeur des Ressources Financières et du
Matériel au Ministère de la Santé*

Directeur de Mémoire

M. René C. ANATO

*Administrateur des Services
Financiers hors classe
Enseignant à l'ENAM*

Juillet 2007

Jury d'évaluation du mémoire

Président du jury : M. Bernard AHOU

Vice président du jury : M. Gaston TOHOUE

Membre du jury : M. Habib TIDJANI

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

*CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES
COMME PROPRES A LEURS AUTEURS.*

In memoriam

A mon feu papa **François Boni OLOUKOÏ**,

tu constitues le socle de ce travail.

Par ton soutien incommensurable,

tu restes pour moi un modèle de persévérance,

de bravoure, de courage et de foi pour toutes ambitions nourries.

Pour tes nobles sacrifices,

*Vois à travers ce travail le fruit de ton
investissement et de tes privations.*

DEDICACES

Je dédie ce mémoire à :

- Dieu le Père tout puissant, pour toute sa bonté et sa miséricorde ;
- ma maman chérie **Marie Madeleine OLOU**, pour toute la maternelle affection, pour ton soutien indéfectible et pour ton souci permanent de voir tes enfants réussir ; sache que si la vie était un trésor pour moi, tu en es la cachette. Ton amour pour moi fait de toi une maman unique et irremplaçable. Soit heureuse et longue vie à toi ;
- mon épouse **Béatrice AYEDESSO**, je noie mes impressions dans l'incommensurable tendresse dont tu m'as entouré au cours de cette formation. Puisse mon cœur en rendre témoignage ;
- mes enfants chéries **Marilyn et Angela**, bien de temps que je devrais consacrer à vous écouter ont été utilisés à fouiller livres et cahiers, merci pour votre tolérance ;
- mes frères et ma sœur, flèches d'un même carquois, à mon neveu **Lionel**, et à ma nièce **Lionella**, je vous dis merci pour votre assistance morale. Que ce travail soit pour vous, une humble référence à surpasser ;
- ma belle mère, **Mme Marie-Thérèse AYEDESSO**, toi qui m'abondes tous les jours de tes bénédictions ;
- mon ami d'Amphi **Justin Tognissé TCHOGBE**, affectueusement appelé **Justino**, ta contribution active pour la réalisation de ce travail est inestimable. Reçois ici, l'expression de ma profonde gratitude ;
- mes amis frères **Brice DOFFONOU** et **Gilles B.S. ADOUKONOU**, recevez par ce travail une concrétisation de notre slogan commun depuis la classe de 3^{ème}.

Isidor W. OLOUKOÏ

REMERCIEMENTS

Qu'il me soit permis de remercier tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce travail, notamment :

- Monsieur **René C. ANATO**, Administrateur des Services Financiers hors classe, Maître de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, a accepté m'aider dans la recherche, l'orientation, la documentation et dans la finition du thème ;
- Monsieur **Yaya MAMA**, Administrateur des Impôts, actuel Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) du Ministère de la Santé, maître de stage qui, en dépit de ses multiples contraintes administratives a su faire preuve de disponibilité constante à mon égard. Ses conseils et ses encouragements m'ont aidé à franchir bien des écueils ;
- Monsieur **Garba ALIDOU**, ex Directeur des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (DIEM), recevez par ce travail l'expression de ma profonde gratitude pour m'avoir permis de suivre cette formation ;
- Monsieur **Laurent Y. DAKPANON**, actuel Directeur des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (DIEM) qui m'a permis d'achever cette formation ;
- Tous les Enseignants de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) pour leur sacrifice ;
- Toutes les personnes qui de près ou de loin, nous ont apportées leurs contributions et conseils.

Liste des sigles et abréviations

BN	: Budget National
CC	: Cellule de Communication
CF	: Contrôle Financier
CPMP	: Cellule de Passation des Marchés Publics
DA	: Direction de l'Administration
DAO	: Dossier d'Appel d'Offres
DGB	: Direction Générale du Budget
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNMP	: Direction Nationale des Marchés Publics
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	: Direction des Ressources Financières et du Matériel
GC	: Gestionnaire de Crédits
MDEF	: Ministère du Développement de l'Economie et des Finances
MF	: Ministère des Finances
MS	: Ministère de la Santé
OP	: Ordre de Paiement
PIP	: Programme d'Investissement Public
SGM	: Secrétariat Général du Ministère
SIGFIP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SCRIP	: Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté

Liste des tableaux

Tableau n°1 : Etapes de réalisation du budget programmes

Tableau n°2 : Engagements et ordonnancements de 2004 à 2006

Tableau n°3 : Regroupement par centre d'intérêt

Tableau n°4 : Identification des problématiques possibles

Tableau n°5 : Synthèse des théories génériques

Tableau n°6 : Tableau de Bord de l'Etude

Tableau n°7 : Répartition des données relatives aux décalages entre
taux d'engagement et taux d'ordonnement

Tableau n°8 : Répartition des données relatives à la défaillance du réseau
SIGFIP des ministères sectoriels

Tableau n°9 : Répartition des données relatives au non respect des délais
de passation des marchés publics

Tableau n°10 : Tableau de synthèses de l'étude.

Résumé

Dans le souci profond et préoccupant des gouvernants actuels de faire du Bénin un pays émergent, l'accent est mis sur l'exécution des Programmes d'Investissements Publics (PIP), nécessaire au développement socio-économique. En effet, les autorités responsables de l'Administration Centrale en collaboration avec les bailleurs de fonds ont initié depuis 2001 une série de réformes pour donner un nouveau souffle aux finances publiques. Ces réformes, essentiellement consacrées au domaine budgétaire visaient en particulier l'amélioration de la consommation des crédits budgétaires (crédits destinés à la mise en œuvre des programmes d'investissements) car il est paradoxal que dans un pays où tout le monde se plaint de la non satisfaction des besoins fondamentaux, en l'occurrence ceux liés à la santé, les dépenses publiques qui doivent amener à la satisfaction de ces derniers, n'arrivent pas à leur dénouement.

En la matière, de sérieuses difficultés continuent d'entraver la consommation des crédits budgétaires. Au nombre de celles-ci, trois ont été spécifiquement choisies à savoir : le décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnancement, la défaillance du réseau SIGFIP du Ministère de la Santé et le non respect des délais de passation des marchés publics.

Tout l'intérêt du choix de ce diagnostic réside dans la volonté d'améliorer efficacement la consommation réelle des crédits budgétaires. Ainsi, la recherche des causes se trouvant à la base de ces problèmes, a-t-elle permis par la suite de suggérer des solutions et les conditions de leur mise en œuvre, afin d'améliorer le taux réel de consommation des crédits budgétaires du Ministère de la Santé.

La mise en œuvre de ces solutions permettra certainement la consommation optimale des crédits budgétaires et par ricochet la satisfaction des besoins fondamentaux liés à la santé et la réduction des poches de pauvreté dans notre pays le Bénin.

SOMMAIRE

Identification du jury

Déclaration d'engagement de l'auteur

Dédicaces

Remerciements

Liste des sigles et abréviations

Liste des tableaux

Résumé

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE

Chapitre préliminaire : De la restitution des observations de stage au ciblage de la problématique liée à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires

Section 1 : Du cadre de l'étude aux observations de stage

Section 2 : De la problématique à la démarche méthodologique

Chapitre premier : Des objectifs de l'étude à la méthodologie liée à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires

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

Section 2 : Revue de littérature et méthodologie de travail

Chapitre deuxième : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux approches de solutions pour une amélioration du taux réel de consommation des crédits budgétaires

Section 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats

Section 2 : Du diagnostic établi aux conditions de mise en œuvre des solutions

CONCLUSION GENERALE

Bibliographie

Annexes

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE

Les autorités responsables de l'Administration Centrale béninoise, en collaboration avec les bailleurs de fonds, ont initié depuis 2001 une série de réformes pour donner un nouveau souffle aux finances publiques et pallier à certaines difficultés qui s'y observent. Ces réformes qui sont plus consacrées au domaine budgétaire visaient en particulier l'amélioration de la consommation des crédits budgétaires.

Ainsi, dans la perspective d'une utilisation plus transparente et plus efficace des ressources publiques qui se raréfient, les réformes budgétaires ont conduit à l'élaboration des budgets programmes et des rapports de performance où, l'accent est mis sur les résultats. Dès cet instant, le budget n'est plus perçu sous l'angle de moyens comme cela se faisait par le passé.

Le budget programmes qui n'est rien d'autre qu'un Programme d'Investissement Public, associe intimement les moyens aux résultats et vise fondamentalement :

- une meilleure allocation des ressources ;
- une gestion efficace de ces ressources afin d'atteindre les résultats escomptés ;
- une responsabilisation plus accrue du gestionnaire.

Au 31 décembre 2005 par exemple, l'exécution du budget programmes du secteur de la santé (base engagement) a donné un taux moyen de 82,97% soit 34.530,15 million de FCFA consommés sur les 41.617 millions de FCFA (hors personnel non reparti) effectivement alloués à ce secteur¹, résultat apparemment satisfaisant. Mais l'analyse de ce résultat fait ressortir que ce sont quelques projets pilotes qui ont conduit à ce taux et que beaucoup d'efforts restent à faire au niveau des autres dont les taux d'exécution ne sont pas si satisfaisants. Aussi, ne devrait-on pas se fier uniquement à la phase d'engagement pour apprécier. Les taux d'ordonnancement (mandatement) et même de paiement effectif nous révèlent d'autres disparités. Ce qui conduit à dire qu'en matière d'exécution des dépenses publiques, le tout ne suffit pas que l'on engage la dépense, mais que le processus aboutisse au paiement

¹Rapport de performance 2005 du ministère de la santé, page 10

effectif du prestataire. De plus une comparaison des taux de consommation des crédits des Programmes d'Investissements Publics (PIP) et des crédits délégués, montre des disparités qui légitimement suscitent des interrogations à bien des égards. Comment pour, un même département ministériel, on peut observer de pareilles disparités d'une ligne de crédits budgétaires à une autre ?

En plus, il est quand même paradoxal que dans un pays où tout le monde se plaint de la non satisfaction des besoins fondamentaux, en l'occurrence ceux liés à la santé, les dépenses publiques qui doivent amener à la satisfaction de ces derniers n'arrivent pas à leur dénouement.

En effet, même avec la nouvelle procédure de la chaîne d'exécution des dépenses publiques portant, entre autres sur la déconcentration de la fonction d'ordonnateur et la mise en œuvre d'un applicatif informatif dénommée « Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP)² », des efforts restent à déployer pour accélérer l'exécution effective des dépenses publiques. Des problèmes de lenteur persistent et il y a encore de nombreuses dispositions à prendre pour une exécution diligente des dépenses publiques.

Ce sont ces raisons, pour la plupart préoccupantes qui nous ont conduit à réfléchir sur l'exécution des dépenses budgétaires à travers le thème « **Contribution à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires : cas du Ministère de la Santé** ».

L'intérêt de ce thème repose sur l'analyse des procédures d'exécution des dépenses publiques en général et de manière spécifique sur l'exécution des dépenses liées aux programmes d'investissement public afin de pouvoir en dégager les goulots d'étranglement. Ces goulots qui ont comme corollaire le faible niveau de consommation des crédits budgétaires. Notre démarche est de faire une analyse minutieuse des dysfonctionnements détectés en vue de formuler des suggestions susceptibles de renforcer la procédure d'exécution des dépenses liées au PIP et par ricochet favoriser la célérité dans la consommation des crédits budgétaires qui y sont votés. Nos recherches dans ce sens s'articuleront autour de trois chapitres.

² Cf décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat

D'abord, le chapitre préliminaire nous permettra d'asseoir les bases de notre travail à travers la restitution des observations de stage et le ciblage de la problématique liée à l'amélioration du taux réel de consommation des crédits budgétaires.

Ensuite, dans le chapitre premier, nous allons fixer les objectifs susceptibles d'améliorer les taux de consommation, formuler les hypothèses de travail, faire le point des connaissances sur les problèmes y afférents et définir une méthodologie de travail pour la résolution de la problématique retenue.

Enfin, dans le chapitre deuxième, nous allons procéder aux enquêtes et à la vérification des hypothèses. L'analyse des résultats, nous conduira à établir le diagnostic et à proposer des solutions pour améliorer le taux de consommation des crédits budgétaires au Ministère de la Santé.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

De la restitution des observations de stage au ciblage de la
problématique liée à l'amélioration du taux réel de consommation des
crédits budgétaires

Dans ce chapitre, nous ferons dans un premier temps la présentation du cadre de l'étude, et la restitution des mécanismes de fonctionnement liés à la consommation des crédits budgétaires.

