

REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION  
DU DIPLOME DU CYCLE II

**OPTION**

Administration des Finances

**FILIERE**

Administration des Finances et du Trésor

**CONTRIBUTION A L'OPTIMISATION DE  
L'EXECUTION DU BUDGET PROGRAMMES  
AU BENIN : CAS DU MINISTERE DE LA  
SANTE**

**Réalisé et soutenu par :**

**Ninfi,ssatou ABOU LAWANI ADEDOKOUN**

**Sous la direction de :**

**Maître de Stage :**

Pascal KORA BATTA

Directeur de la Programmation

et de Prospective au

Ministère de la Santé

**Directeur de mémoire :**

Razac Aboudou RAHIMI

Enseignant à l'ENAM

DECEMBRE 2009

## IDENTIFICATION DU JURY

Jury n°

Président : AKPO Pasteur

Vice- Président : HODE Lucien

Membre : LOGBO S. Clément

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE  
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS  
EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT  
ÊTRE CONSIDEREES COMME PROPRES A LEUR  
AUTEUR.

## DEDICACES

Nous dédions ce mémoire

A notre père **Adédokoun ABOU LAWANI** et à notre mère **Aïssatou ADEGBOLA** qui se **sont** sacrifiés pour que nous soyons une femme heureuse. Trouvez, à travers ce mémoire, le couronnement de vos efforts et recevez l'expression de notre profonde reconnaissance.

A nos frères **Isidor OLOUKOÏ, Gafar SOUMANOU** et à nos sœurs **Rissicatou LAWANI** et **Afoussatou LAWANI**. Ce travail est le fruit de vos soutiens.

A nos enfants chéris **Estéban, Cynthia, Gloria, Ester et Zouérath**. Ce travail est le vôtre, recevez-le donc comme une motivation à mieux faire à votre tour.

A toute la famille **AZANDOSSESSI** et en particulier à notre époux **Thomas**.

## REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer nos sincères remerciements :

**A** notre Directeur de mémoire, Monsieur **Razac Aboudou RAHIMI** qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de diriger ce mémoire.

**A** Monsieur **Pascal KORA BATTA**, Directeur de la Programmation et de la Prospective du Ministère de la Santé dont la disponibilité a été d'une grande utilité.

**A** notre collègue **Martial DEGUENON** qui a contribué pour une grande part à la réalisation de ce travail.

**A** tous ceux qui nous ont fourni la documentation, les renseignements et les données nécessaires à la réalisation de ce mémoire.

**A** tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail.

## SIGLES ET ABREVIATIONS

**BGE** : Budget Général de l'Etat

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

**CDEEP** : Comité Départemental de Suivi de l'Exécution et d'Evaluation des Programmes / Projets

**CNEEP** : Comité National de Suivi de l'Exécution et d'Evaluation des Programmes / Projets

**CSE** : Cellule de Suivi - Evaluation

**DGB** : Direction Générale du Budget

**DPP** : Direction de la Programmation et de la Prospective

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

**ETARB** : Equipe Technique d'Appui à la Reforme Budgétaire

**GAR** : Gestion Axée sur les Résultats

**LOF** : Loi Organique relative aux lois de Finances

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

**MS** : Ministère de la Santé

**PERAC** : Public Expenditure Adjustment Credit

**PIP** : Programme d'Investissement Public

**PPBS** : Planning, Programming Budgeting System

**SIGFiP** : Système Informatisé de Gestion des Finances Publiques

**SYSCOA** : Système Comptable Ouest Africain

## LISTE DES TABLEAUX

<b>N° d'ordre</b>	<b>Titre</b>	<b>Page</b>
01	Identification des problématiques possibles	19
02	Synthèse des approches génériques	23
03	Objectifs de l'étude	26
04	Tableau de bord de l'étude	31
05	Résultats liés au problème spécifique n°1	39
06	Résultats liés au problème spécifique n°2	40
07	Résultats liés au problème spécifique n°3	41

## RESUME

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au second cycle de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons choisi de mener nos réflexions sur les difficultés liées à l'exécution du budget programmes au Bénin : cas du Ministère de la Santé.

