

REPUBLIQUE DU BENIN

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique (MESRS)



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)



Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

OPTION :

*Administration des Finances
(AF)*

FILIERE :

*Administration des Finances
et Trésor (AFT)*

Année académique : 2006-2007

THEME

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DU
BUDGET PROGRAMME DE LA DIRECTION
GENERALE DE L'EAU**

Présenté et Soutenu par :

Anselme Espéra Sèdjro ZOHOUN

Sous la direction de :

Maître de stage

Grégoire SEWADE

Administrateur des services
financiers. Chef service budget et
suivi des contrats à la DG/Eau

Directeur de mémoire

Nicaise MEDE

Professeur à l'ENAM

AOUT 2007

Identification du jury

Président :

Vice président :

Membre :

*L'Ecole Nationale d'Administration et de
Magistrature n'entend donner aucune
approbation ni improbation aux opinions
émises dans les mémoires ; ces opinions
doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.*

DEDICACE

Ce mémoire, en souvenir de ma maman Jeanne ZOHOUN née DAGNON qui a consenti tant d'efforts pour que l'arbre qu'elle a soigneusement planté et entretenu produise de bons fruits. J'aimerais en ces lignes lui témoigner toute ma gratitude et lui dédier le présent mémoire (In memorium).

Remerciements

Mes remerciements vont en tout premier lieu à l'endroit de mon très papa qui n'a ménagé aucun effort pour suppléer à sa feuë femme.

Je tiens ici à lui témoigner ma profonde gratitude pour tout ce qu'il m'a fait et pour tous les conseils qu'il m'a prodigué. Grâce à lui j'ai pu relever les grands défis de ma vie. Encore une fois merci.

Je dis merci aussi à :

- mon maître de mémoire, Monsieur MEDE Nicaise, pour sa disponibilité à suivre notre travail ;
- mes frères et sœurs Harmel, Laurette, Josiane et Achille pour leur soutien ;
- mes oncles, tantes, cousins ;
- mes amis et collègues de service.

Liste des sigles et abréviations

| | |
|----------|--|
| AEP : | Appui en Eau Potable |
| APD : | |
| GAR : | Gestion Axée sur Les Résultats |
| EPE : | Equivalent Point d'Eau (1 EPE dessert 250 personnes) |
| DAO : | Dossier d'Appel d'Offres |
| DG/Eau : | Direction Générale de l'Eau |
| SIGFiP : | Système Intégré de gestion des Finances publiques |
| PPBS : | |
| RCB : | Rationalisation des choix budgétaires |
| PERAC : | |
| PPM : | Plan de passation des Marchés |
| MMEE : | Ministère des Mines de l'Energie et de l'Eau |

LISTE DES TABLEAUX

| | | <u>Pages</u> |
|-----------|---|--------------|
| TABLEAU 1 | Répartition des dotations par nature & par financement exercice 2006 | 14 |
| TABLEAU 2 | Situation de l'exécution des crédits courants 2006 | 15 |
| TABLEAU 3 | Situation de l'exécution des reports de crédits de 2005 à 2006 | 16 |
| TABLEAU 4 | Evolution des réalisations physiques et de la mobilisation financière depuis 2002 | 33 |
| TABLEAU 5 | Synthèse de l'étude sur la contribution à l'amélioration du budget programme de la DG/Eau | 50 |

Résumé

Dans sa mission socio-économique, la Direction Générale de l'Eau, placée sur tutelle du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau, créée par décret n° 2006-461 du 07 septembre 2006 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère, est chargée de définir et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement en matière de l'Eau. La mise en œuvre de cette politique nécessite de sa part l'utilisation d'outil de gestion efficace aux fins d'atteindre les objectifs fixés par la déclaration du millénaire pour (New York, 2000) relatifs aux Objectifs du Millénaires pour le Développement : Réduire de moitié d'ici 2015 la proportion de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau potable.

C'est dans ce que la DG/Eau, depuis l'an 2002 a opté pour le budget programme afin de faire de la Gestion Axée sur le Résultat (GAR) une priorité face aux missions qui lui sont dévolues. Mais, l'exécution du budget programme de la direction n'est pas sans quelques problèmes auxquels nous avons choisi d'y apporter des approches de solutions. Ainsi, nous nous sommes proposés de contribuer à l'amélioration du budget programme de la DG/Eau dont le problème général y afférent est l'inefficacité de gestion dudit budget.

La résolution de la problématique a suivi une logique de recherche diagnostic à trois (3) problèmes spécifiques traités ainsi qu'il suit :

En ce qui concerne le problème spécifique relatif au faible taux de consommation des crédits budgétaires l'étude nous a permis d'identifier comme cause du problème la lourdeur dans la procédure d'exécution des dépenses publiques ;

A ce problème, il a été retenu comme approche de solution l'élaboration d'un plan de consommation des crédits budgétaires suivi du plan de mandatement et de trésorerie. Ces documents seront suivis de formations des agents intervenants dans la procédure.

Quant au Traitement du problème spécifique relatif au retard dans la signature de convention de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution

la cause du problème réside dans l'inexistence d'un plan de passation des marchés publics

Il a été retenu comme approche de solution l'identification des projets gérés par la direction et à exécuter en maîtrise d'ouvrage délégué ; Elaboration du plan de passation des marchés publics pour au plus tard décembre ; Préparation à temps (au plus dans le mois de janvier) des conventions ou des contrats.

Enfin, le problème spécifique relatif à la Non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques trouve sa cause dans la mobilité des agents chargés de l'exécution des dépenses publiques.

Pour éradiquer ce problème, il est nécessaire d'élaborer le plan de carrière qui se accompagné du plan de formation des agents chargés de l'exécution des dépenses publiques, de leur recyclage et du respect du profil/poste.

Remarquons que la démarche entreprise pour la détermination des approches de solutions aux problèmes identifiés à consister en une approche théorique et empirique basée sur la recherche des causes réelles et dans l'analyse des différentes enquêtes effectuées auprès des acteurs de la chaîne d'exécution du budget programme de la direction.

| | | |
|---------------------------|---|----|
| <u>SECTION 2 :</u> | Eval uation de l a performance de l a gestion du budget programme de l a DG/Eau | 40 |
| Paragraphe 1 : | Mesure et anal yse de l a performance du budget programme de l a DG/Eau | 40 |
| Paragraphe 2 : | Approches de sol ution et conditions de l eur mise en œuvre | 46 |

INTRODUCTION GENERALE

Dans le cadre de la Déclaration du Millénaire (New York, 2000) relatives aux OMD, l'eau est considérée comme un instrument pouvant « assurer un environnement durable ». Cet objectif est structuré en trois (03) cibles, dont notamment la réduction de moitié d'ici à 2015 de la proportion de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau potable.

De plus, la Déclaration du Sommet Mondial sur le Développement Durable (Johannesburg, 2002) a recommandé aux pays de tout mettre en oeuvre pour arrêter l'exploitation non judicieuse des ressources en eau en élaborant des stratégies et plans d'actions nationaux de gestion intégrée des ressources en eau qui promeuvent l'accès équitable à ces ressources pour tous les types d'usage.

L'accès à l'eau potable est l'une des grandes priorités de la stratégie de réduction de la pauvreté en République du Bénin. L'objectif du Gouvernement du s'inscrivant dans les OMD sa réalisation constitue un défi majeur pour le pays et des ressources financières considérables devront être allouées au secteur s'inscrivant dans cette mission.

Le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau (MMEE) s'est engagé depuis 2002 dans une réforme budgétaire qui s'appuie sur un budget unifié, le Budget Général de l'Etat, qui intègre toutes les ressources intérieures et extérieures sur la base de programmes cohérents de développement dans le cadre d'une approche programmatique. Pour chacun des sous-secteurs, le MMEE élabore chaque année un Budget Programme (BP) sur la base d'objectifs à moyen terme (trois ans).

Etant la première direction départementale du ministère à opter pour le budget programme, la Direction Générale de l'Eau fait face à plusieurs dépenses liées au caractère sociale de ses missions. Ces dépenses justifient non seulement la priorité pour les partenaires au développement d'investir dans le secteur de

l'eau, mais aussi le choix pour la direction de rendre dynamique et opérationnel son budget à travers la performance de l'outil de gestion que constitue le budget programme.

Afin de participer à l'atteinte de cet objectif, nous nous proposons de contribuer à l'efficacité de l'outil de gestion que constitue le budget programme. C'est pourquoi nous avons choisi comme terme de mémoire de fin de cycle :
« Contribution à l'amélioration du budget programme de la Direction Générale de l'Eau ».

Dans la réalisation de notre travail de recherche, il nous sera donné de définir :

- le cadre institutionnel et le ciblage de la problématique ;
- et le cadre théorique de l'étude pour finir sur les approches de solutions aux divers problèmes identifiés.

L'objectif de la démarche étant de faire le diagnostic des problèmes auxquels est confrontée la Direction Générale de l'Eau.

Le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau dans sa mission économique et sociale a pour attribution:

- de concevoir les modalités de mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des mines ;
- d'appliquer cette politique et de suivre son exécution.

A ce titre :

- dans le secteur des Mines, il entreprend, en collaboration avec tous les acteurs de ce secteur, de promouvoir la recherche et d'assurer la mise en valeur des ressources minérales ;
- dans le secteur de l'Energie, il assure, en collaboration avec tous les acteurs du domaine concerné, le développement du secteur par la valorisation des ressources énergétiques. Il propose et exécute le Plan Energétique National ;
- dans le secteur de l'eau, il initie, anime, coordonne et réglemente les activités relatives aux ressources en eau.

Les tâches ci-dessus énumérées peuvent se résumer en deux missions fondamentales assignées au MMEE à savoir :

- Créer les conditions favorables pour une vie meilleure des populations dans les villes et dans les campagnes de notre pays.
- Soutenir l'économie nationale très fragile, dominée par le coton et le commerce de transit.

Le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau dispose de trois (03) directions techniques qui sont les structures opérationnelles du Ministère. Elles sont organisées en directions générales. Il s'agit de :

- la Direction Générale des Mines (DGM) ;
- la Direction Générale de l'Energie (DGE) ;
- la Direction Générale de l'Eau (DG/Eau).