Dans un second temps, nous procéderons au choix et à la formulation de la problématique, à la spécification et à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie.

Section 1 : Du cadre de l'étude aux observations de stage

Il s'agira de faire la présentation générale du ministère de la santé avant de passer à l'état des lieux de base de la structure d'accueil du stage.

Paragraphe 1 : Présentation générale du Ministère de la Santé (MS)

Elle sera faite sur la base du décret n°2006-396 du 31 Juillet 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement dudit Ministère.

A cet effet, nous ferons cas de ses attributions avant de parler de sa structure organisationnelle.

A- Attributions du Ministère de la Santé

Aux termes des dispositions de l'article 1^{er} du décret sus cité, le Ministère de la Santé est chargé de mettre en œuvre les politiques définies par le Gouvernement en matière de santé. Dans ce cadre, il initie les actions de santé, planifie, coordonne et contrôle la mise en œuvre des activités qui en découlent. L'article n°2 est plus explicite en édictant que le ministère de la santé est le premier responsable de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des activités découlant de la politique sanitaire. Il est chargé :

- de concevoir, d'appliquer et de contrôler la politique sanitaire nationale et internationale de l'Etat en matière de santé ;
- de suggérer au gouvernement, au besoin, de concert avec d'autres départements ministériels, les stratégies et programmes d'actions conformes à la politique sanitaire.

A ce titre :

- il conçoit les stratégies et méthodes pouvant garantir une bonne santé du citoyen ;
- il conçoit avec le concours d'autres départements ministériels, les politiques de formation et de mise à niveau du personnel de santé ;
- il assure le bon fonctionnement des services et structures publics et privés qui concourent à la présentation et à l'amélioration de la santé du citoyen béninois.

B- Organisation générale du Ministère de la Santé

Le Ministre de la santé dans l'accomplissement des tâches à lui assignées dispose des structures telles que : le Cabinet, les Services rattachés, le Secrétariat Général dont dépendent les directions centrales et techniques.

- **Le cabinet** est l'ensemble des collaborateurs rattachés directement au ministre. Il comprend :
 - ✓ un Directeur de Cabinet
 - ✓ un Directeur Adjoint de Cabinet ;
 - ✓ cinq Conseillers Techniques dont un Conseiller Technique et Juridique;
 - ✓ un Attaché de Cabinet ;
 - ✓ un Chef de la Cellule de Communication du Ministère ;
 - ✓ un Assistant du Ministre ;
- **Les services directement rattachés au ministre.** Il s'agit de :
 - ✓ la Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne ;
 - ✓ la cellule de communication ;
 - ✓ le secrétariat particulier ;
- **Le secrétariat général du ministère (SGM)**

Le SGM est chargé de la coordination des activités des directions techniques et centrales du ministère ainsi que du suivi des activités des organismes sous tutelle. Il est dirigé par un Secrétaire Général ;

- **Les directions centrales** qui regroupent :
 - ✓ la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM);
 - ✓ la Direction des Ressources Humaines (DRH);
 - ✓ la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP);

- **Les directions techniques** que sont entre autres :
 - ✓ la Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (DIEM);
 - ✓ la Direction des Hôpitaux (DH);
 - ✓ la Direction du Développement des Zones Sanitaires (DDZS);
 - ✓ la Direction des Soins Infirmiers et Obstétricaux (DSIO);
 - ✓ la Direction de la Recherche en Santé (DRS);
 - ✓ la Direction des Pharmacies et du Médicament (DPM);
 - ✓ la Direction Nationale de la Protection Sanitaire (DNPS);
 - ✓ la Direction Départementale de la Santé (DDS).

Chaque direction est placée sous l'autorité d'un directeur nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre de la santé.

Paragraphe 2 : Présentation de la structure d'accueil de stage

et état des lieux de base

Compte tenu du nombre important de directions techniques et centrales du Ministère de la Santé et de la courte durée dont nous disposons, nous n'avons pas pu parcourir toutes les directions. Mais nous nous sommes intéressés à deux d'entre elles à savoir : la Direction des Ressources Financières et du Matériel et la Direction

de la Programmation et de la Prospective qui sont les principaux acteurs de la chaîne de dépenses tant en prévision qu'en réalisation (exécution).

A- Présentation de la DRFM et de la DPP

1- Présentation de la DRFM

La DRFM est l'organe de conception, d'application et de contrôle des règlements, normes et procédures en matière de gestion des ressources budgétaires, financières et matérielles du ministère. Elle est dirigée par un Directeur ayant au moins 10 ans d'ancienneté dans la fonction publique ou parmi les cadres de niveau équivalent s'il est désigné en dehors de l'administration publique.

Chaque service est placé sous l'autorité d'un chef de service nommé par Arrêté du Ministre de la Santé sur proposition du DRFM. Ces chefs de service sont responsables devant lui (DRFM).

Cette direction comprend :

- le Secrétariat Administratif ;
- le Service de la Comptabilité et du Budget ;
- le Service de la Trésorerie ;
- le Service de l'Assistance à la Gestion ;
- le Service du Matériel.

a- Le secrétariat administratif (SA)

Le secrétariat administratif est chargé entre autres :

- de procéder à l'enregistrement des courriers « arrivée » et « départ » ;
- de la ventilation de ces courriers selon les instructions du Directeur ;
- de la saisie des documents et correspondances ;
- du pré-archivage des dossiers de la direction.

Le secrétariat administratif comprend deux divisions : la division de l'enregistrement et du pré archivage et la division de la saisie et de la reprographie.

b- Le service de la comptabilité et du budget (SCB)

Il est chargé de suivre et d'évaluer le budget du ministère, de coordonner, préparer et exécuter le budget du ministère en liaison avec les services du Ministère des Finances.

A cet effet, il est en collaboration étroite avec la Direction Générale du Budget et le Contrôle Financier du Ministère des Finances. Il est aussi chargé de l'application des procédures de gestion des ressources budgétaires définies par le Ministère des Finances et notifie les crédits de fonctionnement et d'équipement aux directions centrales, techniques et départementales. Pour son fonctionnement, le SCB dispose de deux divisions : la Division de la Comptabilité et la Division du Budget.

c- Le service de la trésorerie (ST)

Il est chargé de :

- assurer la programmation financière des activités du Ministère, inscrites au Budget Programmes ;
- assurer la gestion des comptes hors–budgets ;
- établir périodiquement les situations financières de gestion des crédits ;
- suivre et coordonner les financements provenant des partenaires au développement du secteur de la santé ;
- suivre la gestion financière des fonds issus du financement communautaire ;
- assurer la gestion comptable et financière de l'ensemble des crédits et financements mis à la disposition du Ministère par les partenaires au développement du secteur de la santé ;
- assurer la gestion des appuis budgétaires.

Pour accomplir ces différentes tâches, le service de la Trésorerie dispose de deux Divisions : la Division Appui Budgétaire et la Division Caisse.

d- Le service de l'assistance à la gestion (SAG)

Le SAG est chargé de :

- assister le Directeur dans ses fonctions de gestion, de supervision et de suivi de l'exécution financière des programmes et des régies ;
- centraliser et analyser les documents comptables de l'ensemble des formations sanitaires publiques ;
- assurer l'assistance en gestion au service de comptabilité des formations sanitaires publiques, des directions centrales et techniques et directions départementales ;
- assurer la formation continue du personnel impliqué dans la gestion des hôpitaux et des centres de santé ;
- suivre la mise en œuvre des recommandations des rapports d'audits et de contrôles interne et externe ;
- suivre et coordonner les actions prévues au plan opérationnel de la Direction.

A cet effet, le SAG comprend deux divisions à savoir la Division Etude et Evaluation et la Division Appui à la Formation.

e- Le service du matériel (SM)

Le service du matériel est chargé de :

- assurer la gestion logistique et matérielle du Ministère ;
- préparer les approvisionnements et les contrats ;
- établir les normes et procédures de gestion des ressources matérielles.

Pour exécuter ces différentes tâches, le Service Matériel dispose , pour son fonctionnement de trois Divisions que sont la Division des Approvisionnements, la Division du Suivi des Marchés et la Division de la Gestion du Matériel Roulant.

2- Présentation de la DPP

La DPP est l'organe de conception et de coordination du processus de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi des programmes du secteur de la santé.

Elle est placée sous l'autorité d'un Directeur nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre de la Santé parmi les cadres de la catégorie A1 ayant au moins dix ans d'ancienneté dans la fonction publique ou parmi les cadres de niveau équivalent s'il doit être désigné en dehors de l'administration publique.

En cas de besoin le DPP peut être assisté d'un adjoint nommé par arrêté du Ministre de la Santé.

En matière d'organisation et de fonctionnement, la DPP comprend :

- le Secrétariat Administratif (SA) ;
- le Service des Etudes, des Stratégies et de la Prospective (SESP);
- le Service de la Coordination et de la Coopération Technique (SCCT) ;
- le Service des Statistiques et de la Documentation (SSD) ;
- le Service de la Programmation et des Investissements (SPI) ;
- le Service de la Comptabilité (SC) ;
- la Cellule de Suivi et de l'Evaluation (CSE).

a- Le Secrétariat Administratif (SA)

Il est chargé de l'organisation et de l'exécution des tâches administratives et de secrétariat de la direction.

A ce titre, il lui revient entre autres de :

- enregistrer le courrier « arrivée » et le courrier « départ » ;
- ventiler le courrier « arrivée » selon les instructions du directeur ;
- classer et tenir les dossiers ;

- saisir les documents et les correspondances ;
- tenir le fichier du personnel ;
- coordonner les travaux de secrétariat...

Le SA comprend deux divisions que sont la Division de l'Enregistrement et de Pré-Archives (DEPA) et la Division de la saisie et de la Reprographie (DSR).

b- Le Service des Etudes, des Stratégies et de la Prospective (SESP)

Le SESP est chargé en autres de :

- coordonner les travaux d'élaboration et d'actualisation des documents de politiques et de stratégies de développement ;
- initier les études visant une meilleure gestion des ressources du secteur et y participer ;
- piloter l'analyse macroéconomique du secteur ;
- promouvoir le développement de l'approche genre dans le secteur de la santé.

Il comprend la Division des Etudes, la Division des Stratégies et de la Prospective et la Division de l'intégration et de l'Approche Genre.

c- Le Service de la Coordination et de la Coopération Technique (SCCT)

Il est chargé de :

- établir et suivre en collaboration avec les ministères compétents les accords et programmes de coopération avec les gouvernements étrangers et les organismes de coopération ;
- coordonner les actions de mobilisation des ressources extérieures ;
- assurer le suivi et la coordination des interventions des partenaires au développement sanitaire ;
- gérer la banque des requêtes du secteur pour la recherche de financement.

Le SCCT comprend trois divisions : la Division Afrique, Asie et Moyen Orient, la Division Océanie et Europe et la Division Amérique et Organisations Internationales.

d- Le Service des Statistiques et de la Documentation (SSD)

Il est chargé entre autres de :

- élaborer et mettre en œuvre les plans de collecte des données sanitaires ;
- animer et actualiser le Système National d'Information et de Gestion des Sanitaires (SNIGS) ;
- produire les indicateurs de performance du secteur...

Pour exécuter ces différentes tâches, il comprend deux divisions à savoir la Division des Statistiques et de l'Information Sanitaire et la Division de la Documentation.

e- Le Service de la Programmation et des Investissements (SPI)

Le SPI est chargé de :

- coordonner les travaux d'élaboration des budgets programmes et apporter des appuis nécessaires aux directions, projets et programmes du ministère ;
- apporter aux structures centrales et déconcentrées, l'appui nécessaire à la conception générale des budgets programmes du ministère en adéquation avec les stratégies sectorielles ;
- élaborer des outils d'aide à la planification des projets et programmes du secteur de la santé ;
- constituer une base de données sur les projets du secteur de la santé ;
- développer les applications pour une meilleure gestion des données sur le budget du secteur.

Il comprend la Division de la Préparation et de l'Elaboration du Budget et la Division de l'Opérationnalisation du Budget.

f- Le Service de la Comptabilité (SC)

Le Service de la Comptabilité est chargé de la gestion des ressources matérielles et financières mises à la disposition de la direction.