En effet, notre stage de fin de formation nous a conduit dans l'une des directions techniques du Ministère en charge de la Santé, la Direction de la Programmation et de la Prospective, où nous avons dressé un état des lieux qui met en exergue certaines entraves à une meilleure exécution du budget programmes. Au titre de ces entraves ou dysfonctionnements observés, on note :

- le blocage lié à la législation financière ;
- le manque de précision dans les informations des rapports de performance ;
- les difficultés à évaluer les objectifs à partir des indicateurs.

L'objectif général de l'étude est de contribuer à l'optimisation de l'exécution du budget programmes du Ministère de la Santé. Comme objectifs spécifiques nous avons :

- adopter une loi organique intégrant les budgets programmes ;
- présenter le rapport de performance dans un contexte et, l'associer aux engagements antérieurs afin d'expliquer toutes modifications apportées ;
- faire correspondre les indicateurs aux objectifs sectoriels.

Au total, après l'analyse des données collectées et la vérification des hypothèses émises, des solutions ont été envisagées en vue de rendre optimale l'exécution du budget programmes.

# SOMMAIRE

Introduction Générale

## **CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE D'ÉTUDE DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'OPTIMISATION DE L'EXÉCUTION DU BUDGET PROGRAMMES DU MINISTÈRE DE LA SANTE**

Section première : Cadre institutionnel et observations de stage

Paragraphe 1 : Présentation du cadre de l'étude

Paragraphe 2 : Etat des lieux des activités du Ministère de la Santé liées à l'exécution du budget de programmes

Section 2 : Problématique de l'étude

Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique

Paragraphe 2 : Spécification et vision globale de résolution de la problématique choisie

## **CHAPITRE DEUXIÈME : CADRE THÉORIQUE ET SUGGESTIONS POUR UNE MEILLEURE EXÉCUTION DU BUDGET PROGRAMMES DU MINISTÈRE DE LA SANTÉ**

Section première : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

Paragraphe 1 : Objectifs et revue de la littérature

Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie

Section deuxième : Enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solutions

Paragraphe 1 : Enquêtes de vérification des hypothèses

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Conclusion Générale

Bibliographie

Annexes

Tables des matières

# INTRODUCTION GENERALE

---

La problématique de l'efficacité de l'action publique et la recherche de la performance sont aujourd'hui des constantes de la réflexion des pouvoirs publics.

Le gouvernement en a pris conscience et a mis en route des réformes en vue d'induire des améliorations dans la gestion des finances publiques. Ainsi, depuis 1990 jusqu'à nos jours, il y a eu de grandes réformes qui sont intervenues dans le souci de restaurer les équilibres macro économiques. Comme techniques introduites progressivement pour mieux élaborer le budget, on peut noter entre autres :

- ✚ le PPBS, Planning Programming Budgeting System dans les années 1993 qui n'était qu'un outil visant à plus de précisions dans l'élaboration du Budget ;
- ✚ le système Multicritère qui permet d'inscrire les projets dans les PIP, et qui avait pour avantage de n'inscrire que les projets qui ont une meilleure maturité au PIP.

Outre ces techniques utilisées pour une meilleure élaboration du budget, certaines grandes réformes se sont succédées dans le secteur des finances publiques. Il faut signaler que ces réformes ont été surtout budgétaires. Il s'agit :

- ✚ de la réforme fiscale, pour l'amélioration des recettes de l'Etat ;

- ✚ de la réforme sur la nomenclature budgétaire pour la rendre conforme à celle de l'UEMOA et surtout pour la bonne tenue de la comptabilité administrative ;
- ✚ du budget unifié, pour ne plus séparer le budget de fonctionnement du budget des investissements ;
- ✚ de l'informatisation des procédures de dépenses publiques ;
- ✚ du budget programmes qui utilise toutes ces techniques et permet, en plus, la programmation chiffrée de toutes les activités à mener au cours d'une année budgétaire pour atteindre les résultats préalablement définis et vérifiables.

Ainsi, la réforme du Budget Programmes vise à assurer à terme une meilleure allocation et une meilleure gestion des ressources publiques en induisant deux changements fondamentaux : (1) introduire une gestion budgétaire axée sur la performance à travers des budgets programmes clairement définis, cohérents dans un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), qui traduit en termes budgétaires, les orientations de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, dont la performance peut être suivie et évaluée sur la base d'indicateurs (2) déconcentrer la fonction d'ordonnancement des dépenses publiques vers les Ministères sectoriels.