Les structures déconcentrées sont les démembrements du Ministère dans les départements. Ainsi le Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau est représenté au niveau de chaque département par une Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Eau.

Lesdites Direction des Mines, de l'Energie et de l'Eau sont composées :

- un (01) Secrétariat Administratif (SA) ;
- un (01) Service Administratif et Financier (SAF) ;
- un (01) Service Départemental des Mines (SDM) ;
- un (01) Service Départemental de l'Energie (SDE) ;
- un (01) Service Départemental de l'Hydraulique (SDH).

Chaque Direction Départementale des Mines, de l'Energie et de l'Eau est placée sous l'autorité d'un Directeur.

Après avoir donné la structure organisationnelle du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau, il nous sera question de définir le cadre institutionnel de l'étude et les observations de stage.

CHAPITRE PREMIER

CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE DU BUDGET PROGRAMME DE LA DG/EAU

Section I : Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage

Ici, il nous sera donné de faire la présentation du lieu de stage pour finir par les observations faites sur les lieux de stage (Etat des lieux).

Paragraphe 1 : Présentation du lieu de stage

L'exécution de notre stage s'est faite à la DG/Eau. La présentation de la Direction Générale de l'Eau se fera à travers la définition de l'historique et la description de la structure organisationnelle de ladite direction.

A- Historique de la Direction Générale de l'Eau

Pendant la conquête coloniale du Dahomey (devenu Bénin en novembre 1975), l'un des premiers services créés était le « service de pénétration » dont les attributions essentielles étaient la topographie et les voies de communications. Le personnel qui pour la plupart était constitué de cadres du génie militaire, fut dirigé par Monsieur MANIGOT arrivé au Dahomey en 1906.

Plus tard à la constitution de l'ensemble AOF (Afrique Occidentale Française), un service topographique fédéral a été créé avec pour siège Dakar (Sénégal) ; chaque Etat membre de l'AOF avait une section topographique sous tutelle du service local des travaux publics. Dès lors, la création de différents services devenait une nécessité.

Ainsi, peu avant l'année 1950 la section des mines a été créée. Dans le même temps, la subdivision des travaux publics supervisait à Cotonou, les travaux de construction des bâtiments devant abriter les bureaux de la section locale de l'hydraulique qui fut créée par l'arrêté n°22 TP du 8 Janvier 1951 et dirigée par Monsieur VILLEMOT Alain, ingénieur hydraulicien contractuel. Pendant cette période s'installait à Porto-novo une unité d'hydrologie dirigée par les sieurs PETEL et JARRES qui avait pour mission, l'étude de la vallée de l'Ouémé. La

section embryonnaire de l'hydraulique devait être transférée à Porto-novo, à Allada et à Cotonou.

En 1958, la section locale de l'hydraulique fut transformée en arrondissement de l'hydraulique par décret n° 58-2 PCM TP du 12 décembre 1958 portant organisation de la Direction des Travaux Publics du Dahomey. Cinq années plus tard, il devenait par décret n° 63-108/PR/MTP du 08 mars 1963, le service de l'hydraulique.

Enfin pour la première fois, par décret n°358/PR/LTP du 17 octobre 1967 ce service a été érigé en direction de l'hydraulique avec pour siège Cotonou. Elle a été alors chargée de toutes les questions relatives à la mise en valeur des ressources hydrauliques et des problèmes de recherche, de production et d'utilisation des ressources énergétiques. Elle effectuait à ce titre, toutes les enquêtes, études et réglementations ; elle étudiait les projets, passait les marchés et contrôlait leur exécution.

Par décret n°2004-151 du 29 mars 2004 portant attribution organisation et fonctionnement du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, la Direction de l'Hydraulique est devenue Direction Générale de l'Hydraulique et les Services Départementaux de l'Hydraulique sont devenus des Services de l'Hydraulique.

Enfin, le décret n° 2006-461 du 07 septembre 2006 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau transforme la direction en Direction Générale de l'Eau (DG/Eau) et les services départementaux de l'hydraulique en Service de l'Eau.

En somme, la direction a connu une évolution remarquable sur les plans structurel, juridique et technique. Cette évolution lui a permis de s'adapter à la politique de l'Etat dans le domaine de la mise en œuvre des ressources en eau.

B- Présentation de la structure organisationnelle de la Direction Générale de l'eau

Sous l'autorité du Ministre des Mines, de l'Energie et de l'Eau, la Direction Générale de l'Eau a pour mission essentielle de proposer, en liaison avec toutes les structures nationales compétentes, la politique du Gouvernement dans le secteur de l'eau et de veiller à sa mise en œuvre.

A ce titre, elle a à charge :

- d'élaborer et proposer les réglementations et normes relatives à la gestion des ressources en eau et à leur mobilisation d'une part, et de veiller à leur bonne application d'autre part ;
- d'assurer la gestion du domaine public hydraulique ;
- d'assurer l'orientation de la coordination des activités de l'Etat dans le secteur de l'eau ;
- de coordonner les actions relevant des diverses utilisations de l'eau et animer la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) ;
- d'assurer la mise en place et le fonctionnement du système d'information et de la gestion d'une banque de données sur les ressources en eau et leur mobilisation ;
- d'apporter un appui-conseil aux Communes et autres intervenants impliqués dans le secteur de l'eau ;
- de procéder au suivi et à l'évaluation des diverses actions relatives au secteur de l'eau ;
- d'assurer la mise en œuvre de la politique d'approvisionnement en eau potable.

Pour la réalisation de sa mission, la DG/Eau se compose :

- d'un Secrétariat Administratif (SA) ;
- d'une cellule d'Audit Interne (CAI) ;
- d'une Direction de l'Administration et des Finances (DAF) ;
- d'une Direction de l'Information sur l'Eau (DIE) ;

-
-
- d'une Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau (DPGE) ;
 - d'une Direction de la Programmation et de Suivi-Evaluation (DPSE).
 - d'une Direction de l'Approvisionnement en Eau Potable (DAEP).

1- Le Secrétariat Administratif

Le Secrétariat Administratif de la DG/Eau a pour mission de centraliser toutes les correspondances et d'assurer l'expédition, le traitement et le classement des courriers et documents de la direction. En outre, elle assure aussi la gestion des visites et des liaisons des visites.

2- La Cellule d'Audit Interne

Elle se charge conformément aux procédures en vigueur, d'assurer le contrôle et la vérification des opérations de gestion et veille au bon fonctionnement du système de contrôle, d'information et de gestion interne.

3- La Direction de l'Administration et des Finances

Chargée d'assurer la gestion des moyens humains, financiers et matériels de la DG/Eau, la Direction de l'Administration et des finances a entre autres missions :

- d'assurer l'organisation et l'exécution des tâches administratives ;
- de procéder à la rédaction des textes ou actes administratives ne relevant expressément d'aucune autre direction ;
- d'assurer la gestion des ressources humaines et matérielles (meubles et immeubles) ;
- d'assurer la gestion de tous les crédits affectés à la DG/Eau ;
- de procéder au suivi financier des activités de la DG/Eau ;

-
-
- d'assurer la gestion des marchés de biens et services dans la limite des seuils autorisés par le code des marchés publics.

Pour la réalisation de ses tâches, la DAF, est composée :

- d'un Service de l'Administration et des Ressources Humaines ;
- d'un Service du Budget, de la comptabilité et des Finances (SBCF);
- d'un Service du Matériel et de la Logistique ;
- d'un Service de la Comptabilité et des Finances.

Remarquons que le Service du Budget, de la Comptabilité et des Finances se charge d'assurer la fiabilité et l'enregistrement de toutes les opérations comptables et financières, de la gestion budgétaires et le suivi des contrats de la Direction.

4- La Direction de l'Information sur l'Eau

Cette direction se charge d'assurer la connaissance et la gestion de l'information sur les ressources en eau et leurs utilisations. En cela, elle procède entre autres à la mise à jour du système d'information sur les eaux de surface, les écosystèmes associés, les aménagements hydrauliques et les bassins expérimentaux, ainsi que le système d'information sur la qualité de l'eau.

5- La Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau

La Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau se charge de la gestion intégrée et équilibrée des ressources en eau sur toute l'étendue du territoire national.

6- La Direction de la Programmation et de Suivi-Evaluation

Elle a pour mission de programmer et de suivre les réalisations de la DG/Eau. Pour ce faire, elle assure entre autres missions la programmation des ouvrages d'eau et des ressources pour leur financement et procède au suivi des

partenariats techniques et financiers (PTF) du secteur de l'Eau. De même, elle anime le processus d'élaboration du Budget Programme « Eau » et la mise en œuvre de son exécution.

7- La Direction de l'Approvisionnement en Eau Potable

Cette direction se charge de la mise en œuvre de la politique d'Approvisionnement en Eau Potable de l'Etat. Pour la réalisation de sa mission, elle assure la formulation des stratégies d'AEP, la promotion de l'approvisionnement et l'organisation de leur mise en œuvre.

Paragraphe 2 : Etat des lieux

L'état des lieux de stage est la photographie instantanée de la direction ou de la structure d'accueil de notre stage. En l'occurrence, il constitue l'image que présente la DG/Eau et plus précisément ces services financiers avant et pendant le déroulement de notre stage.

En effet, pendant la durée de notre stage, des observations ont été faites selon qu'il s'agit du fonctionnement des services financiers de la DG/Eau, de l'utilisation du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) ou de l'exécution de son Budget Programme. Mais avant, nous allons présenter le Budget programme de la direction.

A- Présentation du budget programme de la DG/Eau

Nous ferons ressortir ici les objectifs et les indicateurs du budget programme de la DG/Eau et qui permettent d'apprécier les résultats attendus.

1- objectif du Budget Programme de la DG/Eau

L'objectif global retenu par la DG/Eau pour son programme Approvisionnement en Eau Potable et Gestion des Ressources en Eau est de fournir de l'« **EAU** »

POUR TOUS ET POUR TOUT ». C'est-à-dire améliorer les conditions de vie de la population de façon durable grâce à la maîtrise, à la valorisation, à la gestion et à l'exploitation rationnelle des ressources en eau.