A cet effet, il a pour tâches de :

- élaborer le budget de la direction et en assurer l'exécution ;
- veiller à l'utilisation des ressources matérielles et financières conformément aux procédures en vigueur ;
- assurer la tenue de la caisse de menues dépenses ;
- procéder à l'inventaire annuel du patrimoine de la direction ;
- tenir les documents comptables de la direction ;
- établir le bilan financier mensuel, trimestriel et annuel par source de financement...

Il comprend la Division de la Comptabilité Financière et la Division de la Comptabilité Matière.

g- La Cellule du Suivi et de l'Evaluation (CSE)

Pour la bonne exécution de ces tâches, la Cellule de Suivi et de l'Evaluation comprend un Secrétariat, des organes du Suivi et d'Evaluation du secteur de la santé, une Division de Suivi des Programmes du secteur et une Division d'Analyse de la Performance du secteur.

Entre autres, elle a comme tâches de :

- suivre la mise en œuvre des actions des structures, projets et programmes du Ministère de la Santé sur la base d'un système d'indicateurs pertinents ;
- réaliser l'analyse de la performance des actions menées dans le secteur ;
- assurer le secrétariat des sessions des organes de suivi de la mise en œuvre des politiques et programmes...

La CSE travaille en étroite collaboration avec des Points Focaux de Suivi-Evaluation nommés au sein des structures techniques du Ministère de la Santé.

Enfin signalons que chaque Service ou Cellule est placé sous l'autorité d'un chef de service ou d'un chef de cellule nommé par arrêté du Ministre de la Santé sur proposition du DPP.

B- Etat des lieux lié à la consommation des crédits budgétaires au MS

L'état des lieux permet non seulement la description de la structure d'accueil de stage mais aussi de faire ressortir les différents constats en termes de forces ou faiblesses et de menaces ou d'opportunités. Nous revenons sur les deux structures charnières qui ont été la base de notre stage en passant en revue d'une part, les différentes étapes d'élaboration du budget programmes et les mécanismes de son exécution et d'autre part, les procédures d'exécution des dépenses publiques.

1- Réalisation et exécution du budget programmes

a- les étapes de réalisation du budget programmes

Sept (07) étapes sont nécessaires pour la réalisation du budget programmes des ministères sectoriels et sont consignés dans le tableau ci-après :

Tableau n°1 : Etapes de réalisation du budget programmes

N° d'ordre	Libellé des diverses étapes d'élaboration
1	Examen des missions du Ministère pour les rendre conformes aux objectifs de développement du Gouvernement
2	Déterminer les objectifs sectoriels du Ministère en conformité avec les objectifs du programme d'action du Gouvernement, du Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté et du Document de la Vision Bénin 2025
3	Elaboration de stratégies pour atteindre les objectifs sectoriels retenus
4	L'analyse de la contribution des actions actuelles du Ministère aux objectifs sectoriels
5	La révision des actions, projets et programmes actuels et la hiérarchisation par priorité en vue d'atteindre les objectifs sectoriels retenus
6	Planification d'une manière détaillée des activités, des projets et des programmes
7	Le choix des indicateurs pour le suivi et l'évaluation des actions menées, et voir dans quelle mesure les objectifs retenus sont atteints

La déclinaison de ces différentes étapes de réalisation du budget programmes permet de conclure que l'avènement des budgets programmes permet :

- d'améliorer l'efficacité des ressources publiques ;
- de responsabiliser les gestionnaires des programmes ;
- d'auto évaluer les gestionnaires des programmes ;
- de négocier un cadre contractuel entre le Gouvernement et les partenaires au développement.

b- Les mécanismes d'exécution du budget programmes

La notification par le Ministre chargé des finances aux ministères sectoriels des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, déclenche le processus d'exécution du budget programmes.

L'exécution de ce budget se fait en fonction des programmes. Ces programmes sont gérés par des structures responsables de la mise à l'exécution des plans qu'ils renferment. A ce titre, elles sont des gestionnaires de programmes. Chacune d'elles gère le programme pour lequel elle est responsable. Chaque programme

comprend plusieurs activités et il existe des responsables chargés de suivre l'exécution de ces dernières.

Après avoir pris connaissance des crédits, les gestionnaires de programmes font état de leurs besoins par une demande d'engagement accompagnée de trois factures pro forma de trois fournisseurs différents en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement. L'ordonnateur délégué du budget du Ministère sectoriel qu'est le DRFM, vérifie la concordance des objectifs visés par les demandes d'engagement avec ceux des programmes contenus dans la loi de finances. Il étudie les factures et en choisit une, qui lui permettra de mettre en branle le mécanisme du SIGFiP.

Les dépenses d'investissement font partie intégrante du budget programmes. Le PIP concourt au côté des dépenses de fonctionnement à la réalisation des programmes du budget sectoriel. Aussi, les services dépensiers attendent-ils d'avoir la notification des crédits avant d'enclencher les préparatifs liés aux divers dossiers d'appel d'offres.

L'étude relative à la gestion du budget programmes du Ministère de la Santé a révélé les insuffisances ci-après :

- les difficultés d'évaluation à mi-parcours des résultats atteints, du fait de la complexité et de l'inadaptation des indicateurs de mesure ;
- l'exécution tardive des programmes ;
- les difficultés de collaboration des différentes structures impliquées dans la réalisation des programmes ;
- l'existence de lacunes dans les rapports de performance transmis à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême pour audit.

2- Les procédures d'exécution des dépenses publiques

En la matière, deux types de procédures ont été retenues pour l'exécution des opérations de dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle.

a- La procédure normale

Suivant cette procédure, les dépenses publiques sont exécutées en quatre étapes que sont : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

- **l'engagement de la dépense**

Il procède d'une série d'opérations effectuées par des agents publics à savoir, le Gestionnaire de Crédits (GC), le Directeur de l'Administration (DA) ou le DRFM selon le cas et le Contrôleur Financier (CF).

Le GC initie la dépense en exprimant ses besoins à travers une demande d'engagement accompagnée de trois factures pro forma ou de trois devis reçus de trois fournisseurs différents ou de contrat de travaux ou de services qu'il adresse au DA ou au DRFM selon le cas.

Le DRFM centralise les demandes d'engagement des GC du Ministère, étudie et choisit l'une des factures ou l'un des devis, fait saisir les données sur la plate-forme par son agent, vérifie la saisie, valide et édicte la fiche d'engagement de même que l'original du bon de commande et transmet le dossier au CF ou son délégué.

Avec l'informatisation du circuit d'exécution des dépenses publiques, la DRFM est en réseau avec les structures de la Direction Générale du Budget et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique. Le réseau **SIGFiP présente la plupart du temps des défaillances**, ce qui fait que le DRFM est souvent obligé de se déplacer avec ses agents vers la plate-forme au Ministère des Finances pour pouvoir saisir les données relatives à l'exécution des dépenses publiques. Tout ceci n'est pas de nature à favoriser la célérité en matière de consommation des crédits budgétaires. Or, si le SIGFiP a été institué, c'est pour donner un coup de pouce à la procédure d'exécution des dépenses publiques en termes de transparence et de célérité dans la consommation des crédits budgétaires.

*On dira donc que ces dysfonctionnements retardent l'exécution à bonne date et de façon rapide la consommation des crédits budgétaires. De plus, avec le délestage actuel et la non performance des sources énergétiques de relais (groupes électrogènes), ce sont des dommages graves qui sont observés au niveau du matériel informatique du ministère. Ajouter à tout ceci, **la mauvaise utilisation du***

matériel informatique. En effet, de sérieux problèmes de *non maîtrise de l'outil de travail et la non qualification de certains agents de la DRFM participent fréquemment à l'endommagement du matériel.*

Le contrôleur financier ou son délégué étudie le dossier, le valide ou le rejette selon le cas. Dans l'un ou l'autre cas, le dossier est retransmis au DRFM. Le CF peut aussi différé son visa pour complément d'informations. Dans ce cas, le dossier est retourné à l'ordonnateur délégué accompagné de la note de notification du différé pour satisfaction.

A ce niveau, ***il est souvent observé de fréquents rejets des actes de dépenses.*** Ces rejets sont souvent la conséquence de la *mauvaise imputation des dépenses budgétaires, des dépenses engagées sur des crédits irrégulièrement ouverts, le manque d'opportunité et de la pertinence de la qualité de la dépense...*

Ceci dénote de la *non maîtrise de l'objet et de la nature même de chaque ligne ou rubrique budgétaire.* Par contre, pour les visas différés, c'est souvent des manques ou insuffisances de pièces justificatives ou de signatures qui les motivent.

Le DRFM contresigne le bon de commande visé par le délégué du CF et le notifie au fournisseur qui s'exécute en livrant la commande au GC ou son représentant.

Le GC réceptionne la commande, procède à la certification des factures et transmet le dossier au DRFM.

- **La liquidation de la dépense**

La liquidation de la dépense consiste à attester la réalité de la dette et l'exactitude de son montant et à apposer au verso des factures les mentions prévues à cet effet, dûment complétées et signées par le DRFM.

Pour le faire, le DRFM signe au verso des factures (pièces justificatives) et appose le cachet "liquidation" après avoir vérifié les calculs. Il saisit les informations dans SIGFiP et édite le mandat de paiement qu'il transmet au délégué du CF, accompagné des pièces justificatives.

Le CF ou son délégué effectue les contrôles réglementaires, vise le mandat, diffère son visa ou le rejette, puis le transmet par bordereau au DRFM

Il est constaté à ce niveau, comme à l'engagement que **les fournisseurs ou les prestataires ont une mauvaise connaissance des pièces administratives ce qui entraîne la mauvaise exécution des commandes publiques.**

• **L'ordonnancement de la dépense ou le mandatement**

A ce niveau, l'ordonnateur délégué vérifie le visa du CF sur le mandat, le signe, procède à son ordonnancement dans SIGFiP et le transmet au Trésor Public accompagné d'un bordereau de transmission édicté dans SIGFiP. Il appose le cachet "ordonnateur" aussi bien sur la mandat de paiement que sur le bordereau des titres ordonnancés.

Les observations de stages nous ont permis de faire les constats suivants, consignés dans les tableaux ci-après :

Tableau n°2 : Engagements et ordonnancements de 2004 à 2006 (source : SIGFiP)

Années	Rubriques budgétaires	Dotations	Engagement	Taux engagement	Ordonnan	Taux ord/dot	Taux ord/eng
2006	Dépenses person	24.248.109.000	20.832.463.281	85,91%	9.816.749.195	40%	47%
	Projet Inv BN	11.330.551.000	6.564.948.435	57,94%	4.493.841.316	39,66%	68,45%
	Projet Inv Dons	7.020.000.000	6.292.697.537	89,49%	80.000.000	01,13%	1,27%
	Projet Inv Emp	2.300.000.000	1.916.715.103	83,34%	431.898.195	18,77%	22,53%
2005	Dépenses person	20.366.327.000	20.520.895.981	101%	13.948.517.055	68,48%	67,97%
	Projet Inv BN	7.830.431.000	5.785.229.941	74%	5.121.307.199	65,40%	88,52%
	Projet Inv Dons	6.792.425.000	1.685.973.757	25%	1.685.973.757	24,82%	100%
	Projet Inv Emp	925.000.000	0	0%	0	0%	0%
2004	Dépenses person	20.600.178.000	20.601.100.730	104%	20.088.932.888	97,51%	97,51%
	Projet Inv BN	7.762.980.000	9.149.692.643	119%	8.889.537.972	114,51%	97,15%
	Projet Inv Dons	9.806.000.000	4.141.266.758	42,23%	4.119.043.320	42%	99,46%
	Projet Inv Emp	5.425.000.000	4.833.434.423	89,09%	4.833.434.423	89,09%	100%

Il en découle des décalages entre les taux d'engagement et les taux de mandatement.

Aussi, des difficultés sont observées lors du décaissement des fonds pour les dépenses financées sur ressources extérieures. Il s'ensuit donc **un faible taux de consommation des crédits budgétaires financés sur ressources extérieures.**

- **Le paiement**

Au Trésor Public, le comptable, à l'issue des contrôles réglementaires prend en charge les mandats réguliers, rejette ceux refusés ou diffère son visa pour complément d'informations. Les mandats réguliers sont mis en paiement et la dépense est réglée soit à vue, soit par chèque Trésor, soit par virement bancaire ou postal soit par transfert.

b- La procédure exceptionnelle

Elle est une procédure simplifiée par la quelle les dépenses sont exécutées soit par ordre de paiement, soit par engagement-ordonnancement, soit par délégation - ordonnancement.