D'une manière spécifique, cette réforme est dictée aussi par : (i) un souci d'efficacité, d'efficience dans la gestion des ressources, (ii) la recherche de l'utilité et de l'impact des services sociaux de base, (iii) l'accroissement de la prévisibilité des ressources, (iv) la transparence dans la gestion des finances publiques, (v) la budgétisation de toutes les aides extérieures, (vi) la fongibilité des ressources internes et externes, (vii) un vrai et équitable

partenariat favorisant une meilleure coordination des bailleurs de fonds à travers un budget unifié.

Bien que la réforme ait entraîné quelques progrès en matière de gestion des finances publiques, il n'en demeure pas moins que des difficultés sont rencontrées par les structures en charge de sa mise en œuvre et l'objectif recherché n'est pas encore réellement atteint.

Que faire pour éliminer ces difficultés ? Il importe alors qu'une revue des principaux axes de la réforme, fédérateur de toutes les réformes budgétaires soit faite, pour envisager les conditions de son amélioration.

C'est pour tenter de répondre à une partie de cette question que nous nous sommes proposée de réfléchir sur le thème « **Contribution à l'optimisation de l'exécution du budget programmes au Bénin : Cas du Ministère de la Santé** »

Dans ce cadre, nous avons abordé, dans un premier chapitre, le cadre institutionnel et physique de la problématique liée à l'exécution du budget programmes au Ministère de la Santé et dans le deuxième chapitre le cadre théorique et les suggestions pour une meilleure exécution du budget programmes au Ministère de la Santé.

## CHAPITRE PREMIER

### CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'EXECUTION DU BUDGET PROGRAMMES DU MINISTERE EN CHARGE DE LA SANTE

---

Dans ce chapitre, nous avons d'abord réalisé la description du cadre institutionnel et physique du Ministère de la Santé et l'état des lieux sur les activités liées à l'exécution du budget programmes, ensuite, nous avons fait l'inventaire des forces et faiblesses qui y sont liées, la récapitulation des problèmes spécifiques rattachés à la problématique identifiée et enfin, nous avons déterminé une vision globale de résolution de la problématique choisie.

#### **Section première : Cadre institutionnel et observations de stage à la DPP du Ministère de la Santé**

Nous avons effectué dans cette partie, d'une part, la description du cadre institutionnel et physique du Ministère de la Santé et d'autre part, l'état des lieux des activités liées à l'exécution du budget programmes du Ministère.

#### **Paragraphe premier : Présentation du cadre de l'étude**

Nous avons présenté brièvement dans ce paragraphe, le Ministère de la Santé. Cette présentation nous a amené à insister sur la Direction de la Programmation et de la Prospective, lieu de notre stage.

## I- Présentation du Ministère de la Santé

Conformément à l'article 1<sup>er</sup> du décret n°2006-396 du 31 Juillet 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé, ce dernier 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.

Pour accomplir sa mission, le Ministère dispose des structures telles que :

- les services rattachés au Ministre ;
- le cabinet du Ministre ;
- le secrétariat général du Ministère ;
- les directions centrales et techniques ;
- les organismes sous tutelle.

En outre, le Ministre s'appuie sur un organe de soutien dénommé Comité National de Suivi de l'Exécution et d'Evaluation des Programmes/Projets du secteur santé (CNEEP) s'étendant jusqu'au niveau départemental sous le nom du Comité Départemental de suivi de l'exécution et d'Evaluation des Programmes/Projets du secteur Santé au niveau départemental (CDEEP). La composition et les attributions de cet organe de soutien sont fixées par décret.