Il découle de cet objectif de développement, trois (03) objectifs spécifiques à savoir :

- fournir à 1.228.000 personnes en zone rurale un accès à des points d'eau potable, gérés conformément à la stratégie d'approvisionnement en eau potable entre 2006–2008 ;
- améliorer la connaissance et la gestion des ressources en eau du Bénin pour une exploitation durable et partagée entre les différents usages ;
- augmenter l'efficacité et la capacité de mise en oeuvre de la DG/Eau et des SH/DDMEE dans les activités de planification et de suivi en poursuivant et en approfondissant la déconcentration/décentralisation.

2- Indicateurs du Budget Programme de la DG/Eau

Les indicateurs retenus à ce niveau, au nombre de douze, permettent de suivre le rythme d'approvisionnement en eau potable en milieu rural à travers le respect des procédures de gestion des ressources financières et d'exécution du budget, la mise en œuvre de la stratégie d'approvisionnement en eau potable en milieu rural. Ces indicateurs sont au nombre de douze à savoir :

- Taux de desserte en eau potable en milieu rural ;
- Taux de panne des ouvrages hydrauliques en 2006 ;
- Population desservie en eau potable en milieu rural en 2006 ;
- Nombre de nouveaux Points d'Eau réalisés à fin 2006 ;
- Nombre d'anciens Points d'Eau réhabilités à fin 2006 ;
- Nombre d'Adductions d'Eau Villageoise (AEV) gérées par des opérateurs privés à fin 2006 ;

-
-
- Nombre de barrages construits à fin 2006 ;
 - Nombre d'hectares de périmètres irrigués à fin 2006 ;
 - Nombre de Km de pistes construites à fin 2006 ;
 - Deux (02) mises à jour de la base de données à fin 2006 ;
 - Organe consultatif de la GIRE installé ;
 - Nombre de marchés préparés, signés et attribués par les structures décentralisées (SH/DDMEE, Préfectures et Mairies) à fin 2006.

B- Observations faites sur le fonctionnement des services financiers de la DG/Eau

Ces observations se feront essentiellement à la Direction des Affaires Financières pour ce qui concerne les préoccupations relatives à notre domaine de compétence.

1- Le Service de Comptabilité et des Finances (SCF)

Le Service de Comptabilité et Finances, chargé de la comptabilisation des opérations de la DG/Eau, affiche **une bonne tenue de la caisse**. En effet, les décaissements et les réapprovisionnements de compte sont faits à bonne date. Aussi la **responsabilisation des agents permet de situer les retards ou les erreurs liées à l'exécution des tâches**. Néanmoins, le service présente **un déficit de suivi adéquat après achèvement des investissements publics**.

De même, le service se voit confronté à **une multiplicité de procédures d'exécution des dépenses publiques**.

2- Le Service du Budget et du Suivi des Contrats

Chargé de l'élaboration du budget de direction et plus précisément de son Budget programme, le service du Budget et du Suivi des Contrats a **une grande notion du Cadre des Dépenses à Moyens terme (CDMT)**. Ce service montre **une grande capacité dans l'unification et la coordination des dépenses**

d'investissement et des dépenses de fonctionnement ainsi qu'une bonne centralisation des informations relatives aux contrats et marchés.

Par contre, des **écarts importants sont observés entre les prévisions budgétaires et les dépenses exécutées.**

3- Observations sur l'utilisation de l'outil SIGFiP

Défini comme un ensemble de programmes informatiques qui permet de gérer la prévision et l'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE) et des Comptes Spéciaux du Trésor (CST), le SIGFiP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques) est un logiciel dont le but est la gestion des finances publiques et plus précisément des dépenses publiques.

Si l'utilisation de cet outil de travail permet la célérité dans le traitement des données, et vu la masse de financement qu'appelle la DG/Eau, **son implantation au niveau de la direction fait défaut.** De plus, cette situation entraîne la **non maîtrise par les agents d'exécution des dépenses publiques de toutes les fonctionnalités actuelles du système.**

Enfin il est constaté un long **délaï des engagements dans le SIGFiP.**

4- Observations faites sur le Budget Programme de la DG/Eau

Dans l'acceptation que la réalisation ou l'exécution de l'outil de gestion des finances publiques constitue déjà un vaste domaine dont la conception et l'appréhension ne sont pas toujours aisées, il est tout fait judicieux que nous nous attardions sur ledit outil.

Le budget programme de la DG/Eau 2006 a prévu une ressource totale du programme Approvisionnement en Eau Potable et Gestion des Ressources en Eau, de quinze milliards quatre cent trente six millions six cent quatre vingt six mille neuf cent (15 436 686 000) francs CFA dont trois milliards six cent vingt quatre millions cinq cent soixante mille (3 624 560 000) de francs CFA sur

financement budget national et onze milliards huit cent douze millions cent vingt six mille (11 812 126 000) francs CFA sur ressources extérieures. Le détail des grandes masses budgétaires est consigné dans le tableau1 ci-dessous qui montre la structure du budget global alloué à la Direction Générale de l'Eau et ses services déconcentrés.

Tableau1 : Répartition des dotations par nature & par financement exercice 2006

| Source de financement | RUBRIQUES BUDGETAIRES | | | | |
|-----------------------|-----------------------|------------------|---------------|---------------|----------------|
| | Personnel | Biens & Services | Entr. Ouv | Eqpt. Mat | TOTAL |
| Fin. Int | 193 985 000 | 1 031 559 750 | 809 397 000 | 1 589 618 250 | 3 624 560 000 |
| Fin. ext | 0 | 2 611 293 000 | 7 275 333 000 | 1 925 500 000 | 11 812 126 000 |
| TOTAL | 193 985 000 | 3 642 852 750 | 8 084 730 000 | 3 515 118 250 | 15 436 686 000 |

Source : SBSC/DAF/DG/Eau

Cette structuration facilite la lecture, non seulement des grandes masses de prévisions de dépenses, mais aussi la proportion de chaque rubrique budgétaire par rapport au budget annuel.

Afin de faire l'état des lieux relatifs à l'exécution du budget programme de la DG/Eau, il serait judicieux de procéder à la présentation des dotations de l'exercice 2006(a) en faisant ressortir la situation de l'exécution des reports de crédits 2005 en 2006 pour finir sur le point de l'exécution des dotations de l'exercice(b).

a- Présentation des dotations de l'exercice 2006

Les Dépenses de Personnel prennent en compte les traitements de base des Agents Permanents de l'Etat, des Agents Contractuels, les cotisations sociales et les allocations familiales des Agents de la Direction Générale de l'Eau et de ses Services Déconcentrés.

Quant aux Achats de Biens et Services, ils regroupent diverses lignes de dépenses telles que : les frais de carburant et lubrifiants, les travaux divers d'entretien et de maintenance, les autres prestations de services, les frais de télécommunication, les foires, les fêtes et cérémonies, les dépenses diverses de fonctionnement, les coûts de prestation des bureaux d'études et de contrôle, les dépenses liées aux services d'intermédiation sociale. Il est retenu dans cette rubrique, l'entretien des Ouvrages Hydrauliques dont une partie des dépenses servira aux réhabilitations d'anciens ouvrages.

D'un montant global de huit milliards quatre vingt quatre millions sept cent trente mille (8 084 730 000) francs CFA, la rubrique entretien des ouvrages couvre les activités d'Approvisionnement en Eau Potable (AEP). Il s'agit :

- la construction de nouveaux ouvrages ;
- la réhabilitation d'anciens ouvrages ;
- la construction des barrages et l'aménagement des périmètres irrigués dans le cadre du Premier Projet Hydraulique Pastorale et Agricole (PHPA).

Enfin les acquisitions et Grosses Réparations de matériels prennent en compte les achats de matériels informatiques, les matériels de bureau, les matériels de laboratoire, et les matériels roulants. Cette rubrique budgétaire prend également en compte les acquisitions de pompes à motricité humaine soit Deux Mille Cent (2100) à savoir mille cent (1100) sur financement du Budget National (APD) et mille (1000) sur financement du Royaume des Pays-Bas.

Tableau 2 : Situation de l'exécution des crédits courants 2006

| Désignation | Dotation | Consommation | Taux (%) |
|-------------|----------------|---------------|----------|
| Fin. Int | 3 624 560 000 | 1 791 995 298 | 49,4 |
| Fin. Ext | 11 812 126 000 | 5 243 999 078 | 44,4 |
| Total | 15 436 686 000 | 7 035 994 376 | 45,6 |

Source : SBCF/DG/Eau

Le taux de consommation des crédits courants 2006 est de 45,6% dont 49,4% sur financement intérieur et 44,4% sur financement extérieur au 31 décembre 2006.

Faisons aussi la situation des consommations des reports de crédits de 2005 en 2006.

Tableau 3 : Situation de l'exécution des reports de crédits de 2005 en 2006

| Désignation | Montant Reporté | Consommation | Taux (%) |
|-------------|-----------------|---------------|----------|
| Fin.Int | 1 262 455 322 | 552 320 641 | 43.8 |
| Fin.Ext | 2 894 469 921 | 2 094 777 568 | 72.4 |
| Total | 4 061 550 857 | 2 251 074 297 | 64.0 |

Source : SBCF/DGEau

Le taux de consommation des crédits reportés est de 64% dont 43,8% pour le financement intérieur et 72,4% pour financement externe.

b- Point de l'exécution des dotations 2006

L'état des lieux au niveau de l'exécution du Budget exercice 2006, fait ressortir que la direction montre **une grande capacité d'élaboration des marchés**. En effet, les procédures d'élaboration des marchés sont conformes au code national des marchés publics ; de même, il est remarqué **une rapidité dans la monture des dossiers d'appel d'offre** ;

Néanmoins, de l'exécution du budget programme de la DG/Eau, il est remarqué des **retards sont souvent enregistrés dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée avec certaines agences d'exécution**, la **non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des**

dépenses publiques, et un faible taux de consommation des crédits budgétaires.

SECTION 2 : Formulation de la problématique de la gestion du budget programme de la DG/Eau

Le ciblage de la problématique se fera à travers la détermination du choix et de la spécification de la problématique et à la fin de la vision globale de résolution ce dernier.

Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique

A- Problématique

Le Bénin dispose d'importantes ressources en eau dont les potentialités, lorsqu'elles ne seront pas mises à contribution, à travers une bonne gestion des ressources financières et matérielles, risqueraient de ne pas être mise en valeur. En effet, lorsqu'on s'intéresse de prêt à la gestion du budget programme de la DG/Eau, nous remarquons que le secteur bénéficie d'un apport extérieur important pour la mise en œuvre de sa politique. Néanmoins, l'exécution des dépenses présente quelques insuffisances. De même, la DG/Eau présente quelques faiblesses et forces liées au fonctionnement de ses services financiers et à l'utilisation du SIGFiP.

Le relevé de l'état des lieux effectué à la DG/Eau se fera à travers ses forces et faiblesses.

1- Forces Liées à l'exécution du Budget Programme de la DG/Eau

Les forces sont les suivantes :

- une bonne tenue de la caisse ;

-
-
- une grande capacité dans l'unification et dans la coordination des dépenses d'investissement et de celles de fonctionnement ;
 - une bonne centralisation des informations relatives aux contrats et marchés ;
 - une responsabilisation des agents chargés de l'exécution des dépenses publiques ;
 - Les procédures d'élaboration des marchés sont conformes au code national des marchés publics ;
 - L'élaboration des dossiers d'appel d'offre se fait de façon rapide.

2- Faiblesses liées à l'exécution du Budget Programme de la DG/Eau

Ces faiblesses se présentent comme suit :

- déficit de suivi adéquat après achèvement des investissements publics ;
- multiplicité de procédures d'exécution des dépenses publiques ;
- faible taux de consommation des crédits budgétaires ;
- retard souvent enregistré dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée avec certaines agences d'exécution ;
- non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques.
- Inexistence du logiciel SIGFiP ;
- long délai d'engagement dans le SIGFiP ;
- non maîtrise de l'utilisation du SIGFiP.

Récapitulatif de l'état des lieux de stage

| FORCES | FAIBLESSES |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - une bonne tenue de la caisse ; - une grande capacité dans l'unification et dans la coordination des dépenses d'investissement et de celles de fonctionnement ; - une bonne centralisation des informations relatives aux contrats et marchés ; - une responsabilisation des agents chargés de l'exécution des dépenses publiques ; - Les procédures d'élaboration des marchés sont conformes au code national des marchés publics ; - L'élaboration des dossiers d'appel d'offre se fait de façon rapide. | <ul style="list-style-type: none"> - déficit de suivi adéquat après achèvement des investissements publics ; - multiplicité de procédure d'exécution des dépenses publiques ; - écarts entre les prévisions budgétaires et les réalisations ; - long délai d'engagement dans le SIGFiP ; - démarrage tardif de l'exécution des activités prévues ; - non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques et de l'utilisation du SIGFiP ; - retard souvent enregistré dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée avec certaines agences d'exécution. - Inexistence du logiciel SIGFiP ; - long délai d'engagement dans le SIGFiP ; - non maîtrise de l'utilisation du SIGFiP. |

3- Regroupement des problèmes par problématique

Compte tenu de la spécificité des problèmes identifiés au niveau de la DG/Eau pendant notre stage, le regroupement par centre d'intérêt se fera par trois groupes.

a- Problèmes liés au fonctionnement des services financiers de la DAF

Ils sont au nombre de trois (3), à savoir :

- déficit de suivi adéquat après achèvement des investissements publics ;
- multiplicité de procédure d'exécution des dépenses publiques ;
- écarts entre les prévisions budgétaires et les réalisations.

b- Problèmes liés à l'utilisation du SIGFiP

Nous en avons recensé cinq (5), répertoriés ainsi qu'il suit :

- long délai d'engagement dans le SIGFiP ;
- inexistence du logiciel SIGFiP ;
- non maîtrise de l'utilisation du logiciel SIGFiP.

c- Problèmes liés à l'exécution du Budget programme

Il a été remarqué :

- Un faible taux de consommation des crédits budgétaires ;
- Un retard dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec certaines agences d'exécution ;
- Une non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques.

B- Choix et justification de la Problématique

Ici, nous ferons un choix entre les diverses problématiques identifiées lors de l'état des lieux et de justifier le choix opéré.

1- Choix de la Problématique

Pour la réalisation de nos travaux de recherche et afin d'apporter des solutions aux divers problèmes liés à l'exécution du budget programme de la DG/Eau, il nous sera donné d'apporter une amélioration à l'exécution du Budget Programme de la Direction Générale de l'Eau.

C'est dans ce cadre que nous nous proposons de choisir comme terme se rapportant aux divers problèmes identifiés au niveau de l'exécution du budget programme de la DG/Eau. La problématique issue de cet objectif tient à **l'inefficacité de gestion du budget programmation de la DG/Eau.**

2- Justification de la problématique

Le choix pour la DG/eau de passer du Budget de moyens à un Budget Programme axé sur les résultats relève non seulement du caractère sociale que revêtent les missions de la direction, mais également de la rationalisation de la programmation et de la budgétisation des actions par rapport à ses objectifs propres. De même, cela permet de mieux maîtriser et d'anticiper la mobilisation des ressources financières (nationales et extérieures) pour le secteur.

Dans ce cadre, participer à la performance de cet outil de gestion au niveau du secteur de l'eau constituerait pour nous à fournir notre contribution au développement dudit secteur.

Le choix de cette problématique, hormis la justification fournie supra, tient à ce que :

- les problèmes liés au fonctionnement des services financiers de la DG/Eau ont été déjà abordés et résolus par Madame Hermione HOUMBA dans son mémoire dont le terme est intitulé « **Analyse de la gestion des dépenses publiques dans le domaine de l'hydraulique** ».
- de même, quant à l'utilisation du Système Intégré de gestion des Finances publiques (SIGFiP), les problèmes recensés dans ce cadre trouvent leurs solutions dans plusieurs documents de formations qui sont chaque fois initiées par le Ministère chargé des finances. Mieux, notre Mémoire de fin de formation du Cycle I, en Administration des Finances et Trésor, (**Impact de l'informatisation de la chaîne d'exécution des dépenses publiques sur la consommation des crédits budgétaires**) a apporté largement de solutions aux problèmes liés à l'utilisation de l'outil de gestion que constitue le SIGFiP.

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique

L'identification de la problématique de notre étude une fois faite et les problèmes spécifiques déterminés, essayons dans les lignes à suivre de définir la vision globale de résolution des différents problèmes.

A- Approche générique de résolution du problème général

L'approche de résolution du problème général qui est **l'inefficacité de la gestion du budget programme de la DG/Eau** consisterait à la résolution des différents problèmes spécifiques identifiés.

En effet, défini comme un outil qui établit pour le moyen terme (trois ans) les prévisions annuelles d'activités et de résultats par centre de responsabilité et les impacts prévisibles, le budget programme axe son objectif sur la Gestion Axée sur les Résultats (G.A.R).

La vision de résolution du problème général passera par la résolution des problèmes spécifiques identifiés.

B- Approche générique de résolution des problèmes spécifiques

L'approche générique de résolution des problèmes spécifiques est celle qui nous permettra d'aborder chaque problème spécifique en résolution afin d'éradiquer les causes responsables desdits problèmes.

Pour ce faire, nous présenterons ici les approches génériques par problèmes spécifiques.

1- Approche de résolution liée au problème spécifique N°1

Pour ce qui est du problème spécifique N°1 relatif au **faible taux de consommation des crédits budgétaires**, remarquons que le faible taux de consommation des crédits budgétaires est un indicateur de la non réalisation des objectifs issus du vote du Budget Général de l'Etat par l'Assemblée Nationale. La non consommation des crédits budgétaires peut donc entraîner le ralentissement du rythme de croissance de l'Etat.

La résolution du faible taux de consommation des crédits budgétaires induirait une approche basée sur la maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et leur allègement.

2- Approche générique liée au problème spécifique N°2

Quant au problème spécifique N°2 relatif au retard **accusé dans la signature de convention de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution**, remarquons que cette signature est l'acte qui met lesdites agences en situation contractuelle avec l'Administration. De plus, elle est la condition première pour le démarrage des marchés publics. Mais cette procédure

ou cette signature nécessite l'existence et l'accomplissement d'autres actes dont la détermination permettra de résoudre le problème spécifique N°2.

L'approche de résolution du retard accusé dans la signature de convention de maîtrise d'ouvrage avec certaines agences d'exécution sera basée sur la nécessité et l'existence de certains documents.

3- Approche générique liée au problème spécifique N°3

En ce qui concerne le problème spécifique N°3 qui est la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques, faisons remarquer que les procédures d'exécution des dépenses publiques sont l'ensemble des étapes successives qui conduisent à la consommation des crédits budgétaires. En cela, et compte tenu de la diversité des missions et des dépenses à réaliser par la DG/Eau, les procédures diffèrent selon qu'on se trouve au niveau du budget national ou au niveau des partenaires au développement. L'appréhension et l'appropriation de toutes ces procédures contribueraient certainement à l'amélioration de l'efficacité du budget programme de la direction.

La vision de résolution de ce problème sera basée sur une approche de maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques.

4- Synthèse des approches génériques

| Niveau spécifique | Problèmes spécifiques | Caractéristiques des approches génériques retenues |
|--------------------------|--|--|
| 1 | Faible taux de consommation des crédits budgétaires | Approche générique de la maîtrise et de l'allégement des procédures d'exécution des dépenses publiques |
| 2 | Retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage avec certaines agences d'exécution | Approche générique basée sur la nécessité d'élaboration de certains documents |
| 3 | Non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques | Approche générique basée sur la maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques |

C- Etapas de résolution de la problématique

La vision de résolution de la problématique qui vient d'être retenue sera abordée en les étapes successives suivantes :

- fixation des objectifs de la recherche ;
- formulation des hypothèses de travail ;
- construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- revue de littérature ;
- revue documentaire ;
- mobilisation des données ;
- analyse des données et vérification des hypothèses ;
- établissement du diagnostic ;
- approches de solutions aux problèmes identifiés ;
- conditions de mise en œuvre des solutions proposées ;
- construction du tableau de synthèse de l'étude.

CHAPITRE DEUXIEME

**ASPECTS THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE DU
BUDGET PROGRAMME DE LA
DG/EAU**

Section 1 : Aspects théorique et méthodologique de l'étude

La présente section nous amènera à définir les objectifs, les hypothèses et la revue de littérature de l'étude pour finir par la démarche méthodologique.