- **Dépenses exécutées par ordre de paiement**

Le GC envoie une lettre d'appel de fonds à l'ordonnateur délégué, qui fait saisir les données, vérifie la saisie, valide et édicte l'OP qu'il transmet au CF.

Le CF ou son délégué réceptionne le dossier, effectue les contrôles réglementaires, donne ou refuse son visa et le retourne au DRFM par bordereau de transmission.

Le DRFM signe l'OP et le transmet au Trésor Public pour pris en charge et paiement.

En cas de nomination d'un nouveau régisseur sur une ancienne régie, celui-ci doit continuer d'utiliser le même compte déjà ouvert pour cette régie au Trésor Public.

Pour les nouvelles régies, des retards sont observés au moment de leur mise en place et la nomination des régisseurs ne suit pas.

Il est constaté **une mise en place tardive des régies, et la nomination tardive des régisseurs.**

- **Dépenses exécutées par engagement – ordonnancement**

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

Pour l'engagement-ordonnancement, les deux opérations se réalisent de façon concomitante.

Le GC rassemble les pièces justificatives, certifie les factures et prépare la liquidation, remplit une demande d'engagement (réservation de crédits) et transmet l'ensemble du dossier à l'ordonnateur délégué par bordereau d'envoi.

Le renouvellement des avances se fera au prorata des pièces justificatives disponibles.

Un agent de l'ordonnateur délégué réceptionne le dossier, l'étudie et saisit les données dans SIGFiP avant de le lui soumettre.

Le DRFM vérifie le dossier, le valide et édicte le mandat qu'il transmet au CF ou à son délégué accompagné de la fiche d'engagement.

Le CF procède aux contrôles règlementaires, accorde ou refuse son visa et retourne le dossier au DRFM.

Le DRFM signe le mandat et les pièces justificatives et transmet le dossier au Trésor Public pour prise en charge et paiement.

- **Dépenses exécutées par délégation ordonnancement**

Cette procédure est utilisée pour exécuter les dépenses des postes diplomatiques. L'engagement et l'ordonnancement sont faits concomitamment.

A côté de tous ces problèmes que nous venons de mettre en exergue, il faut signaler que des réallocations de ressources d'une ligne budgétaire à une autre sont faites pour pouvoir satisfaire à l'exécution de certains besoins. Il se pose à cet effet, des problèmes de mauvaise programmation des dépenses lors de l'élaboration du

budget. Nous avons aussi identifiés des problèmes d'ordre général, c'est-à-dire qui s'observent à tous les niveaux. Il s'agit de :

- des retards dans la mise en place des crédits budgétaires au profit des ministères sectoriels ;
- la lenteur dans la procédure d'exécution des dépenses publiques ;
- la subjectivité dans la fixation des critères de répartition des crédits, y compris les crédits délégués.

Section 2 : De la problématique à la démarche méthodologique

Dans cette section, nous ferons l'inventaire des problèmes identifiés afin de retenir une problématique et préciser la démarche méthodologique liée à cette problématique.

Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base à la formulation du sujet

A- Inventaire des problèmes identifiés et leur regroupement par problématique

1- Inventaire des problèmes identifiés

Les problèmes identifiés dans les deux directions techniques au sein desquelles nous avons effectué notre stage se résument globalement comme suit :

- les défaillances du réseau SIGFiP du Ministère de la Santé ;
- le faible taux de consommation des crédits budgétaires financés sur ressources extérieures ;
- la mise en place tardive des régies et la nomination des régisseurs ;
- les difficultés des agents à l'adaptation à l'outil informatique pour la gestion des finances publiques ;
- la mauvaise imputation des dépenses budgétaires ;

- la non maîtrise de l'objet de chaque rubrique (ligne) budgétaire ;
- le non respect des délais de passation des marchés publics ;
- le manque de qualification de certains agents qui interviennent dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques ;
- la subjectivité dans la fixation des critères de répartition des crédits, y compris les crédits délégués ;
- la mauvaise programmation des dépenses lors de l'élaboration du budget ;
- les fréquents rejets des dossiers de dépenses par le délégué du contrôleur financier ;
- la mauvaise connaissance des pièces administratives par les fournisseurs et la mauvaise exécution des commandes publiques ;
- la lenteur dans la procédure d'exécution des dépenses publiques ;
- les retards dans la mise en place des crédits budgétaires au profit des ministères sectoriels ;
- les décalages entre taux d'engagement et taux d'ordonnancement des dépenses.

Après cet exercice d'inventaire, nous allons essayer d'en faire une catégorisation par problématique.

2- Regroupement des problèmes par problématique

Une analyse des différents problèmes, permet de les regrouper en quatre centres d'intérêt tel que libellé dans le tableau ci-après :

Tableau n° 3 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°d'ordre	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques
1	Qualification et formation des agents	<ul style="list-style-type: none"> - les difficultés des agents à l'adaptation à l'outil informatique pour la gestion des finances publiques ; - le manque de qualification de certains agents qui interviennent dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques ; - la mauvaise connaissance des pièces administratives par les fournisseurs et la mauvaise exécution des commandes publiques.
2	Consommation des crédits	<ul style="list-style-type: none"> - le non respect des délais de passation des marchés publics; - les décalages entre taux d'engagement et taux d'ordonnancement des dépenses ; - les défaillances du réseau SIGFiP du Ministère de la Santé ; - le faible taux de consommation des crédits budgétaires financés sur ressources extérieures
3	Gestion des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> - les fréquents rejets des dossiers de dépenses par le délégué du contrôleur financier ; - la subjectivité dans la fixation des critères de répartition des crédits y compris les crédits délégués; - la mauvaise imputation des dépenses budgétaires ; - la non maîtrise de l'objet de chaque rubrique (ligne) budgétaire ; - la mauvaise programmation des dépenses lors de l'élaboration du budget.
4	Célérité liée à l'exécution des dépenses	<ul style="list-style-type: none"> - les retards dans la mise en place des crédits budgétaires au profit des ministères sectoriels ; - la lenteur dans la procédure d'exécution des dépenses publiques ; - la mise en place tardive des régies et la nomination des régisseurs.

Après le regroupement par centre d'intérêt nous allons identifier, compte tenu de chaque centre d'intérêt, un problème général et dégager la problématique qui en découle.

Tableau n°4 : Identification des problématiques possibles

Centres d'intérêt	Problème général	Problématique
Qualification des agents	Insuffisance de qualification de certains agents	Problématique liée à l'insuffisance de qualification de certains agents
Consommation des crédits	Faiblesse du taux réel de consommation des crédits budgétaires	Problématique de l'amélioration du taux réel de consommation des crédits budgétaires
Gestion des finances publiques	Gestion peu performante des finances publiques	Problématique de la gestion performante des finances publiques
Célérité liée à l'exécution des dépenses	Manque de célérité dans l'exécution des dépenses publiques	Problématique de la célérité dans l'exécution des dépenses publiques

Toutes ces problématiques constituent des goulots d'étranglement à une gestion efficace et efficiente des finances publiques au Bénin. Leur résolution contribuera à l'amélioration des performances du Ministère de la Santé en matière d'atteinte de ses objectifs sectoriels. Mais ne pouvant les régler toutes dans le cadre de ce travail, nous allons choisir une problématique en tenant compte de nos aptitudes professionnelles, des thèmes déjà abordés et des données d'analyse disponibles.

B- Choix de la problématique et formulation du sujet

Le département de la santé étant un secteur très important dans la réalisation du bien être des citoyens, il demeure très sensible et toute défaillance du système a des répercussions sur la vie de la communauté. C'est pourquoi, il urge que les dotations budgétaires consacrées pour la réalisation des objectifs de ce secteur soient bien gérées. En effet, les crédits du Budget National alloués au secteur, sont destinés à la réalisation d'activités préalablement identifiés susceptibles d'atteindre les résultats en adéquation avec les objectifs fixés au départ.

Par conséquent, nous avons décidé d'axer notre étude sur la problématique liée à l'amélioration des taux réels de consommation des crédits budgétaires dont les causes et les effets paraissent plus importants que les autres.

C'est fort de tout ceci que nous avons formulé notre thème de mémoire comme suit :

**« Contribution à l'amélioration du taux de consommation des crédits
budgétaires : cas du Ministère de la Santé »**

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution

de la problématique choisie

A- Spécification de la problématique

Rappelons que le problème général qui découle de cette problématique choisie, est la faiblesse du taux réel de consommation des crédits budgétaires et sa manifestation par problème spécifique se décline comme suit :

- le non respect des délais de passation des marchés publics ;
- les retards dans la mise en place des crédits budgétaires au profit des ministères sectoriels ;
- les décalages entre taux d'engagement et taux d'ordonnancement des dépenses ;
- les défaillances du réseau SIGFiP du Ministère de la Santé ;
- le faible taux de consommation des crédits budgétaires financés sur ressources extérieures.

Bien que cette problématique recouvre quatre problèmes spécifiques, nous n'envisageons aborder que ceux d'entre eux qui nous paraissent avoir un lien étroit, direct et fonctionnel avec le problème général. Aussi, compte tenu des objectifs pédagogiques, avons-nous choisi de résoudre trois à savoir :

- les décalages entre taux d'engagement et taux d'ordonnancement des dépenses ;
- les défaillances du réseau SIGFiP du Ministère de la Santé ;
- le non respect des délais de passation des marchés publics.

B- Vision globale de résolution de la problématique choisie

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre ces derniers.

Rappelons que le problème général est la faiblesse du taux de consommation des crédits budgétaires, et concernant ce problème, nous pouvons retenir que, compte tenu de son importance, il urge qu'on améliore les mesures visant à asseoir une véritable politique d'exécution des dépenses publiques. Nous nous sommes donc inscrits dans une approche d'amélioration des mesures visant à asseoir une politique d'exécution diligente des dépenses.

Quant au problème spécifique N°1, la procédure d'exécution des dépenses publiques, comme nous l'avons rappelé tantôt est subdivisée en quatre phases qui se succèdent. C'est dire qu'une chose est d'engager la procédure d'exécution et une autre en est le paiement effectif. Or si des disconcordanances s'observent d'une phase à une autre, il est judicieux de proposer des mesures visant à une harmonisation. Pour cela, la résolution de ce problème, pour notre part, se fera par une large vulgarisation des procédures et des pièces justificatives des dépenses.

Concernant le problème spécifique n° 2, retenons que, c'est par suite des efforts déployés par le Gouvernement, en l'occurrence, le Ministre chargé des Finances et de l'Economie et tous les acteurs du processus d'exécution des dépenses publiques, que le SIGFiP a été institué. Si aujourd'hui des défaillances sont observées, à défaut de le remplacer, nous nous inscrivons dans une approche de renforcement du réseau.

En conséquence, nous pensons résoudre ce problème par le renforcement des capacités du réseau surtout au niveau des ministères sectoriels.

Enfin, pour le troisième problème spécifique qui est le non respect des délais de passation des marchés publics, il est opportun d'élaborer un manuel de procédure. Ce manuel permettra de définir clairement les tâches dévolues à chaque acteur intervenant dans la procédure d'exécution des dépenses publiques afin de pouvoir situer le cas échéant, les responsabilités.

A cet effet, nous nous inscrivons dans une logique de responsabilisation de chaque membre de la Cellule de Passation des Marchés Publics.

Tableau n° 5 : Synthèse des théories génériques

Problèmes	Approches génériques
Problème Général	Approche théorique basée sur l'amélioration des mesures visant à asseoir une politique d'exécution diligente des dépenses
Problème spécifique n°1	Approche théorique basée sur une large vulgarisation des procédures et des pièces justificatives de dépenses
Problème spécifique n°2	Modèle générique basé sur le renforcement des réseaux SIGFiP au niveau des ministères sectoriels
Problème spécifique n°3	Approche générique basée sur la responsabilisation des membres des Cellules de Passation des Marchés Publics

Au demeurant, la vision globale de résolution des problèmes identifiés se fera suivant les étapes ci-après :

- Fixation des objectifs de la recherche ;
- Formulation des hypothèses ;
- Construction du tableau de bord ;
- Revue de la littérature ;
- Choix des outils de mobilisation et d'analyse des données ;
- Etablissement du diagnostic ;
- Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

Chapitre premier

Des objectifs de l'étude à la méthodologie liée à l'amélioration du taux de
consommation des crédits budgétaires

Nous aborderons d'abord dans la première section de ce chapitre les objectifs, les causes et les hypothèses de travail que nous résumerons dans le tableau de bord de l'étude. Ensuite dans la seconde section, nous présenterons le point des connaissances antérieures à notre étude en édictant la méthodologie de travail.