### 1- Services directement rattachés au Ministre

Les services directement rattachés au Ministre sont :

- ✚ la Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne aujourd'hui devenue structure d'Inspection Générale du Ministre qui est chargée d'une mission permanente de vérification et de contrôle de

la gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services centraux et déconcentrés et des organismes sous tutelle relevant de l'autorité du Ministre de la Santé. ;

- ✚ la Cellule de Communication, elle est chargée de contribuer à la conception et à la mise en œuvre de la politique de communication du Ministère d'une part, de gérer les relations du Ministre avec les organes de presse et de préparer les revues de presse d'autre part ;
- ✚ le Secrétariat Particulier, a pour tâche de mettre en forme l'enregistrement et la ventilation du courrier confidentiel à l'arrivée et au départ, d'assurer la gestion en liaison avec l'Attaché de Cabinet de l'agenda du Ministre et l'exécution de toutes les autres tâches à lui confiées par le Ministre ;

## 2- Cabinet du Ministre

Le Cabinet du Ministre est l'ensemble des collaborateurs rattachés à sa personne, et s'occupe entre autres d'assurer la liaison avec les autres cabinets ministériels, d'apprécier les correspondances soumises à la signature du Ministre et de veiller surtout à l'application du programme d'action du Gouvernement suivant les stratégies propres au département ministériel. Le Cabinet comprend un Directeur de Cabinet, un Directeur Adjoint de Cabinet, Cinq Conseillers Techniques, un Attaché de Cabinet, un Chef de la Cellule de Communication et un assistant du Ministre.

## 3- Secrétariat du Ministère

Le secrétariat du Ministère comprend un secrétariat administratif du Ministère, un service de pré-archivage, un service informatique, un

service des relations avec les usagers, un service du protocole du ministère et la Cellule de Passation des Marchés Publics.

#### 4- Directions Centrales

Les Directions Centrales sont la Direction des Ressources Financières et du Matériel, la Direction des Ressources Humaines et la Direction de la Programmation et de la Prospective. Les Directions techniques au nom d'une dizaine sont la Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance, la Direction Nationale de la Protection Sanitaire, la Direction de la Santé Familiale, la Direction de l'Hygiène, et de l'Assainissement de Base, la Direction des Soins Infirmiers et obstétricaux, la Direction Nationale du Programme Elargi de Vaccination et des Soins de Santé Primaires, la Direction des Pharmacies et des Médicaments, la Direction des Explorations Diagnostiques et de Transfusion Sanguine, la Direction du Développement des Zones Sanitaires, la Direction des Hôpitaux, la Direction de la Recherche en Santé et enfin les Directions Départementales de la Santé.

#### 5- Organismes et structures sous tutelle

Entre autres nous pouvons citer la Centrale d'Achat de Médicaments Essentiels et Consommables Médicaux, le Comité National de la Croix Rouge, le Comité National de RAOUL FOLLEREAU

## II- Présentation de la Direction de la Programmation et de la Prospective

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n°1802/MS/DC/SGM/CTJ/DPP/SA du 20 Février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Programmation et de la Prospective (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 santé.

A ce titre, elle est chargée :

- de coordonner l'exécution du processus de planification stratégique et opérationnelle et préparer les plans de développement assortis de budgets d'investissement ;
- d'établir un plan de collecte des données sanitaires et coordonner la collecte de ces données en collaboration avec le personnel des structures décentralisées ;
- d'agréger les données, les analyser et faire la rétro-information ;
- d'apporter l'appui nécessaire à la conception générale, au suivi et à l'évaluation des programmes du secteur ;
- de participer aux négociations relatives aux différents accords avec les gouvernements étrangers et au suivi des diverses missions ;
- de rédiger les protocoles d'accord avec les gouvernements étrangers et les partenaires au développement en collaboration avec le conseiller technique juridique ;
- de coordonner l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des différentes politiques du secteur en collaboration avec les autres directions ;
- d'assurer le secrétariat du comité national de suivi de l'exécution et d'évaluation des projets et programmes
- d'organiser les sessions du CNEEP ;
- de coordonner les activités des comités départementaux de suivi de l'exécution et d'évaluation des projets et programmes ;

- d'assurer le suivi et la coordination des interventions des partenaires au développement sanitaire.

Direction de la Programmation et de la Prospective comprend :

- ✚ le secrétariat administratif ;
- ✚ le service des études, des stratégies et de la prospective ;
- ✚ le service de la coordination et de la coopération technique ;
- ✚ le service des statistiques et de la documentation ;
- ✚ le service de la programmation et investissements ;
- ✚ le service de la comptabilité ;
- ✚ la cellule du suivi et de l'évaluation.