Paragraphe 1 : Objectifs, Hypothèses et revue de littérature

A- Objectifs de l'étude

L'objectif de l'étude se fera à travers la formulation de l'objectif général et des objectifs spécifiques.

1- Objectif Général

L'objectif de la présente recherche est d'analyser la gestion du Budget programme de la DG/Eau.

2- Objectifs Spécifiques

Pour l'atteinte de l'objectif général, des objectifs spécifiques méritent d'être formulés. Ils seront identifiés par rapport aux différents problèmes spécifiques retenus. Ainsi, ils peuvent s'énumérer comme suit :

- Déterminer les facteurs explicatifs du faible niveau de consommation des crédits budgétaires ;
- Mesurer le délai de signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution ;
- Evaluer les nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques.

B- Formulation des causes et hypothèses

La formulation des hypothèses de l'étude se fera par la détermination des causes supposées à la base des problèmes identifiés.

1- Hypothèse relative au faible taux de consommation des crédits budgétaires

La consommation des crédits budgétaires suit des étapes dont la maîtrise requiert de l'agent une certaine disponibilité et aptitude. En effet, la procédure de consommation des dépenses publiques diffère d'une catégorie de dépense à une autre. C'est ainsi que les procédures d'exécution des dépenses sur financement extérieur ne sont pas les mêmes que les procédures d'exécution des ressources intérieures. De même, les procédures sont différentes selon le type de bailleur de fonds (Partenaire Technique et Financier).

Ainsi, nous pouvons dire que le faible taux de consommation des crédits budgétaire est du à la lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

2- Hypothèse relative au retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution

L'exécution d'un Plan de Passation des Marchés (PPM) est la suite logique de la conception des marchés et de leur transmission au parlement pour adoption de la tranche annuelle.

Mais avant l'exécution, pour les marchés qui nécessitent la compétence ou l'existence de certaines agences d'exécution, toutes ces programmations doivent être contenues dans un PPM.

C'est dans ce cadre que nous déduisons que le retard enregistré dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec certaines agences d'exécution provient de l'inexistence d'un plan de passation des marchés.

3- Hypothèse relative à la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques

L'exécution des dépenses publiques repose sur des principes et des normes dont l'inobservance pourrait mettre en péril la bonne exécution desdites dépenses. En effet, l'exécution des dépenses publiques est faite suivant une succession d'étapes qui requiert des agents une certaine maîtrise afin d'éviter des rejets permanent ou au mieux des cas des différés, soit du Contrôleur Financier ou de son délégué, soit du Trésor Public.

Ainsi la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques provient d'une manque de formation des agents de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Tableau de bord de l'étude (TBE)

| Niveau d'analyse | Problèmes | Objectifs | Causes | Hypothèses |
|-------------------------|---|--|---|--|
| Général | Inefficacité de gestion du budget programme de la Direction Générale de l'Eau (DG/Eau) | Contribution à l'amélioration du budget programme de la DG/Eau | | |
| spécifiques | Faible taux de consommation des crédits budgétaires | Proposer des solutions pour l'amélioration du niveau de consommation des crédits budgétaires | lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques | le faible taux de consommation des crédits budgétaires est du à la lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques |
| | Retard dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec certaines agences d'exécution | Contribuer à l'amélioration du délai de signature des conventions de maîtrise d'ouvrage avec certaines agences d'exécution | Inexistence d'un plan de passation des marchés publics | le retard enregistré dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution provient de l'inexistence d'un plan de passation des marchés |
| | Non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques | Aider à la maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques | Manque de formation des agents d'exécution des dépenses publiques | la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques provient du manque de formation des agents de la chaîne d'exécution des dépenses publiques |

C- Revue de littérature

La présentation de la revue de littérature nous permettra d'une part de faire l'antériorité du budget programme et pour finir faire le point des connaissances relatives aux divers problèmes spécifiques identifiés.

1- Antériorité du Budget Programme

Avant l'avènement du Budget Programme, le Bénin s'est inspiré pour l'élaboration et l'exécution de son budget du Plannig Programming Budgeting System (PPBS) et de la Rationnalisation des Choix Budgétaires (RCB).

a- le Planning Programming Budgeting System

D'origine américaine, le Plannig Programming Budgeting System (PPBS) vise à améliorer la gestion du département de la défense et se base sur une nouvelle procédure de préparation et d'exécution du budget. A ce titre, les différentes étapes du plan sont les suivantes :

- Le **Planning** qui se base sur des prospectives pour définir les objectifs à atteindre ;
- Le **Programming** qui consiste à sélectionner les moyens indispensables à l'atteinte des objectifs. C'est à cette étape qu'est procédé à l'élaboration des programmes ;
- Le **Budgeting** qui consiste à définir des tranches annuelles de réalisation des programmes identifiés ;
- Enfin la dernière étape consiste à l'évaluation des résultats obtenus par rapport aux objectifs définis.

Au fil des années, le PPBS fut remplacé par le Management By Objectives (MBO) puis par le Base Budgeting Zero (BBZ). Tout ceci rentre dans la rationalisation de la budgétisation.

b- La Rationalisation des choix Budgétaires

Quant à la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) qui est d'origine française, elle trouve son inspiration du PPBS. Elle part aussi des objectifs pour finir à l'allocation des crédits compte tenu de ceux-ci (objectifs). La RCB rompt avec les habitudes liées à la détermination des moyens avant la définition des objectifs.

c- Nécessité du budget programme au Bénin

Depuis l'indépendance du Bénin en 1960, s'il est un domaine où règne une insécurité financière, la mauvaise gestion ou l'indiscipline, c'est bien celui des finances publiques. Il était caractérisé par un gaspillage important des dépenses publiques, la mauvaise programmation des actions à exécuter, l'inexistence d'un plan d'investissement pour l'Etat, le détournement de l'objet des dépenses publiques et le déséquilibre constaté entre les prévisions et les réalisations.

Face à ce tableau sombre, le Bénin s'est engagé dans un important processus de modernisation et de rationalisation de son système de gestion des finances publiques. Ceci s'est fait d'abord à travers le PERAC. Ensuite, afin de faire de l'obtention du résultat le cœur de la gestion des finances publiques, la Gestion Axée sur le Résultat (GAR) a été introduit à travers des Budgets Programmes par objectifs, qui ont permis à plusieurs ministères prioritaires dont le MMEE, d'entreprendre des activités de planification stratégiques et de programmation budgétaire pluriannuelle, sous le parrainage du ministère chargé des finances.

2- Point des connaissances relatives aux problèmes spécifiques

La raison qui justifie la définition des points de connaissance liés aux problèmes spécifiques identifiés est en faite de mettre en exergue les approches de certains auteurs qui ont totalement ou partiellement abordé les problèmes évoqués dans notre travail de recherche.

A cet effet, nous partirons des connaissances liées au problème général d'amélioration du budget programme de la DG/Eau à ceux relatifs aux problèmes spécifiques en résolution à savoir :

- faible taux de consommation des crédits budgétaires ;
- retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage avec certaines agences d'exécution ;
- non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques.

a- Point des connaissances relatives au problème général

Il s'agit du problème de l'inefficacité de la gestion du budget programme de la DG/Eau.

Conformément à l'approche générique choisie pour la résolution de ce problème, il s'agira pour nous de résoudre successivement les différents problèmes spécifiques identifiés.

En effet, « on remarque que même si le Bénin est avancé dans l'élaboration et l'exécution du budget programme, tout n'est pas parfait. Un certain nombre d'insuffisance existe et ne permettent pas toujours, dans certains cas, d'avoir l'efficacité et l'efficience souhaitées dans l'utilisation des crédits budgétaires à travers l'exécution du budget programme ». (Les finances du Renouveau, 2004, 6^{ème} édition, P 25).

b- Point des connaissances relatives aux problèmes spécifiques

Le point des connaissances liées à chaque problème sera fait au regard des problèmes spécifiques en résolution.

**b1- Points des connaissances relatives à la faiblesse
du taux de consommation des crédits budgétaires**

Le Budget programme 2007-2009 de la Direction Générale de l'Eau est évalué à 18,5 milliards pour l'exercice 2007 dont 3,75 milliards sur financement intérieur et 14,76 sur financement extérieur. Le tableau suivant montre d'une part, la tendance des réalisations physiques et d'autre part, le montant des mobilisations financières (financement budget national et financement extérieur) pour les différents budgets programmes depuis 2003.

Tableau 4: Evolution des réalisations physiques et de la mobilisation financière depuis 2002

| Année | Nouv EPE | Reh EPE | Nbre EPE | Taux d'exécution (%) | Res. Int (Milliards) | Res. Ext. (Milliards) | Ress Totales (Milliards) |
|-------|----------|---------|----------|----------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|
| 2002 | 479 | 172 | 651 | - | 2.00 | 5.00 | 7.00 |
| 2003 | 431 | 176 | 607 | 94.70 | 2.30 | 5.30 | 7.60 |
| 2004 | 1010 | 203 | 1213 | 109.62 | 3.10 | 7.70 | 10.80 |
| 2005 | 761 | 139 | 900 | 55.10 | 3.07 | 11.23 | 14.30 |
| 2006 | 1206 | 487 | 1693 | 45.6 | 3.62 | 11.81 | 15.43 |

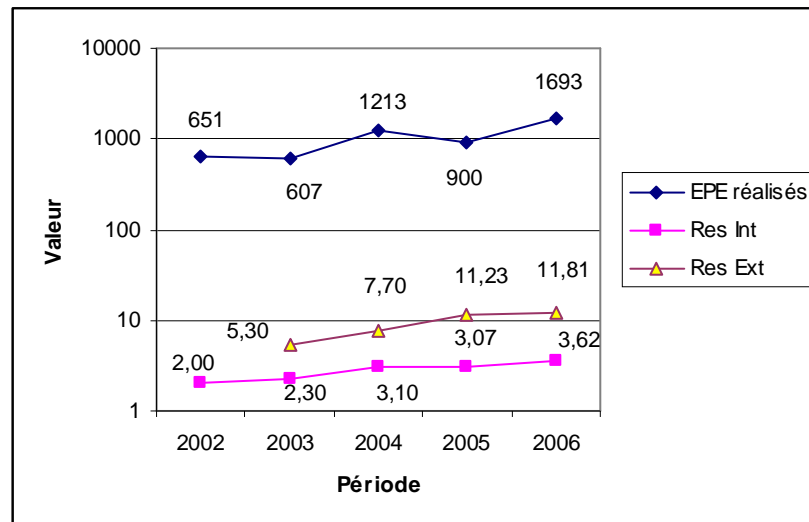
Source : SBCF/DG/Eau

Depuis l'adoption du budget programme par Objectifs par la DG/Eau, il est observé une croissance du volume d'activités, un renforcement de leur impact sur les populations rurales et un accroissement des ressources financières allouées au secteur.