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

Ici, nous clarifierons les divers objectifs, les causes et les hypothèses de l'étude avant de confectionner le tableau de bord.

Paragraphe 1 : Objectifs, causes et hypothèses de travail

Nous définirons les objectifs avant d'aborder les hypothèses de travail.

A- Objectifs de l'étude

1- Objectif général

L'objectif général de notre travail est de contribuer au renforcement du taux de consommation des crédits budgétaires.

Cet objectif général peut être décomposé en trois objectifs spécifiques.

2- Objectifs spécifiques

Pour parvenir à l'objectif général, il faut aussi fixer les objectifs spécifiques qui sont en fait liés aux différents problèmes spécifiques. Il s'agit de :

a- Objectif spécifique n°1 :

Suggérer des mesures d'harmonisation des taux d'engagement et d'ordonnancement.

b- Objectif spécifique n°2 :

Proposer les conditions de renforcement du réseau SIGFiP du Ministère de la Santé.

c- Objectif spécifique n°3 :

Envisager des mesures pour le respect scrupuleux des délais de passation des marchés publics.

B- Identification des causes supposées et formulation des hypothèses

1- Identification des causes supposées se trouvant à la base des problèmes

a- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n°1

Concernant le problème spécifique qui est le décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnancement, nous avons identifié deux causes fondamentales que sont :

- les livraisons non faites ;
- et le défaut de constatation du service fait.

En effet, certains gestionnaires de crédits passent quelques fois, des contrats d'acquisition de fournitures, de prestation de services ou de travaux à certains fournisseurs et entrepreneurs qui se révèlent indécents pour raisons de surface financière insuffisante. Aussi, ces causes trouvent-elles leur fondement dans le non respect des clauses contractuelles (surtout l'article du contrat relatif au paiement des travaux) par le maître d'ouvrage.

Suite à tout ce qui précède, nous pouvons donc formuler l'hypothèse n°1 comme suit : le décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnancement est dû aux livraisons non faites et au défaut de constatation du service fait.

b- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n°2

Après l'analyse du problème de la défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels, et en particulier celui du Ministère de la Santé, nous avons identifié trois causes plausibles :

- la mauvaise connexion : elle se traduit par les énormes difficultés que rencontrent les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses pour accéder au réseau SIGFiP au niveau du Ministère de la Santé ;
- la mauvaise manipulation ;
- et la méconnaissance des procédures.

Ces deux dernières raisons sont l'œuvre des agents qui ne sont pas formés pour satisfaire aux exigences de la nouvelle procédure d'exécution des dépenses publiques, exigences qu'incarne le SIGFiP car, avec son avènement, aucune dépense ne peut l'échapper.

c- Causes supposées se trouvant à la base du problème

spécifique n°3

Nos analyses nous ont permis d'identifier les causes suivantes qui peuvent être à l'avènement du problème de non respect des délais de passation des marchés publics :

- l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres ;
- le retard dans la transmission des plans de passation des Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP) à la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) ;
- l'avis tardif de la Direction Nationale des Marchés Publics.

Concernant l'élaboration tardive des DAO, les gestionnaires de crédits (les coordonnateurs de projets et programmes et certains Directeurs techniques) n'envoient pas à temps à la Cellule de Passation des Marchés Publics, leurs besoins malgré que, quelques fois, les CPMP leur adressent des lettres de relance. Aussi, les Cellules de passation ne disposent pas toujours des compétences nécessaires pour la rédaction des dossiers d'appel d'offres pour des marchés spécifiques. Or, elle a la latitude de faire appel à des compétences extérieures qu'elle juge utiles pour accomplir sa mission.

Parlant du retard de la transmission du plan de passation des Marchés Publics à la DNMP, nous pouvons dire que cela n'est que la conséquence de la mauvaise organisation des tâches, la mauvaise expression des besoins des structures bénéficiaires des commandes publiques et le manque de responsabilisation des membres des CPMP.

Or si le plan de passation n'est pas transmis à bonne date à la DNMP, cette dernière ne pourra pas se prononcer dans un délai raisonnable et légal sur les dossiers qui lui sont transmis.

Au demeurant, nous dirons que le non respect des délais de passation des marchés publics est dû l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres et au retard dans la transmission des plans de passation des Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP) à la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP).

2- Formulation des hypothèses

a- Hypothèse n°1

Le décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnancement est dû aux livraisons non faites et au défaut de constatation du service fait.

b- Hypothèse n°2

La défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels est due à la mauvaise connexion, à la mauvaise manipulation des ordinateurs et à la méconnaissance des procédures.

c- Hypothèse n°3

Le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres et au retard dans la transmission des plans de passation des Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP) à la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP).

Paragraphe 2 : Tableau de Bord de l'Etude

Le tableau de bord de l'étude est un outil qui met en exergue les grands centres d'intérêts de la recherche effectuée. Il sert de repère à l'évolution de l'étude en ce qui

concerne la méthodologie à adopter, la revue de littérature, le diagnostic et les solutions à proposer.

Tableau n°6 : Tableau de Bord de l'Etude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Faiblesse du taux de consommation des crédits budgétaires	Contribuer au renforcement du taux de consommation des crédits budgétaires	-	-
Niveaux spécifiques	1 Décalage entre taux d'engagement et taux d'ordonnement	Suggérer des mesures d'harmonisation des taux d'engagement et d'ordonnement	- les livraisons non faites - le défaut de constatation du service fait	Le décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnement est dû aux livraisons non faites et au défaut de constatation du service fait.
	2 Défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels	Proposer les conditions de renforcement du réseau SIGFiP du Ministère de la Santé.	- mauvaise connexion - mauvaise manipulation - méconnaissance des procédures	La défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels est due à la mauvaise connexion, à la mauvaise manipulation des ordinateurs et à la méconnaissance des procédures
	3 Le non respect des délais de passation des marchés publics	Proposer des mesures pour le respect scrupuleux des délais de passation des marchés publics	- l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres ; - le retard dans la transmission des plans de passation des CPMP à la DNMP	le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres et au retard dans la transmission des plans de passation des CPMP à la DNMP

Source : Résultats de nos enquêtes

Section 2 : Revue de littérature et méthodologie de l'étude

Paragraphe 1 : Revue de littérature

Il s'agit de faire le point des connaissances antérieures sur les différents problèmes identifiés dans notre étude. Ce point des connaissances doit en principe passer par l'approche de certains acteurs du domaine que nous explorons à travers leurs écrits et publications. Mais compte tenu du caractère inédit des différents problèmes que nous avons choisis, nous avons éprouvé d'énormes difficultés pour faire cette revue de littérature.

Cependant nous allons essayer de la faire en prenant pour repère les approches génériques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée. Pour ce faire, il sera question d'exposer à travers ces approches génériques, le point des connaissances liées au problème général de la " **Faiblesse du taux de consommation des crédits budgétaires** " puis celui des problèmes spécifiques retenus que sont :

- le décalage entre taux d'engagement et taux d'ordonnancement ;
- les défaillances du réseau SIGFiP des ministères sectoriels ;
- le non respect des délais de passation des marchés publics.

Rappelons que dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, nous avons identifié des approches génériques précises par rapport aux différents problèmes spécifiques de la manière suivante :

- approche théorique basée sur l'amélioration des mesures visant à asseoir une politique d'exécution diligente des dépenses ;
- approche théorique basée sur une large vulgarisation des procédures et des pièces justificatives de dépenses ;
- modèle générique basé sur le renforcement des réseaux SIGFiP au niveau des ministères sectoriels ;
- approche générique basée sur la responsabilisation des membres des Cellules de Passation des Marchés Publics.

Notons au préalable que, les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques, sont sous le couvert de l'approche générique du problème général qui est la théorie générale de la faiblesse du taux de consommation des crédits budgétaires. Pour ce faire nous ferons seulement les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques.

**A- Point des connaissances sur le décalage entre taux d'engagement et
taux d'ordonnancement**

L'approche générique retenue est basée sur une large vulgarisation des procédures et des pièces justificatives de dépenses.

Et en matière de vulgarisation nous avons, à l'issue de nos lectures, porté notre choix sur M. DELMARQUETTE, car quand on parle de vulgarisation, cela sous entend la communication et par ricochet la sensibilisation.

Pour ce dernier, communiquer dans une entreprise, c'est émettre des informations vers une ou plusieurs cibles bien définies, afin d'assurer de la part des récepteurs une modification de leur attitude ou de leur comportement.

Il ressort de cette définition que cet auteur distingue trois éléments fondamentaux qui sous-tendent une action de communication. Il s'agit de l'information à transmettre, de la cible visée et du feed back attendu.

L'information est simultanément un instrument de connaissance et un moyen permettant de réduire l'incertitude et la complexité de son environnement. Elle constitue la matière première de toute décision et le fondement de tous les systèmes de gestion. De ce fait, elle est une donnée stratégique que l'entrepreneur doit organiser et gérer avec beaucoup de prudence. La pertinence des décisions, en particulier celles relatives à la politique générale de l'entreprise est de construire des systèmes d'information et de communication appropriés aussi bien interne qu'externe avec les acteurs de son environnement.

Le traitement de l'information est à la base de bon nombre de fonctions de gestion. La capacité du dirigeant à analyser et à synthétiser l'information est donc déterminante pour la qualité et la rapidité de ses décisions (BORDELEAU Yvan, 1992, Page 30-31).

Il est nécessaire que celui-ci gère l'information, c'est-à-dire qu'il élimine celle qui est inutile et conserve celle qui risque de lui servir.

Les relations publiques sont des activités déployées par un groupe en vue d'établir et de maintenir de bonnes relations entre les membres du groupe et entre le groupe et les différentes structures de son environnement fonctionnel. Il peut s'agir par exemple des relations avec la presse (communiqué, conférence de presse) ; des débats et des séminaires avec les partenaires.

La façon dont les gestionnaires se comportent lors de leurs relations interpersonnelles est nécessairement déterminante, car la plus fréquente cause d'insuccès est le manque de sensibilité envers les autres.

Le dirigeant à succès est juste et intègre face aux acteurs avec qui il interagit. En effet celui-ci avec équité, évite de blâmer les autres, reconnaît ses propres erreurs et met ses intérêts personnels à l'écart. Il est primordial que le gestionnaire s'entoure des gens compétents. En effet, les subordonnés sont en grande partie responsables de la qualité du travail effectué et le dirigeant doit s'assurer d'une relève compétente.

La capacité de travailler en équipe et de consulter fréquemment ses pairs, impliquent nécessairement de la flexibilité puisqu'il doit constamment s'adapter à des gens très différents (BORDELEAU Yvan, 1992, Page 28-31).

Rapprochant tout ceci de notre problème spécifique et les causes supposées se trouvant à la base de ce dernier, nous accentuerons notre vulgarisation sur les gestionnaires de crédits et surtout les prestataires de services.

B- Point des connaissances sur les défaillances du réseau SIGFiP

des ministères sectoriels

L'approche générique retenue au niveau de la vision globale de résolution de ce problème est celle du modèle théorique basé sur le renforcement des réseaux SIGFiP au niveau des ministères sectoriels. A cet effet, nous n'avons pas pu faire de réelles similitudes avec des écrits ou publications disponibles.

Cependant, nous pouvons signaler qu'au soutien de la réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat, adoptée par décret n°2000-601 du 29 novembre 2000, se trouve l'informatisation de la chaîne de dépense par la mise en

place à la Direction Générale du Budget du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) auquel sont connectés le Contrôle Financier et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

Il était prévu à court terme la couverture progressive de tous les ministères sectoriels et les institutions de l'Etat. Aujourd'hui, cette couverture est faite. Mais d'énormes problèmes de connexion se posent, et il urge qu'il faille leur apporter solutions, pour pouvoir lui permettre de faciliter aux acteurs une meilleure analyse des activités financières des services publics, la transparence des documents budgétaires et une circulation plus rapide des informations.

C- Point des connaissances sur le non respect des délais

de passation des marchés publics

Compte tenu de l'approche générique retenue à savoir la responsabilisation des membres des Cellules de Passation des Marchés Publics, l'exposé des contributions antérieures à travers nos lectures n'a pas été aisé. Cependant, nous avons pu lui trouver quelques similitudes.