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités du Ministère en charge de la Santé liées à l'exécution du budget de programmes

L'introduction de la pratique des budgets programmes a commencé en 2000, avec une expérience pilote sur cinq ministères dits de concentration des crédits dont le **Ministère chargé de la Santé**.

La mise en œuvre de cette réforme budgétaire au Ministère de la Santé, a permis de réaliser les progrès qui se traduisent par :

- 1- la réalisation d'une meilleure articulation des allocations entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital (dépenses en capital et coûts récurrents) ;
- 2- la meilleure allocation des ressources qui tienne plus compte des priorités nationales et sectorielles ;
- 3- un début de fongibilité des ressources (internes et externes) qui permet l'utilisation des procédures nationales en lieu et place des procédures des partenaires au développement ;

- 4- la mise en place de système de suivi - évaluation ;
- 5- le développement du reflexe du compte rendu aboutissant à la rédaction des rapports sur la performance ;
- 6- l'intégration d'une perspective pluriannuelle dans la préparation du budget. **Pour le secteur santé, un détail de cette perspective pluriannuelle existe à travers les plans d'action contenus dans le budget programmes ;**
- 7- l'ajustement facile des budgets programmes aux possibilités offertes par la Direction Générale du Budget du fait des enveloppes pluriannuelles indicatives communiquées à travers le CDMT. **Pour le secteur santé, il est fait exigence aux gestionnaires de crédits de tenir, dans le cadrage et d'exprimer des besoins de ressources complémentaires. Cet exercice facilite réellement les ajustements ;**
- 8- l'introduire d'un début de changement dans la gestion des ressources publiques en matière de programmation et de budgétisation : **les budgets programmes ont conduit le département de la santé à partir du Document de la Stratégie de la Croissance et de la Réduction de la Pauvreté et des orientations stratégiques pour le développement pour élaborer son budget ;**
- 9- l'introduction d'une culture de résultats, qui se traduit par l'appropriation par les agents de la notion d'indicateurs et par la diffusion d'une culture managériale fondée sur l'évaluation des résultats et la responsabilité des agents. Les acteurs de la santé veillent à l'atteinte des résultats ;

10- une évaluation de la performance de chaque programme, en se fondant sur les indicateurs et en comparant les résultats aux objectifs. **De façon spécifique, il est remis à chaque coordonnateur de projet et programme, une lettre de mission qui spécifie les résultats qu'il doit atteindre par année et l'approche d'évaluation de ces résultats repose sur un indice permettant de donner une note et de procéder au classement des meilleurs coordonnateurs.**

La mise en œuvre des budgets programmes est accompagnée par un appui du Ministère en matière de formation et d'accompagnement de la réforme budgétaire. **Les équipes sectorielles de la santé ont eu à participer à plusieurs formations organisées par les structures nationales et internationales.**

Le Ministère chargé de la Santé, dans la formulation des budgets programmes, bénéficie de l'accompagnement d'une équipe mise en place au sein de la Direction Générale du Budget. Cette équipe s'appelle ETARB.

Bien que la réforme ait favorisé ces quelques progrès en matière de gestion des finances publiques, il n'en demeure pas moins que des difficultés sont rencontrées par les structures en charge de sa mise en œuvre. Entre autres difficultés, nous pouvons noter :

**1- La mobilité et l'instabilité des cadres impliqués dans la gestion de la réforme** tant au niveau national que sectoriel en particulier celui du Ministère chargé de la Santé.

L'ETARB qui est la structure chargée de l'encadrement, rencontre d'énormes difficultés car, à l'avènement d'un nouveau gouvernement ou

d'une nouvelle autorité, presque tous les acteurs sont remplacés par d'autres qui n'ont pas toujours les capacités requises. De plus, des formations sont organisées à l'extérieur pour tous les acteurs et presque chaque année, ces acteurs sont remplacés.