La figure ci-dessous montre que le rythme de l'accroissement des ressources allouées au secteur sur la période 2002-2006 est dû beaucoup plus à l'apport des partenaires techniques et financiers qu'à l'augmentation des ressources intérieures. En effet, l'évolution de ces dernières est faible compte tenu des difficultés économiques du pays. Cette situation est d'autant plus préoccupante que le souhait de voir le financement national suppléer les investissements extérieurs au fur et à mesure des années jusqu'en 2015 n'est pas

satisfait jusque là. Ceci constitue une hypothèse critique pour le secteur dans l'atteinte des OMD. (Rapport d'exécution du Budget Programme 2006).

Figure de l'évolution des réalisations physiques et de la mobilisation des ressources financières, 2002-2006



b2- Point des connaissances relatives au retard dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec certaines agences d'exécution

Afin de trouver les connaissances existant dans le cadre de la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage avec certaines agences d'exécution, nous nous sommes rendu compte qu'il n'y a pas de la documentation en la matière.

Néanmoins, du rapport d'exécution du budget programme de la DG/Eau, des différents DAO qui ont été lancés, on constate, l'élaboration de DAO pour 1100 pompes sur financement national. Sur cet ensemble, seul un lot de 200 pompes a été livré par un fournisseur et réceptionné. Le reste n'a pu être livré par les autres fournisseurs.

b3- Point des connaissances relative à la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques

La procédure d'exécution des dépenses publiques est constituée d'un ensemble d'opération qui part de la phase administrative (engagement, liquidation et ordonnancement) à la phase comptable pour ce qui est de la procédure normale.

Mais compte tenu de la spécificité de la majeure partie des opérations de dépenses réalisées par la DG/Eau, celles-ci empruntent le plus souvent la procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publique. Par décret n° 2000-601 du 209 novembre 2000 portant procédure d'exécution des dépenses publiques, cette procédure est constituée des phases Engagement-Ordonnancement (phase administrative) et la phase comptable en cas de paiement directe par les bailleurs des dépenses publiques sur ressources extérieures.

Paragraphe 2 : Démarche méthodologique de recherche de l'étude

Dans l'objectif de trouver des approches de solutions aux divers problèmes identifiés et de vérification des hypothèses, notre démarche consistera à entreprendre une approche théorique et une approche empirique.

A- Approche théorique

L'approche théorique de l'étude sera basée sur la détermination des causes se trouvant à la base des problèmes identifiés afin de pouvoir :

- déterminer les conditions pour une meilleure consommation des crédits budgétaires ;

-
-
- fournir les conditions pour améliorer le temps de signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution ;
 - définir la nécessité pour une maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques.

1- Conditions pour une meilleure consommation des crédits budgétaires et le seuil de décision

a- Condition d'amélioration de la consommation des crédits budgétaires

La consommation des crédits budgétaires répond à des principes liés à la séparation des ordonnateurs et des comptables et à un certain nombre des règles budgétaires. En effet, la consommation des crédits budgétaires appelle de l'agent une certaine aptitude et un encadrement des dépenses à exécuter dans l'exercice budgétaire.

Au Bénin, l'engagement des dépenses publiques court généralement de janvier à novembre. En cela, il revient à chaque ordonnateur de budget d'avoir, bien avant ou juste après le vote du budget un plan de consommation des crédits et un certain nombre de documents facilitant la mise en œuvre des procédures de consommation.

b- Seuil de décision

Dans la détermination de la cause liée au faible taux de consommation des crédits budgétaires, nous retiendrons que la cause la plus vraisemblable sera celle qui aura acquis plus de 50% d'adhésion des enquêtés.

2- Condition pour l'amélioration du temps de signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution et seuil de décision

a- Condition d'amélioration du temps de signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution

L'année budgétaire au Bénin courant du 1^{er} janvier au 31 décembre, il est des dépenses dont la durée d'exécution excède le cadre annuel. Dans ce cas, la mise en œuvre de celles-ci appelle de chaque acteur responsable de programme, l'élaboration dans un meilleur délai d'un plan de passation des marchés publics. Cela permettra aussi l'établissement dans les meilleurs délais du Dossier d'Appel d'Offre (DAO), de son lancement ainsi que l'établissement des conventions de maîtrise d'ouvrage.

b- Seuil de décision

Ici, la cause qui retiendra notre attention sera, à l'instar de ce qui précède celle qui réunira plus de 50% d'avis des personnes ressources questionnées.

3- Condition pour une maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques et seuil, de décision

a- Condition de maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques

Quant à la condition de maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques, il s'avère indispensable que des formations ou recyclages soient organisés à l'endroit des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

En effet, même si la nomination de cadres compétents et spécialisés dans les finances publiques constitue une condition de connaissance des procédures, l'appropriation des nouvelles méthodes des gestions se trouve être aussi une nécessité pour une gestion efficace des dépenses publiques.

b- Seuil de décision

La cause qui aura recueillie plus de 50% des opinions des personnes enquêtées sera retenue comme la cause la plus probante.

B- Dimension empirique

Elle consistera à :

- définir la zone de l'étude et le choix de l'échantillon ;
- la nature des enquêtes ;
- l'objectif des enquêtes ;
- et le mode d'analyse des données.

1- La zone de l'étude et le choix de l'échantillon

Afin d'apporter des solutions aux problèmes identifiés et qui constituent une entrave à l'efficacité du budget programme de la DG/Eau, des enquêtes ont été réalisées aussi bien au niveau des responsables chargés de l'exécution des dépenses de la direction (DAF) qu'au niveau externe.

a- Enquête au niveau de la DAF

Au niveau de la Direction de l'Administration et des Finances (DAF), les enquêtes réalisées ont permis de recueillir des avis, des opinions et les causes pouvant être à la base des problèmes spécifiques identifiés. Cette enquête a été réalisée à travers des entretiens avec les responsables financiers. Il est à noter

que ces entretiens ont précédé les questionnaires qui ont été adressées à ces agents.

b- Enquête au niveau externe

Elle a été réalisée à la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et à la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM).

2- Nature des enquêtes

La réalisation des enquêtes s'est faite par sondage, au moyen de questionnaires conçues et adressées à divers agents se trouvant dans le processus de préparation et d'exécution du budget programme.

3- L'objectif des enquêtes

Les enquêtes permettront de voir si :

- le faible taux de consommation des crédits budgétaires est dû à la lourdeur des procédures d'exécution des dépenses publiques ;
- le retard dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution provient de l'inexistence d'un plan de passation des marchés publics ;
- l'inexistence d'un plan de formation est la cause de la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques.

C- Technique de dépouillement

Pour éviter toutes pertes de données, nous avons procédé à un dépouillement manuel des questionnaires de l'enquête. Les questionnaires ont été tirés suivant les modalités des caractères à analyser. Les données recueillies sont consignées dans des tableaux numériques dont l'analyse et l'interprétation ont été facilitées par l'utilisation d'outils d'analyse statistique.

Section 2 : Evaluation de la performance de la gestion du budget programme de la DG/Eau

Paragraphe 1 : Mesure et analyse de la performance du budget programme de la DG/Eau

Il sera présenté ici les résultats des différentes enquêtes et les grandes tendances. Ces résultats seront présentés dans un tableau. Mais avant la présentation desdits résultats nous ferons ressortir les difficultés rencontrées à cet effet.

En effet la réalisation des enquêtes ne s'est pas faite sans quelques difficultés qui en réalité n'enlèvent pas aux résultats desdites enquêtes toute la sincérité requise.

A- Difficultés rencontrées et limites des données et présentation des résultats des enquêtes

Le déroulement de notre stage s'est effectué dans les meilleures conditions et a connu aussi une bonne fin. Les agents ou responsables chargés de nous orienter ou de conduire notre stage n'ont aménagé aucun effort pour ce faire.

Néanmoins, la réalisation de nos enquêtes s'était heurtée à l'indisponibilité de certains agents qui compte tenu de leur préoccupation ont accusé quelques retards à restituer les réponses au questionnaire à eux adressé. Certains d'entre eux ont même estimé que le choix entre les réponses est difficile à opérer.

Aussi, sommes nous confrontés à la réticence et à l'hésitation de certains agents à apporter réponses aux questions posées.

Mais, tout ceci a connu une fin heureuse quand nous leur avons expliqué que les réponses aux questions ainsi que leur dépouillement s'inscrivent dans la plus grande confidentialité.

B- Présentation et analyse des données issues du questionnaire

Nous ferons ici la présentation des résultats de nos enquêtes pour en déduire les causes réelles des problèmes identifiés. Ces résultats seront présentés dans un tableau.

1- Présentation des résultats

Nous présenterons les résultats de nos enquêtes par rapport à chaque problème spécifique identifié.

a- En ce qui concerne le faible taux de consommation des crédits budgétaires

Question 1 : Le faible taux de consommation des crédits budgétaires s'explique par :

| Réponses | Item 1 | Item 2 | Item 3 | Total |
|----------------|--------|--------|--------|-------|
| Effectives | 6 | 2 | 2 | 10 |
| Fréquences (%) | 60 | 20 | 20 | 100 |

Item 1 : Lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

Item 2 : Ouverture tardive des lignes par le Ministère chargé des finances.