Ainsi, les spécialistes canadiens du management, chargés de la modernisation de la fonction publique dans leur pays estiment-ils que le concept de la responsabilisation va au-delà des simples notions de responsabilité civile ou pénale qui consistent à imputer les faits causant du tort ou violant une défense légale à leurs auteurs.

C'est plutôt toute une série de démarches mises en œuvre pour obtenir d'une personne les résultats qu'on attend d'elle.

Cela oblige à créer un cadre de responsabilisation de gestion. Ce cadre dans sa forme la plus simple, vise à fournir aux gestionnaires de la fonction publique, en particulier aux administrateurs, une liste précise des attentes en matière de gestion au sein d'un cadre global pour un rendement organisationnel élevé. Ce cadre apporte une solution managériale au problème de la responsabilisation qui peut être adapté aux difficultés de la gestion des marchés publics.

Aussi, pourrait-on résumer la responsabilisation en des :

- liens hiérarchiques et responsabilités claires pour des processus et des résultats ;

- délégations de pouvoirs reflétant les capacités ;
- enchaînements des engagements dans les accords de gestion de la performance.

Ces différentes approches managériales peuvent être complétées par les solutions relatives à la responsabilité civile et pénale ainsi que des sanctions administratives prônées par certaines législations sur le problème.

En dehors des normes et principes relatifs à l'amélioration des problèmes en étude, le point des connaissances ne fait pas ressortir des outils d'analyse des données, de méthode, de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

Nous aborderons ici les approches théorique et empirique de l'étude.

A- L'approche théorique

L'exposé de cette partie nous permettra de retenir pour chaque problème spécifique, une approche théorique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles.

1- Choix d'outils d'analyse du problème de décalage entre taux d'engagement et taux d'ordonnancement

a- Théorie choisie

L'approche théorique retenue pour déterminer la cause se trouvant à la base de ce problème est celle de M. DELMARQUETTE selon qui, communiquer, c'est émettre des informations vers une ou des cibles définies afin d'assurer de la part des récepteurs une modification de leur attitude ou de leur comportement.

b- Normes ou repères d'amélioration

Pour remédier à ce problème, il importe que tous les acteurs soient au même niveau d'information et de compréhension. La communication est un puissant outil de gestion d'une organisation. Elle est efficace lorsqu'elle permet d'atteindre l'objectif visé. Elle facilite le bon déroulement des tâches.

c- Seuil de décision

Les causes qui seront retenues après enquête sont celles qui se révéleront conformes aux opinions émises par la majorité des enquêtés.

Ainsi, seules les causes qui réuniront plus de plus de 40% d'avis favorables seront retenues.

2- Choix d'outils d'analyse du problème de défaillances du réseau

SIGFiP des ministères sectoriels

a- Théorie choisie

Comme nous l'avons dit précédemment, c'est des efforts déployés par le gouvernement, en l'occurrence, le Ministre chargé des Finances et de l'Economie et tous les acteurs du processus d'exécution des dépenses publiques, que le SIGFiP a été institué. Si aujourd'hui, des défaillances sont observées, il faut procéder à son renforcement. A cet effet, nous pensons résoudre ce problème par le renforcement des capacités du réseau.

b- Normes ou repères d'amélioration

Pour éradiquer le problème de défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels, il est judicieux de procéder à une maintenance préventive de ce dernier.

c- Seuil de décision

Les causes qui seront retenues après enquête sont celles qui se révéleront conformes aux opinions émises par la majorité des enquêtés.

Ainsi, seules les causes qui réuniront plus de 40% d'avis favorables seront retenues.

3- Choix d'outils d'analyse du problème de non respect des délais de passation des marchés publics

a- Théorie choisie

Il s'agit de l'approche des spécialistes canadiens du management chargés de la modernisation de la fonction publique à savoir la responsabilisation des membres des Cellules de Passation des Marchés Publics.

b- Normes ou repères d'amélioration

Ici, le concept de responsabilisation doit s'étendre au-delà de la notion de responsabilité qui n'englobe pas toutes les dimensions susceptibles d'obtenir de tout homme en général et des acteurs des cellules en particulier, la plénitude de leurs engagements en vue des résultats positifs. C'est fort de ce qui précède, que l'approche canadienne qui se décline en trois normes ou repères d'amélioration est retenue.

c- Seuil de décision

Les causes qui seront retenues après enquête sont celles qui se révéleront conformes aux opinions émises par la majorité des enquêtés.

Ainsi, seules les causes qui réuniront plus de 40% d'avis favorables seront retenues.

B- L'Approche empirique

L'approche empirique nous permettra de mettre en relief la méthode et la technique de notre recherche. Il s'agit en effet de la collecte des données. A ce niveau, nous avons identifié plusieurs étapes :

- Objectif de la collecte des données ;
- Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon ;
- Spécification des données à mobiliser ;
- Conception d'un guide d'entretien ;
- Recherche documentaire.

1- Objectif de la collecte des données

Les enquêtes réalisées ont pour objectif de mobiliser les données nécessaires pour la vérification des hypothèses formulées dans notre recherche.

Ainsi, d'une manière spécifique, nos enquêtes nous permettront de vérifier si :

- le décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnement est dû aux livraisons non faites et au défaut de constatation du service fait ;
- la défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels est due à la mauvaise connexion, à la mauvaise manipulation des ordinateurs et à la méconnaissance des procédures ;
- le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres et au retard dans la transmission des plans de passation des Cellules de Passation des Marchés Publics à la DNMP.

2- Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon

Dans un premier temps, nous ferons une enquête par sondage à partir d'un questionnaire, que nous allons adresser à un échantillon représentatif des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Dans un second temps, nous donnerons priorité au moyen de guide d'entretien pour interroger certains acteurs qui interviennent dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques, afin de contourner les éventuelles inerties qui pourraient être observées lors des réponses aux questionnaires.

3- Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser à travers notre enquête concernent :

- les causes réelles qui justifient les décalages entre taux d'engagement et taux d'ordonnement ;
- les raisons qui expliquent la défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels ;

- les causes se trouvant à la base du non respect des délais de passation des marchés publics.

4- Conception d'un guide d'entretien

En vue de la vérification de nos hypothèses, nous avons réalisé un guide d'entretien qui est conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés. Ce guide nous servira d'une part à vérifier de façon directe les hypothèses et d'autre part à recueillir les suggestions des différents acteurs.

5- Recherche documentaire

Elle a été d'une grande priorité tout au long de nos recherches. Elle nous a permis d'élargir notre champ de vision, de collecter les informations utiles pour la rédaction de la revue de littérature et de rassembler les ouvrages et les études faits sur le problème en résolution.

Chapitre deuxième :

Des enquêtes de vérification des hypothèses aux approches de solutions
pour une amélioration du taux réel de consommation des crédits
budgétaires

Après la revue de la littérature et la détermination de la méthodologie de travail, il importe maintenant de procéder à l'organisation des enquêtes, à l'analyse des résultats obtenus et à la vérification des hypothèses afin de proposer des approches de solutions pour l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires.

A cet effet, nous allons d'abord présenter dans une première section l'organisation des enquêtes et l'analyse des données recueillies et dans une seconde section, nous ferons le diagnostic réel qui puisse nous permettre de suggérer des solutions.

Section 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des données

Cette section sera consacrée à l'analyse des résultats obtenus. Mais avant cette analyse, nous présenterons les conditions de réalisation des enquêtes.

Paragraphe 1 : De l'organisation des enquêtes aux limites des données

A- Préparation et réalisation des enquêtes

1- Préparation des enquêtes

Au cours de notre recherche, nous avons mené deux types d'enquête. Une enquête basée sur un questionnaire et une enquête basée sur des entretiens directs. Le questionnaire a été adressé aux différents acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Le questionnaire a été rédigé en langue française dans un style simple permettant la compréhension des enquêtés et favorisant l'analyse des données.

Toute fois, après l'élaboration de ces documents d'enquêtes, nous avons procédé à leur test aux fins de reformuler les questions et de les adapter au niveau de compréhension des enquêtés.

2- Réalisation des enquêtes

Dans le cadre de notre recherche, nous avons effectué deux types d'enquêtes. Il s'agit dans un premier temps d'une enquête interne, réalisée à travers les divers entretiens avec les différents agents et ensuite d'une enquête, réalisée auprès des agents de la plate-forme SIGFiP. Nous avons recueilli à leur niveau des informations et leurs opinions sur l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

1- Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation des enquêtes concernent surtout les entretiens directs avec les autorités des différentes structures du Ministère de la Santé bénéficiant des dotations budgétaires et les autorités de la Direction Générale du Budget.

En effet ces derniers sont pour la plupart du temps très occupées ; ce qui les amène à reporter les rendez-vous, ou simplement à les retarder malgré qu'ils soient prévus après les heures de services.

De même, il a été très difficile d'avoir accès à certains documents nécessaires à la réalisation de notre travail.

2- Limites des données

Les limites des données concernent essentiellement certaines réponses données par les enquêtés qui visiblement ne sont pas toujours vraies.

Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes

A- Présentation et analyse des données relatives au décalage

entre taux d'engagement et taux d'ordonnancement

1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances

Des divers entretiens que nous avons réalisés avec les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques, il ressort que si des décalages sont observés entre les taux d'engagement et les taux de mandatement et de paiement effectif, c'est parce que, à des niveaux donnés de la chaîne d'exécution, des anomalies interviennent. Ces anomalies peuvent être détectés d'une phase à une autre et peut échapper à un intervenant de la chaîne. Mais les anomalies les plus récurrentes qui justifient fondamentalement ces décalages selon ces derniers sont les livraisons non faites et le défaut de constatation du service fait.

2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances

Les résultats recueillis de nos enquêtes sont rangés selon les modalités de réponses obtenues de la question qui a été posée aux acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Ainsi, à la question de savoir quelles sont selon vous les causes qui se trouvent à la base du problème de décalage entre les taux d'engagement et les taux de mandatement ou d'ordonnement des dépenses publiques, les réponses sont consignées dans le tableau suivant :

Tableau n°7 : Répartition des données relatives aux décalages entre taux
d'engagement et taux d'ordonnement

Eléments de réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative
Livraisons non faites	21	48,8%
Défaut de constatation du service fait	19	44,2%
Autres réponses	03	07%
Total	43	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

L'analyse des résultats consignés dans le tableau appelle les observations suivantes :

- Environ 48,8% des enquêtés répondent que les décalages entre taux d'engagement et taux d'ordonnement sont dus aux livraisons non faites ;
- Environ 44,2%% des enquêtés répondent que les décalages entre taux d'engagement et taux d'ordonnement sont dus au défaut de constatation de service fait ;
- Et seulement 7% donnent des raisons différentes.

2- Présentation et analyse des données relatives aux défaillances du réseau SIGFiP des ministères sectoriels

1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances

Des divers entretiens que nous avons réalisés avec les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques, il ressort que les fréquentes défaillances du réseau SIGFiP des ministères sectoriels qui amènent les DRFM et leurs agents à se déplacer vers la plate forme au Ministère des Finances sont d'abord imputables à la mauvaise connexion des réseaux sectoriels au réseaux principal du Ministère des Finances, ensuite à la mauvaise manipulation des ordinateurs mis à disposition des acteurs sectoriels et enfin, quelques fois à la méconnaissance des procédures d'exécution des dépenses publiques.

2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances

Les résultats recueillis de nos enquêtes sont rangés selon les modalités de réponses obtenues de la question qui a été posée aux acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Ainsi, à la question de savoir quelles sont selon vous, les causes qui se trouvent à la base du problème de défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels, les réponses sont consignées dans le tableau suivant :

Tableau n°8 : Répartition des données relatives à la défaillance du réseau

SIGFiP des ministères sectoriels

Eléments de réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative
Mauvaise connexion	05	11,62%
Mauvaise manipulation du matériel informatique	18	41,86%
Méconnaissance des procédures	19	44,18%
Autres réponses	01	02,34%
Total	43	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

L'analyse des résultats consignés dans le tableau appelle les observations suivantes :

- Environ 11,62% des enquêtés répondent que, la défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels est due à la mauvaise connexion ;
- Environ 41,86% des enquêtés répondent que, la défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels est due aux mauvaises manipulations du matériel informatique ;
- Environ 44,18% des enquêtés répondent que, la défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels est due à la méconnaissance des procédures ;
- Et seulement 02,34% donnent des raisons différentes

C- Présentation et analyse des données relatives au non respect des délais de passation des marchés publics

1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances

Des divers entretiens que nous avons réalisés avec les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques, il ressort que le non respect des délais de passation des marchés publics est dans un premier temps, la conséquence de l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres ; dans un second temps, la manifestation du retard dans la transmission des plans de passation des CPMP à la DNMP. Quant à la troisième cause identifiée c'est-à-dire celle liée à l'avis tardif de la Direction Nationale des Marchés Publics, elle n'a pas reçu d'échos favorables.