**2- L'absence dans le secteur de la santé d'un modèle propre à l'approche programme. Il n'y a pas un logiciel qui permet d'élaborer le budget programmes et de faire en même temps le suivi - évaluation.**

3- La coexistence de deux budgets (budgets programmes et budgets de moyens) consécutive à l'inadaptation du cadre légal budgétaire, pose le problème de leur conciliation. **Cet exercice perturbe les échéances habituelles à chacune des étapes de la préparation du budget.**

4- **Le SIGFIP ne fonctionne présentement que sur la base de la nomenclature actuelle du budget classique or, le Budget Général de l'Etat s'exécute à partir du SIGFIP qui ne prend pas en compte une nomenclature conforme à la GAR. Donc l'exécution du BGE demeure aujourd'hui classique surtout que la LOF adaptée à la GAR n'est pas encore en vigueur.**

5- En absence d'une codification par programme dans la nomenclature budgétaire, la coexistence des budgets programmes et des budgets classiques oblige également les services à préparer, à chaque élaboration de budgets des tableaux de passage aux étapes de formulation et de suivi des budgets programmes. **Les rapports d'exécution trimestriels et semestriels ne sont plus systématiquement produits et seul le rapport annuel de performance est produit et validé, souvent avec retard.**

6- **Par ailleurs, les rapports de performance élaborés par le Ministère chargé de la Santé ne sont pas achevés à temps pour intégrer les résultats dans les processus de préparation budgétaire.**

7- La réforme budgétaire axée sur les résultats ne peut produire tous ses effets que si les gestionnaires de programmes sont véritablement responsabilisés.

**La responsabilité des gestionnaires ne peut pas être encore mise en œuvre, dans la mesure où ceux-ci demeurent liés par les règles classiques du droit budgétaire, en particulier la spécialité des crédits.**

8- Face à l'impossibilité d'inventer une clé de répartition objective, l'ensemble des ressources humaines est logé dans le programme de gestion. **Cette option fragilise ainsi tous les autres programmes en termes de coût et pourrait constituer une interdépendance de coût.**

9- L'autre problème qui handicape l'exécution du budget programmes du Ministère chargé de la Santé est celui **de la difficulté à choisir des objectifs pertinents du fait des conflits d'intérêts entre certains responsables qui sont chargés de jouer ce rôle.**

10- Le choix d'objectifs peu pertinents par rapport aux priorités du Ministre complique la tâche aux responsables du suivi - évaluation ; et ce manque de pertinence réduit la qualité du budget programmes.

11- **Le budget programmes du Ministère chargé de la Santé ne prend pas en compte toutes les ressources de l'Etat.** En effet, ce problème reste entier dans le budget car certaines dépenses effectuées sur ressources

extérieures ne sont pas enregistrées dans le SIGFIP. Parfois, toutes les ressources ne sont pas retracées dans le CDMT.

**12- Le Ministère chargé de la Santé n'est pas encore parvenu à planifier ses activités et ses tâches dans le temps.** En effet, il n'est pas possible de savoir, dans certains rapports de performance, des informations précises entre les activités menées et celles prévues planifiées sur un, deux ou trois ans, et même au bout de combien de mois celles retenues pour l'année seront réalisées.

Le nombre d'indicateurs retenus au niveau du Ministère chargé de la Santé dans le cadre de l'élaboration du Budget Programmes est grand. D'où des difficultés à renseigner ces indicateurs et à les suivre.

13- En effet, les indicateurs, l'une des composantes du budget programmes, nécessitent beaucoup de technicités, non seulement dans leur choix mais aussi dans leur utilisation. Ainsi on note la difficulté de faire correspondre les indicateurs aux objectifs sectoriels et de déterminer des indicateurs de production permettant de mesurer aisément le niveau de réalisation des activités programmées. D'où, **les informations fournies dans les rapports ne permettent pas d'apprécier les performances du Ministère. Ceci induit donc des limites dans les rapports de performance élaborés par le Ministère.**

14- La bonne exécution du budget programmes et la bonne reddition des comptes par le Ministère sont tributaires d'un bon système de suivi - évaluation. **Le système de suivi - évaluation du Ministère chargé de la Santé ne jouit pas de toutes les conditions requises pour une bonne collecte et analyse des données nécessaires à l'élaboration du rapport**

**de performance.** C'est ce qui amène la Chambre des Comptes à faire des observations relatives à la fiabilité des rapports de performance. Généralement, l'appréciation des informations contenues dans les rapports de performance se fait sur la base de cinq critères que sont la pertinence, la compréhension, l'exactitude, l'équilibre et l'utilité.