Item 3 : Manque de formation des agents de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

Des résultats de cette enquête, il ressort que:

- 60% des enquêtés estiment que le faible taux de consommation des crédits budgétaires provient de la lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques ;

- 20% des enquêtés estiment que le faible taux de consommation des crédits budgétaires provient de l'ouverture tardive par le ministère chargé des finances des lignes budgétaires et ;
- 20% des enquêtés estiment que le faible taux de consommation des crédits budgétaires est dû au manque de formation des agents chargés de l'exécution des dépenses publiques.

b- En ce qui concerne le retard dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution

Question 2: Le retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution s'explique par :

| Réponses | Item 1 | Item 2 | Item 3 | Total |
|---------------|--------|--------|--------|-------|
| Effectives | 2 | 7 | 1 | 10 |
| Fréquence (%) | 20 | 70 | 10 | 100 |

Item 1 : Inexistence de moyens de motivation

Item 2 : Inexistence d'un plan de passation des marchés publics.

Item 3 : Manque de personnel

Des résultats de cette enquête il ressort ce qui suit :

- 20% des personnes enquêtées pensent que le retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution s'explique par l'inexistence de moyens de motivation ;
- 70% des personnes enquêtées estiment que le retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution s'explique par l'inexistence d'un plan de passation des marchés publics et enfin;

-
-
- 10% des personnes enquêtées pensent que le retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec certaines agences d'exécution s'explique par le manque de personnel.

c- En ce qui concerne la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques

Question 3: la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques provient de :

| Réponses | Item 1 | Item 2 | Item 3 | Total |
|---------------|--------|--------|--------|-------|
| Effectives | 6 | 2 | 2 | 10 |
| Fréquence (%) | 60 | 20 | 20 | 100 |

Item 1 : Mobilité des agents de la procédure d'exécution des dépenses publiques

Item 2 : Inexistence d'un plan de formation des agents

Item 3 : lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques

Ici, il est à remarquer que :

- 60% des agents questionnés estime que la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques provient de la mobilité des agents de la procédure ;
- 20% des agents questionnés estime que la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques provient de l'inexistence d'un plan de formation des agents et ;
- 20% des agents questionnés estime que la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques provient de la lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

2- Analyse des données

a- Analyse des résultats d'enquêtes relatifs au faible taux de consommation des crédits budgétaires

L'analyse du tableau N°4 nous montre que 60% des agents questionnés estiment que la vraie cause du faible taux de consommation des crédits budgétaires est la lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

En effet d'après le seuil de décision retenu, toute cause ayant un seuil de décision supérieur à 50% sera retenue comme la cause la plus probante. Ce qui nous permet de retenir l'item 1 « lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques ».

b- Analyse des résultats relatifs au retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution

Il est à tirer du tableau 5 que 70% des personnes questionnées pensent que le retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec certaines agences d'exécution est du à l'inexistence d'un plan de passation des marchés publics.

D'après notre seuil de décision, l'item 2 « inexistence d'un plan de passation des marchés publics » est retenu.

c- Analyse des résultats relatifs à la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques

Du tableau 3, il ressort que 60% des personnes enquêtées pense la non maîtrises des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques provient de la mobilité des agents de la procédure d'exécution des dépenses publiques,

20% pense qu'elle provient de l'inexistence d'un plan de formation des agents et enfin 20% estime cela est dû par la lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques

3- Vérification des hypothèses et diagnostic établi

Le diagnostic nous permettra de vérifier les hypothèses supposées des problèmes identifiés aux causes identifiées et d'établir le diagnostic.

a- Vérification de l'hypothèse N° 1

Il ressort de nos analyses que le problème lié au faible taux de consommation des crédits budgétaires que présente la Direction Générale de l'Eau trouve sa cause dans la lourdeur des procédures d'exécution des dépenses publiques.

Ainsi, l'hypothèse N°1 se trouve vérifié.

Diagnostic : Le faible taux de consommation des crédits budgétaire provient de la lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

b- Vérification de l'hypothèse N° 2

De nos analyses il ressort que l'inexistence d'un plan de passation des marchés publics est la cause du retard dans la signature de certaines conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec certaines agences d'exécution.

Ce qui nous permet de dire que l'hypothèse N° 2 se trouve vérifié.

Diagnostic : Le retard dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution est dû à l'inexistence d'un plan de passation des marchés publics

c- Vérification de l'hypothèse N° 3

Eu égard aux analyses effectuées, la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses provient de la mobilité des agents d'exécution desdites dépenses.

Nous remarquons qu'à ce niveau, l'hypothèse N° 3 n'est pas vérifiée

Diagnostic : La non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques ne trouve pas sa cause dans l'inexistence d'un plan de formation des agents d'exécution des dépenses publiques mais plutôt de la mobilité des cadres.

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

Dans ce paragraphe, des approches de solutions seront apportées à chaque problème spécifique. Aussi, présenterons-nous les conditions de leur mise en œuvre pour finir sur le Tableau de Synthèse de l'Etude.

A- Approches de solutions

1- Approches de solutions relative à la faiblesse du taux de consommation des crédits budgétaires

Pour remédier au faible taux de consommation des crédits budgétaires, nous recommandons que la Direction Générale de l'Eau produise dès le vote budget par l'Assemblée Nationale, le plan de consommation des crédits. En plus, puisque l'élaboration d'un plan de consommation ne constitue pas un indicateur de bonne consommation des crédits budgétaires, il faudrait aussi que ce plan soit suivi rigoureusement. Remarquons que le plan de consommation des crédits doit être précédé du Plan de Travail Annuel. Cela permettra de déterminer et de situer les responsabilités.

Une fois le plan de consommation établie, et afin d'éradiquer la cause du faible taux de consommation des crédits budgétaires qu'est la lourdeur des procédures d'exécution des dépenses publiques, il est à souhaiter que des formations soient entreprises au profit des acteurs de la dépense publique. De plus, pour ce qui concerne la consommation des crédits sur financement extérieur, il faut établir une procédure unique que tous partenaires au développement pourraient et même devraient suivre. Cela se fera par l'établissement d'un pot commun.

Aussi, afin de permettre l'éradication de la cause liée au faible taux de consommation des crédits budgétaires, recommandons nous que la direction pense à élaborer au plus tard la fin de la deuxième quinzaine du mois de décembre:

- le plan de mandatement et ;
- le plan de trésorerie.

2- Approche de solutions relative au retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution

Pour résoudre le problème lié au retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution, nous proposerons des solutions à l'éradication de la cause se trouvant à la base.

A cet effet, nous suggérons :

- une identification des projets gérés par la direction et à exécuter en maîtrise d'ouvrage délégué ;
- l'élaboration du plan de passation des marchés publics pour au plus tard décembre ;
- la préparation à temps (au plus dans le mois de janvier) des conventions ou des contrats de maîtrise d'ouvrages délégués.

3- Approche de solutions relative à la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques

Afin d'éradiquer la cause se trouvant à la base du problème de la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques, nous proposons l'élaboration d'un plan de carrière au niveau de la direction. L'élaboration du plan de carrière induirait :

- plan de formation des agents chargés de l'exécution des dépenses publiques ;
- le recyclage des agents déjà formés ;
- le respect du profil/poste.

Enfin nous recommandons l'adoption du projet de document portant modalité des procédures nationales techniques, financières et comptables relatives à la gestion des dépenses du pot commun.

B- Condition de mise en œuvre des approches de solutions et Tableau de Synthèse de l'Etude

1- Condition de mise en œuvre des approches de solutions

Afin de mettre en œuvre les approches de solutions pour l'éradication des causes identifiées à chaque problème, il est nécessaire pour la Direction générale de l'Eau de penser à :

- l'élaboration du plan stratégie du secteur ;
- l'organisation de table ronde aussi bien avec les différents responsables de la direction qu'avec les partenaires au développement afin de définir les bases de stratégie à mettre en œuvre ;
- renforcer les capacités humaines dans le but de concevoir et d'exécuter le budget programme ;

- rendre opérationnelle la cellule de suivi-évaluation des budget-programmes et celle de passation des marchés publics.

2- Tableau de Synthèse de l'Etude (T.S.E)

(Voir page suivante)

Tableau n° 5 : Synthèse de l'Etude sur la Contribution à l'amélioration du budget programme de la DG/Eau

| Niveau d'analyse | Problématique | Objectifs | Hypothèses | Diagnostic | Solutions |
|--------------------|--|---|--|---|---|
| Général | <u>Problèmes Général</u> Inefficacité de gestion du budget programme de la DG/Eau | <u>Objectif général</u> Contribuer à l'amélioration du budget programme de la DG/Eau | | | |
| Spécifiques | <u>Problème spécifique n°1</u> Faible taux de consommation des crédits budgétaires | <u>Objectif spécifique n°1</u> Proposer des solutions pour l'amélioration du niveau de consommation des crédits budgétaires | <u>Hypothèse spécifique n°1</u> le faible taux de consommation des crédits budgétaires est du à la lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques | <u>Elément de diagnostic spécifique n°1</u> Le faible taux de consommation des crédits budgétaire provient de la lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques. | <u>Approche solution spécifique n°1</u> Elaboration d'un plan de consommation des crédits budgétaires suivi du plan de mandatement et de trésorerie. Ces documents seront suivis de formations des agents aux procédures. |
| | <u>Problème spécifique n°2</u> Retard dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage avec certaines agences d'exécution | <u>Objectif spécifique n°2</u> Contribuer à l'amélioration du délai de signature des conventions de maîtrise d'ouvrage avec certaines agences d'exécution | <u>Hypothèse spécifique n°2</u> le retard enregistré dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec certaines agences d'exécution provient de l'inexistence d'un plan de passation des marchés | <u>Elément de diagnostic spécifique n°2</u> Le retard dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage avec certaines agences d'exécution est dû à l'inexistence d'un plan de passation des marchés publics | <u>Approche solution spécifique n°2</u> Identification des projets gérés par la direction et à exécuter en maîtrise d'ouvrage délégué ; Elaboration du plan de passation des marchés publics pour au plus tard décembre ; Préparation à temps (au plus dans le mois de janvier) des conventions ou des contrats |
| | <u>Problème spécifique n°3</u> Non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques | <u>Objectif spécifique n°3</u> Aider à la maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques | <u>Hypothèse spécifique n°3</u> la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques provient du manque de formation des agents de la chaîne d'exécution des dépenses publiques | <u>Elément de diagnostic spécifique n°3</u> La non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques ne trouve pas sa cause dans l'inexistence d'un plan de formation des agents d'exécution des dépenses publiques mais plutôt de la mobilité des cadres. | <u>Approche solution spécifique n°3</u> Elaboration du plan de carrière qui se accompagné du plan de formation des agents chargés de l'exécution des dépenses publiques de leur recyclage et du respect du profil/poste. |

CONCLUSION GENERALE

Le budget programme est un instrument de gestion des finances publiques qui permet aux ministères ou aux structures de l'Etat d'axer leurs activités sur l'obtention de résultats à travers la définition de programmes bien établis.