2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances

Les résultats recueillis de nos enquêtes sont rangés selon les modalités de réponses obtenues de la question qui a été posée aux acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Ainsi, à la question de savoir quelles sont selon vous les causes qui se trouvent à la base du problème de non respect des délais de passation des marchés publics, les réponses sont consignées dans le tableau suivant :

Tableau n°9 Répartition des données relatives au non respect des délais
de passation des marchés publics

Eléments de réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative
L'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres	19	44,2%
Le retard dans la transmission des plans de passation des CPMP à la DNMP	19	44,2%
L'avis tardif de la DNMP	03	07%
Autres réponses	02	04,6%
Total	43	100%

Source : Résultats de nos enquêtes

L'analyse des résultats consignés dans le tableau appelle les observations suivantes :

- Environ 44,2% des enquêtés répondent que le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres ;
- Environ 44,2% des enquêtés répondent que, le non respect des délais de passation des marchés publics est dû au retard dans la transmission des plans de passation des CPMP à la DNMP ;
- Environ 7% des enquêtés répondent que, le non respect des délais de passation des marchés publics est dû aux avis tardifs de la DNMP ;
- Et c'est environ 4,6% qui donnent des réponses autres que, celles qui leur ont été proposées.

Section 2 : Du diagnostic établi aux conditions de mise en œuvre des solutions

Dans cette partie, nous dégagerons le degré de validation des hypothèses que nous avons formulées. Ce travail aura pour socle, l'analyse faite des résultats de nos enquêtes.

Paragraphe 1 : De la vérification des hypothèses aux approches de solutions

A- Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic

1- Vérification des hypothèses

a- Vérification de l'hypothèse n°1

L'analyse des données d'enquêtes recueillies nous permet de se rendre compte de la récurrence du problème de décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnancement et les causes se trouvant à son avènement sont de deux ordres à savoir : les livraisons non faites et le défaut de constatation du service fait.

A cet effet, nos enquêtes de terrain confirment le problème de décalage entre les taux d'engagement et les taux d'ordonnancement ; par conséquent, l'hypothèse n°1 est entièrement vérifiée.

b- Vérification de l'hypothèse n°2

Il résulte de l'analyse des données recueillies lors des enquêtes que, le réseau SIGFiP des ministères sectoriels en général et celui du Ministère de la Santé en particulier connaît trop de perturbations et les causes qui se trouvent à son avènement sont essentiellement de deux ordres à savoir : la mauvaise connexion et la mauvaise manipulation de l'outil informatique.

Ces raisons viennent donc confirmer l'hypothèse selon laquelle la mauvaise connexion, la mauvaise manipulation des ordinateurs et la méconnaissance des procédures expliquent la défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels ; par conséquent, l'hypothèse n°2 est entièrement vérifiée.

c- Vérification de l'hypothèse n°3

L'analyse des données d'enquêtes recueillies nous permet de nous rendre compte de la récurrence du problème de non respect des délais de passation des marchés publics et les causes qui justifient cet état de chose sont de deux ordres à savoir : l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres et le retard dans la transmission des plans de passation des Cellules de Passation des Marchés Publics à la Direction Nationale des Marchés Publics.

En nous fondant sur ces analyses, nous sommes à même de dire que l'hypothèse n° 3 est aussi entièrement vérifiée.

2- Synthèse du diagnostic

a- Élément de diagnostic n°1

Le décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnancement est dû aux livraisons non faites et au défaut de constatation du service fait.

b- Élément de diagnostic n°2

La défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels est due à la mauvaise connexion, à la mauvaise manipulation des ordinateurs et à la méconnaissance des procédures.

c- Élément de diagnostic n°3

Le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres et au retard dans la transmission des plans de passation des Cellule de Passation des Marchés Publics à la Direction Nationale des Marchés Publics.

B- Approches de solutions

Apporter solution à un problème, c'est proposer les conditions de correction des causes se trouvant à sa base, tout en tenant compte des objectifs. Il s'agit en réalité de renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses. Ainsi, des solutions seront-elles proposées pour l'élimination des différentes causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques.

1- Approches de solutions au problème de décalage entre taux d'engagement et taux d'ordonnancement

Le décalage entre les taux d'engagement et d'ordonnancement est dû aux livraisons non faites et au défaut de constatation de service fait.

Il ressort de ce diagnostic que, l'élimination de ce problème, doit prendre par un choix judicieux et objectif des fournisseurs et des entrepreneurs. Ce choix est fonction de leur surface financière, leur moralité et surtout le strict respect des engagements pris.

Il revient aux acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques de prendre conscience de leur rôle et d'exécuter avec diligence, les tâches qui sont les leurs à savoir le respect des procédures d'exécution des dépenses afin de pallier aux fréquents rejets des actes d'engagement par le Délégué du Contrôleur Financier et s'assurer de la livraison faite par un bordereau de livraison dûment signé par le prestataire et le gestionnaire de crédits et visé par le Délégué du Contrôleur Financier et la constatation du service fait par une attestation de service fait et une fiche d'intervention technique.

Il faut aussi anticiper sur le lancement des appels d'offres en année N-1 afin que les marchés de l'année N soient signés au plus tard fin mars. Ceci doit être exigé par les autorités du Ministère aux unités de gestion des projets et doit être un élément de leur évaluation en fin d'année. Les responsables de ces unités de gestion auront un mandat d'un certain nombre d'années et ne seront sanctionnés qu'en cas de non respect (sans justification valable) des cahiers de charges dont les éléments sont la non consommation des crédits et d'atteinte des objectifs. Il sera à cet effet, suggéré des formules de récompense des unités de gestion performantes.

2- Approches de solutions au problème de défaillances du réseau

SIGFiP des ministères sectoriels

Quant au problème spécifique n°2, le diagnostic établi révèle que les défaillances du réseau SIGFiP s'expliquent par la mauvaise connexion, la mauvaise manipulation et la méconnaissance des procédures.

Vu les nombreux avantages tirés par l'Etat béninois avec l'avènement du SIGFiP, dans le souci accru d'assainissement des finances publiques (traçabilité de toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées par l'Etat par le biais de ces institutions), il urge d'adjoindre au réseau SIGFiP une maintenance préventive permanente favorisant ainsi une bonne connexion des ministères sectoriels et institutions au réseau central (plate-forme) basée à la DGB.

Il faut arriver à étendre où à installer le réseau SIGFiP au niveau de chaque unité de gestion pour permettre aux gestionnaires de travailler à tout moment s'ils le désirent, d'où l'acquisition de nouveaux matériels informatiques.

Il urge de former les agents DRFM se chargeant de saisir les données d'actes d'engagement ou de mandatement dans SIGFiP sur l'appropriation de l'outil informatique et des procédures.

Et enfin, il faut résoudre le sempiternel problème d'alimentation électrique qui entraîne des dégâts sur les installations du réseau. Signalons que ce problème se pose en amont (Ministère des Finances) et en aval (Ministère de la Santé). Pour cette période de délestage, les autorités du Ministère des Finances et celles des ministères sectoriels doivent déterminer un créneau horaire au cours duquel, elles sont sûres que l'énergie électrique est disponible pour travailler en harmonie. A cet effet, il faut l'acquisition des groupes électrogènes de grandes capacités à titre de relais en cas de coupure.

3- Approches de solutions au problème de non respect des délais de passation des marchés publics

De la vérification des hypothèses, il ressort que l'élaboration tardive des DAO et le retard dans la transmission des plans de passation des CPMP à la DNMP expliquent le non respect des délais de passation des marchés publics. En effet, avec la volonté manifeste des gouvernants actuels du Bénin de faire de ce dernier un pays émergent avec un taux de croissance à deux chiffres, il est opportun de responsabiliser chaque membre de la CPMP avec description des tâches afin que les marchés puissent être passés dans les délais raisonnables ou du moins légaux et qu'en cas de défaillance, que les responsabilités puissent être situées.

Il faut également former les membres de la cellule afin qu'ils s'approprient de la procédure de passation des marchés publics et associer à l'application de la procédure un suivi adéquat des dossiers de la cellule transmis à la DNMP pour avis.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en oeuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude

A- Conditions de mise en oeuvre des solutions

Les solutions proposées ne trouveront leur efficacité qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre. L'amélioration de la consommation efficace et transparente des crédits budgétaires au Ministère de la Santé suppose la résolution des problèmes spécifiques à travers les approches de solutions proposées. La consommation optimale des crédits du budget sectoriel du Ministère de la Santé suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions proposées précédemment. Cependant, l'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra être complète, que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre.

La participation active de chaque acteur de la chaîne est incontournable pour aboutir à la résolution des problèmes. Ainsi, les consommateurs des crédits budgétaires doivent collaborer et entretenir de bonnes relations à travers les communications, les échanges et les aides réciproques.

Pour ce faire, nous adressons quelques recommandations à l'endroit de ces différents acteurs.

1- Recommandations à l'endroit des pouvoirs publics

Pour une application correcte et diligente des solutions proposées, le Gouvernement, à travers le Ministère de la Santé doit entre autres :

- dépolitiser l'administration publique en mettant l'homme qu'il faut à la place qu'il faut avec des mandats au poste afin de situer les responsabilités en cas de défaillance dans l'application des procédures d'exécution des dépenses publiques ;

- respecter les clauses de contrats (bons de commande et marchés) surtout en matière de paiement envers les tiers (Trésor Public).

2- Recommandation à l'endroit de la Cellule de Passation des

Marchés Publics

Il faut :

- élaborer dans les meilleurs délais les dossiers d'appel d'offres ;
- veiller au respect scrupuleux des délais de passation des marchés publics et au suivi adéquat des résultats de dépouillement et jugement des offres transmis à la DNMP pour avis. Tout ceci afin que les marchés soient attribués tôt aux entrepreneurs et prestataires et disposant à leur tour de temps raisonnable pour leur exécution conformément aux clauses contractuelles. En effet, la passation et l'exécution des marchés publics ne sont rien d'autre que la mise en œuvre du PIP et qui est le principal moteur de développement d'un pays et par suite du taux de croissance ;
- transmettre à bonne date le plan de passation des marchés du Ministère de la Santé à la DNMP afin que cette dernière puisse planifier ses activités en conséquence.

B- Tableau de synthèse de l'étude : « Contribution à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires : cas du Ministère de la Santé »

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Élément de diagnostic	Solutions
Niveau général		Faiblesse du taux de consommation des crédits budgétaires	Contribuer au renforcement du taux de consommation des crédits budgétaires	-	-	-	-
N I V E A U X	1	Décalage entre taux d'engagement et taux d'ordonnancement	Suggérer des mesures d'harmonisation des taux d'engagement et d'ordonnancement	<ul style="list-style-type: none"> livraison non faite défait de constatation du service fait 	Le décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnancement est dû aux livraisons non faites et au défaut de constatation du service fait	Le décalage entre le taux d'engagement et le taux d'ordonnancement est dû aux livraisons non faites et au défaut de constatation du service fait.	Un choix judicieux et objectif des fournisseurs et des entrepreneurs, ce choix doit être fonction de leur surface financière, leur moralité et surtout le strict respect des engagements pris ; il faut anticiper sur le lancement des appels d'offres en année N-1 afin que les marchés de l'année N soient signés au plus tard fin mars.
	2	Défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels	Proposer les conditions de renforcement du réseau SIGFiP du Ministère de la Santé	<ul style="list-style-type: none"> mauvaise connexion mauvaise manipulation méconnaissance des procédures 	La défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels est due à la mauvaise connexion, à la mauvaise manipulation des ordinateurs et à la méconnaissance des procédures	La défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels est due à la mauvaise connexion, à la mauvaise manipulation des ordinateurs et à la méconnaissance des procédures.	Adjoindre au réseau SIGFiP une maintenance préventive permanente ; étendre où installer le réseau SIGFiP au niveau de chaque unité de gestion ; former les agents DRFM se chargeant de saisir les données et acquérir des groupes électrogènes de grandes capacité à titre de relais en cas de coupure
	3	Non respect des délais de passation des marchés publics	Envisager les mesures de respect scrupuleux des délais de passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> la méconnaissance du plan de passation des marchés publics le retard dans la transmission de ce plan à la Cellule de Passation des Marchés Publics et à la Direction Nationale des Marchés Publics 	Le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à la méconnaissance du plan annuel de passation et au retard dans la transmission de ce plan aux Cellules de Passation des Marchés Publics et à la Direction Nationale des Marchés Publics	Le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offres et au retard dans la transmission des plans de passation des Cellule de Passation des Marchés Publics à la Direction Nationale des Marchés Publics.	Responsabiliser chaque membre de la CPMP, avec description des tâches ; former les membres de la cellule afin qu'ils s'approprient de la procédure de passation des marchés publics et associer à l'application de la procédure un suivi adéquat des dossiers de la cellule transmis à la DNMP pour avis.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de notre étude qui a pour centre d'intérêt de contribuer à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires du Ministère de la Santé, il se relève que la question de la sous consommation, malgré les réformes amorcées depuis 2001, est d'une importance capitale et d'actualité pour notre pays.