S'inscrivant dans cette logique depuis 2002, la Direction Générale de l'Eau, direction technique du Ministère des Mines, de l'Eau et de l'Energie se voit confronter à des problèmes qui entravent dans une certaine mesure la bonne exécution de son budget programme.

De l'état des lieux, les problèmes liés au faible taux de consommation des crédits budgétaires, le retard dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués et la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques sont autant de problèmes décelés, auxquels la DG/Eau se voit confrontées dans l'exécution de son budget programme.

Le diagnostic de chacun de ces problèmes a permis d'identifier les causes se trouvant à la base de ces problèmes afin d'y apporter des approches de solutions. Celles-ci se résument à la production de certain document tel le plan de passation des marchés publics, le plan de carrière ...

Toutefois, la mise en œuvre de ces recommandations est subordonnée à certaines conditions qui déterminent l'efficacité du budget programme de la DG/Eau. Remarquons, aussi que pour une bonne exécution de son budget programme, les coordonnateurs de projets et les différents responsables à divers niveau de la direction devront intégrer dans leur habitude la production d'un Plan de Travail Annuel (PTA) détaillé de Monitoring général des activités inscrites au budget.

Si la résolution des différents problèmes identifiés permet au budget programme de la DG/Eau d'être un peu plus efficace, il est quand même indispensable que d'autres recherches se penchent, d'une part, sur le partenariat

qu'entretient la direction avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) au point de vue de la gestion comptable et financière des ressources allouées et d'autre part, sur la problématique de la répartition géographique de la ressource en eau potable.

Par ailleurs, il est indiqué actuellement d'analyser la nécessité pour le Bénin de faire de l'Eau un département ministériel à part. Ceci afin de rendre l'Eau une ressource disponible et un instrument permettant d'« assurer un environnement durable ».

BIBLIOGRAPHIE

- ANDREANI, E. Une révolution budgétaire ? Le PPBS, revue de science financière, 1968 ;
- DANNOUDO, S.E.M. (2004) : « Les budgets de programme au Bénin : l'expérience du MEHU » Mémoire DST ENAM ;
- Décret n° 2006-461 du 07 septembre 2006 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Eau ;
- DJOSSE, M.S. (2003) : « Le budget programme : Problématique et portée », Mé.
-moire DST ENAM ;
- MEDE, N. (2004) : « La nouvelle gestion budgétaire », <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr>
- OSSENI, N.A. (2005) : « Le budget programme au Ministère de la Santé Publique : Contribution à une gestion efficace » Mémoire DTS ENAM ;

ANNEXE

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de nos travaux de recherches de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), sur le thème : « Contribution à l'amélioration du budget programme de la Direction Générale de l'Eau », nous vous prions de répondre aux questions ci-après :

I- Identification de l'enquêteur

1- Poste occupé.....

2- Contact.....

II- Le faible taux de consommation des crédits budgétaires s'explique par :

- La lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques ;
- L'ouverture tardive des lignes par Ministère chargé des finances ;
- Le manque de formation des agents de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

III- Le retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution s'explique par :

- L'inexistence de moyens de motivation ;
- L'inexistence d'un plan de passation des marchés publics ;
- Le manque de personnel.

IV- La non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques provient de :

- La Mobilité des agents de la procédure d'exécution des dépenses publiques ;
- L'inexistence d'un plan de formation des agents ;
- La lourdeur de la procédure d'exécution des dépenses publiques

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE

| | | Pages |
|-------------------------------|---|-----------|
| CHAPITRE PREMIER : | CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE | 5 |
| Section I : | Cadre institutionnel de l'étude et observations de stage | 5 |
| <i>Paragraphe 1 :</i> | <i>Présentation du lieu de stage</i> | <i>5</i> |
| A- | Historique de la Direction Générale de l'Eau | 5 |
| B- | Présentation de la structure organisationnelle de la Direction Générale de l'eau | 7 |
| 1- | Le Secrétariat Administratif | 8 |
| 2- | La Cellule d'Audit Interne | 8 |
| 3- | La Direction de l'Administration et des Finances | 8 |
| 4- | La Direction de l'Information sur l'Eau | 9 |
| 5- | La Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau | 9 |
| 6- | Direction de la Programmation et de la Suivi-Evaluation | 9 |
| 7- | La Direction de l'Approvisionnement en Eau Potable | 10 |
| <i>Paragraphe 2 :</i> | <i>Etat des lieux</i> | <i>10</i> |
| A- | Présentation du budget programme de la DG/Eau | 10 |

| | | |
|-----------------------|---|-----------|
| 1- | objectif du Budget Programme de la DG/Eau | 10 |
| 2- | Indicateurs du Budget Programme de la DG/Eau | 11 |
| B- | Observations faites sur le fonctionnement des services financiers de la DG/Eau | 12 |
| 1- | Le Service de Comptabilité et des Finances (SCF) | 12 |
| 2- | Le Service du Budget et du Suivi des Contrats | 12 |
| 3- | Observations sur l'utilisation de l'outil SIGFIP | 13 |
| 4- | Observations faites sur le Budget Programme de la DG/Eau | 14 |
| SECTION 2 : | Formulation de la problématique de la gestion du budget programme de la DG/Eau | 17 |
| <i>Paragraphe 1 :</i> | <i>Choix et spécification de la problématique</i> | <i>17</i> |
| A- | Problématique | 17 |
| 1- | Forces Liées à l'exécution du Budget Programme de la DG/Eau | 17 |
| 2- | Faiblesses liées à l'exécution du Budget Programme de la DG/Eau | 18 |
| 3- | Regroupement des problèmes par problématique | 20 |
| B- | Choix et justification de la Problématique | 21 |
| 1- | Choix de la Problématique | 21 |
| 2- | Justification de la problématique | 21 |
| <i>Paragraphe 2 :</i> | <i>Vision globale de résolution de la problématique</i> | <i>22</i> |
| A- | Approche générique de résolution du problème général | 22 |
| B- | Approche générique de résolution des problèmes spécifiques | 23 |
| 1- | Approche de résolution liée au problème spécifique N°1 | 23 |

| | | |
|-----------------------|--|-----------|
| 2- | Approche générique liée au problème spécifique N°2 | 23 |
| 3- | Approche générique liée au problème spécifique N°3 | 24 |
| 4- | Synthèse des approches génériques | 25 |
| C- | Etapas de résolution de la problématique | 25 |
| CHAPITRE | ASPECTS THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE | 26 |
| DEUXIEME : | DE L'ETUDE DU BUDGET PROGRAMME DE LA | |
| | DG/Eau | |
| Section 1 : | Aspects théorique et méthodologie de l'étude | 26 |
| <i>Paragraphe 1 :</i> | <i>Objectifs, Hypothèses et revue de littérature</i> | <i>26</i> |
| A- | Objectifs de l'étude | 26 |
| 1- | Objectif Général | 26 |
| 2- | Objectifs Spécifiques | 26 |
| B- | Formulation des causes et hypothèses | 27 |
| 1- | Cause et Hypothèse spécifiques liées au faible taux de consommation des crédits budgétaires | 27 |
| 2- | Cause et Hypothèse spécifiques liées au retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution | 27 |
| 3- | Cause et Hypothèse spécifiques liée à la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques | 28 |
| | Tableau de Bord de l'Etude | 29 |
| C- | Revue de littérature | 30 |
| 1- | Antériorité du Budget Programme | 30 |

| | | |
|-----------------------|---|-----------|
| 2- | Point des connaissances relatives aux problèmes spécifiques | 31 |
| Paragraphe 2 : | Démarches Méthodologiques de recherche de l'étude | 35 |
| A- | Approche théorique | 35 |
| 1- | Conditions pour une meilleure consommation des crédits budgétaires et le seuil de décision | 36 |
| 2- | Condition pour l'amélioration du temps de signature des conventions de maîtrise d'ouvrages délégués avec certaines agences d'exécution et seuil de décision | 37 |
| 3- | Condition pour une maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques et seuil, de décision | 37 |
| B- | Dimension empirique | 38 |
| 1- | La zone de l'étude et le choix de l'échantillon | 38 |
| 2- | Nature des enquêtes | 39 |
| 3- | L'objectif des enquêtes | 39 |
| C- | Technique de dépouillement | 39 |
| Section 2 : | Evaluation de la performance de la gestion du programme de la DG/Eau | 40 |
| <i>Paragraphe 1 :</i> | <i>Mesure et analyse de la performance du budget programme de la DG/Eau-----</i> | <i>40</i> |
| A- | Difficultés rencontrées et limites des données et présentation des résultats des enquêtes | 40 |

| | | |
|---|---|----|
| B- | Présentation et analyse des données issues du questionnaire | 41 |
| 1- | Présentation des résultats | 41 |
| 2- | Analyse des données | 44 |
| 3 | Vérification des hypothèses et diagnostic établi | 45 |
| <i>Paragraphe 2 : Approches de solutions et condition de leur mise en œuvre</i> | | |
| A- | Approches de solutions | 46 |
| 1- | Approches de solutions au problème lié au faible taux de consommation des crédits budgétaires | 46 |
| 2- | Approche de solutions au problème lié au retard accusé dans la signature des conventions de maîtrise d'ouvrage délégué avec certaines agences d'exécution | 47 |
| 3- | Approche de solutions au problème lié à la non maîtrise des nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques | 48 |
| B- | Condition de mise en œuvre des approches de solutions et tableau de synthèse | 48 |
| 1- | Condition de mise en œuvre des approches de solutions | 48 |
| 2- | Tableau de synthèse de l'Etude (TSE) | 49 |

CONCLUSION GENERALE