Il est donc indispensable de trouver les solutions idoines pour améliorer cette consommation des crédits.

A cet effet, nous avons à l'issue de nos investigations de terrain, identifié une kyrielle de problèmes parmi lesquels, nous avons retenu trois :

- le décalage entre taux d'engagement et taux d'ordonnancement ;
- la défaillance du réseau SIGFiP des ministères sectoriels ;
- le non respect des délais de passation des marchés publics.

La recherche de solutions, à apporter pour résoudre ces problèmes qui ne sont rien d'autre que la déclinaison du problème général de la faiblesse du taux de consommation des crédits budgétaires, nous a permis de dégager des suggestions à mettre en œuvre et de proposer des solutions pour une consommation optimale des crédits budgétaires.

Toutefois, il convient de noter que des recommandations ont été faites dans ce document et ne peuvent devenir pratiques qu'à travers une action concertée entre toutes les personnes impliquées dans la gestion des finances publiques. Il faut également prendre en compte certaines conditions de mise en œuvre que nous avons suggérées.

Aussi, nous aurions pu proposer un développement plus détaillé, si nous n'étions pas tenus par des contraintes de volume pour la présentation de notre document. Ainsi, nous ne saurions prétendre avoir épuisé les problèmes rencontrés par les gestionnaires de crédits en matière de sous consommation des crédits budgétaires au Ministère de la Santé. Néanmoins, nous demeurons convaincu que notre modeste contribution à la recherche des solutions liées à ces problèmes aidera le

Ministère de la Santé à accélérer son processus de consommation des crédits budgétaires.

BIBLIOGRAPHIE

A- OUVRAGE GENERAUX

- COTTERET, Jean-Marie et Claude EMERI : « **Le budget général de l'Etat : le point des connaissances actuelles, que sais-je ?** », PUF
- BORDELEAU, Yvan (1992) : « **Gestionnaires performants... Comment expliquent-ils leurs succès ?** » Edition Agence d'Arc, 217p
- DELMAQUETTE, M. (2002) : « **Plein pot** » Mercatique Edition Fourcher
- GAUDMEMET, Paul Marie et MOLINER Joël : « **Finances publiques : budget trésor** », Tome 1, 7^{ème} édition
- GORTNER, Harold (1994) : « **Gestion des organisations publiques** » Presse de l'Université de Québec
- KOTTER, JP (1983) : « **Ce que font vraiment les directeurs efficaces** » Edition Harvard-l'Expansion
- MAGNET, Jacques (1998) : « **Finances Publiques** » 4^{ème} Edition système, France
- MUZELLEC, Raymond (1997) : « **Finances publiques : concours administratifs catégorie A** », IPAG-IRA, 10^{ème} Edition, SIREY
- QUEROL, Francis (2002) « **Finances publiques : tout le droit** » Ellipses Edition Marketing SA, 75740 Paris Cedex 15.

II- RAPPORTS ET ETUDES

- AWANOU, Victoire (2005) : « **Contribution à la dynamisation de la procédure d'exécution du BGE pour une consommation efficiente des crédits budgétaires** », Mémoire de fin de formation, Cycle I, Administration des Finances et Trésor, ENAM

- Banque Mondiale, (2004) : « **Rapport d'achèvement n°28071 relatif au financement du programme de réforme des dépenses publiques au Bénin** », Mars 2004
- GBEDO, Nadia (2005) : « **Consommation des crédits budgétaires au Bénin : difficultés rencontrées et approches de solutions** », Mémoire de fin de formation, Cycle I, Administration des Finances et Trésor, ENAM
- BANWOLA K. Victor (2006) : « **L'éradication des déterminants de la sous consommation des crédits budgétaires au Bénin** », Mémoire de fin de formation, Cycle I, Administration des Finances et Trésor, ENAM

III- PUBLICATIONS DIVERSES

- ABOUDOU, Solange : « **Procédure normale d'exécution des dépenses publiques** », Formation sur la mise en œuvre du logiciel SIGFiP
- République du Bénin, (2005) : « **Rapport provisoire d'évaluation des dépenses publiques** », avril 2005
- Ministère de la Santé (2003, 2004 et 2005) : « **Rapport de performance** », Destinataire : Chambre des Comptes

IV- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- **Loi organique n°86-021** du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances
- **Décret n° 2000-601** du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat
- **Décret n°2006-396** du 31 juillet 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé
- **Arrêté n°1806/MS/DC/SGM/CTJ/DRFM/SA** du 20 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières et du Matériel

- **Arrêté n°1802/MS/DC/SGM/CTJ/DRFM/SA** du 20 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Programation et de la Prospective

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

<i>Eléments</i>	<i>Pages</i>
<i>Jury d'évaluation du mémoire</i>	i
<i>Déclaration d'engagement de l'auteur</i>	ii
<i>Dédicaces</i>	iii
<i>Remerciements</i>	iv
<i>Liste des sigles et abréviations</i>	v
<i>Liste des tableaux</i>	vi
<i>Résumé</i>	vii
<i>Sommaire</i>	viii
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : De la restitution des observations de stage au ciblage de la problématique liée à l'amélioration du taux réel de consommation des crédits budgétaire	4
Section 1 : Du cadre de l'étude aux observations de stage	5
Paragraphe 1 : Présentation générale du Ministère de la Santé (MS)	5
A- Attributions du Ministère de la Santé	5
B- Organisation générale du ministère de la Santé	6
Paragraphe 2 : Présentation de la structure d'accueil de stage et état des lieux de base	7
A- Présentation de la DRFM et de la DPP	8
1- Présentation de la DRFM	8
a- Le secrétariat administratif (SA)	8
b- Le service de la comptabilité et du budget (SCB)	9
c- Le service de la trésorerie (ST)	9
d- Le service de l'assistance à la gestion (SAG)	10
e- Le service du matériel (SM)	10
2- Présentation de la DPP	11
a- Le secrétariat Administratif (SA)	11

b- Le service des Etudes, des Stratégies et de la Prospective (SESP)	12
c- Le service de la coordination et de la coopération technique (SCCT)	12
d- Le service des statistiques et de la documentation (SSD)	13
e- Le service de la programmation et des investissements (SPI)	13
f- Le service de la comptabilité (SC)	14
g- La cellule du suivi et de l'évaluation (CSE)	14
B- Etat des lieux liés à la consommation des crédits budgétaire au MS	15
1- Réalisation et exécution du budget programmes	15
a- Les étapes de réalisation du budget programmes	15
b- Les mécanismes d'exécution du budget programmes	16
2- Les procédures d'exécution des dépenses publiques	17
a- La procédure normale	18
b- La procédure exceptionnelle	21
Section 2 : De la problématique à la démarche méthodologique	23
Paragraphe1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base à la formulation du sujet	23
A- Inventaire des problèmes identifiés et leur regroupement par problématique	23
1- Inventaire des problèmes identifiés	23
2- Regroupement des problèmes par problématique	24
B- Choix de la problématique et formulation du sujet	26
Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie	27
A- Spécification de la problématique	27
B- Vision globale de résolution de la problématique choisie	28
CHAPITRE PREMIER : Des objectifs de l'étude à la méthodologie liée à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires	30
Section 1 : Des objectifs de l'étude au tableau de bord	31
Paragraphe 1 : Objectifs, causes et hypothèses de travail	31
A- Objectifs de l'étude	31
1- Objectif général	31

2- Objectifs spécifiques	31
a- Objectif spécifique n°1	31
b- Objectif spécifique n°2	31
c- Objectif spécifique n°3	31
B- Identification des causes supposées et formulation des hypothèses	32
1- Identification des causes supposées à la base des problèmes	32
a- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n°1	32
b- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n°2	32
c- Causes supposées se trouvant à la base du problème spécifique n°3	33
2- Formulation des hypothèses	34
a- Hypothèse n° 1	34
b- Hypothèse n°2	34
c- Hypothèse n°3	34
Paragraphe 2 : Tableau de bord de l'Etude	34
Section 2 : Revue de littérature et méthodologie de l'étude	36
Paragraphe 1 : Revue de littérature	36
A- Point des connaissances sur le décalage entre les taux d'engagement et d'ordonnancement	37
B- Point des connaissances sur les défaillances du réseau SIGFiP des ministères sectoriels	38
C- Point des connaissances sur le non respect des délais de passation des marchés publics	39
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	40
A- L'approche théorique	40
1- Choix d'outils d'analyse du problème de décalage entre les taux d'engagement et d'ordonnancement	40
a- Théorie choisie	40
b- Normes ou repères d'amélioration	40
c- Seuil de décision	41
2- Choix d'outils d'analyse du problème de défaillance du réseau SIGFiP ministères sectoriels	41

a- Théorie choisie	41
b- Normes ou repères d'amélioration	41
c- Seuil de décision	41
3- Choix d'outils d'analyse du problème de non respect des délais de passation des marchés publics	42
a- Théorie choisie	42
b- Normes ou repères d'amélioration	42
c- Seuil de décision	42
B- L'approche empirique	42
1- Objectif de la collecte des données	43
2- Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon	43
3- Spécification des données à mobiliser	43
4- Conception d'un guide d'entretien	44
5- Recherche documentaire	44
CHAPITRE DEUXIEME : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux approches de solutions pour une amélioration du taux réel de consommation des crédits budgétaires	45
Section 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des données	46
Paragraphe 1 : De l'organisation des enquêtes aux limites des données	46
A- Préparation et réalisation des enquêtes	46
1- Préparation des enquêtes	46
2- Réalisation des enquêtes	46
B- Difficultés rencontrées et limites des données	47
1- Difficultés rencontrées	47
2- Limites des données	47
Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes	47
A- Présentation et analyse des données relatives au décalage entre les taux d'engagement et d'ordonnement	47
1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances	47
2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances	48
B- Présentation et analyse des données relatives aux défaillances du réseau SIGFiP	49

des ministères sectoriels	
1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances	49
2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances	49
C- Présentation et analyse des données relatives au non respect des délais de passation des marchés publics	51
1- Les données qualitatives mobilisées et les grandes tendances	51
2- Présentation des données quantitatives et les grandes tendances	51
Section 2 : Du diagnostic établi aux conditions de mise en œuvre des solutions	53
Paragraphe 1 : De la vérification des hypothèses aux approches de solutions	53
A- Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic	53
1- Vérification des hypothèses	53
a- Vérification de l'hypothèse n°1	53
b- Vérification de l'hypothèse n°2	53
c- Vérification de l'hypothèse n°3	54
2- Synthèse du diagnostic	54
a- Élément de diagnostic n°1	54
b- Élément de diagnostic n°2	54
c- Élément de diagnostic n°3	54
B- Approches de solutions	54
1- Approches de solutions au problème de décalage entre les taux d'engagement et d'ordonnancement	55
2- Approches de solutions au problème de défaillances du réseau SIGFiP des ministères sectoriels	55
3- Approches de solutions au problème de non respect des délais de passation des marchés publics	56
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude	57
A- Conditions de mise en œuvre des solutions	57
1- Recommandations à l'endroit des pouvoirs publics	57
2- Recommandations à l'endroit de la Cellule de Passation des Marchés Publics	58
B- Tableau de synthèse de l'étude	59

CONCLUSION GENERALE

60

BIBLIOGRAPHIE

Annexes