En ce qui concerne la pertinence, les rapports de performance du Ministère, sont caractérisés par ce qui suit : (i) le manque de clarté dans la présentation des objectifs des différents programmes, (ii) la non reprise systématique du rapport d'activités, des tâches et des indicateurs, (iii) l'apparition dans le rapport, de certains indicateurs non prévus au budget de programmes ; (iv) l'insuffisance d'informations mesurables sur les objectifs, activités et tâches.

Par rapport à la compréhension, les observations sont relatives (i) au défaut de comparaison des réalisations aux prévisions d'objectifs tant pour les activités que pour les indicateurs de performance, (ii) à la non mise en évidence des écarts entre les réalisations et les prévisions tant en ce qui concerne les activités que les indicateurs de performance, (iii) à la présence d'informations non assorties de commentaires dans la plupart des cas.

**La non vérification des informations avant leur prise en compte dans le rapport et l'existence de commentaires biaisés des chiffres sont les reproches qui sont souvent faites par la Chambre des Comptes en ce qui concerne l'exactitude des rapports de performance.**

En ce qui concerne l'équilibre, il est souvent reproché au Ministère **l'absence de cadre logique** ; un développement déséquilibré des

différentes composantes du programme ; la non précision des sources d'informations sur les éléments probants.

En ce qui concerne l'utilité du rapport on note la non disponibilité dans le rapport de performance d'informations rendant compte du suivi et évaluation en cours de gestion et **l'absence des informations sur les perspectives à la suite des impacts.**

Sur la base de ces éléments, les rapports de performance du Ministère chargé de la Santé, examinés par la Chambre des Comptes, sont jugés peu fiables.

Les autres problèmes que rencontrent tous les secteurs dont le Ministère de la Santé et qui entravent surtout la bonne exécution financière du budget programmes se résument comme suit :

- la disponibilité tardive des crédits sur le SIGFIP ;
- les blocages intermittents des engagements et des mandatements ;
- le court délai de l'exécution du budget programmes
- la lourdeur des procédures de passation des marchés publics ;
- l'abattement anarchique et inattendu des crédits au cours de l'exécution du budget.

**Le non respect de l'engagement de l'Etat lors de la consommation des crédits alloués, ralentit donc sérieusement le taux d'exécution budgétaire et limite par conséquent, l'atteinte des objectifs.**

Mais qu'est-ce qui explique ces contres performances ? Est-ce la non maîtrise des outils de gestion du budget programmes ou l'insuffisance d'encadrement attendu de l'ETARB ? ou la mauvaise volonté des acteurs chargés de la mise en œuvre du budget programmes ? Ou y a-t-il-

d'autres problèmes qui entravent le bon fonctionnement du système de Suivi - Evaluation ? Comment faire pour pallier ces problèmes et rendre performant le budget programmes du Ministère chargé de la Santé ?

Cet exercice de réalisation de l'état des lieux que nous venons de faire doit nous permettre d'identifier notre problématique.

## **Section 2 : Problématique de l'étude**

Cette section comprend deux paragraphes : le ciblage de la problématique, la spécification et la vision globale de résolution de la problématique choisie.

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

Nous avons recensé tous les atouts et tous les problèmes énumérés au cours de l'exécution du budget programmes du Ministère de la Santé. Ces constats sont regroupés par nature en atouts et faiblesses.

#### **I- Inventaire des atouts : forces et opportunités**

Nous retenons de l'exposé, les forces et atouts suivants :

- 1- un début d'amélioration dans la gestion des ressources publiques ;
- 2- l'existence d'indicateur en vue d'un meilleur suivi et évaluation ;
- 3- une amélioration de la mobilisation des ressources extérieures, du suivi et du contrôle de la dépense publique ;
- 4- un outil de négociation et un cadre contractuel entre le gouvernement et les partenaires au développement ;
- 5- le renforcement des contrôles externes avec les audits de la chambre des comptes ;

- 6- le développement du reflexe du compte rendu aboutissant à la rédaction des rapports sur la performance ;
- 7- la mise en place du système de suivi - évaluation ;
- 8- l'informatisation des opérations d'exécution du budget à travers le SIGFiP (possibilité d'obtenir des situations d'exécution en temps réel sans compilations de chiffres) ;
- 9- la déconcentration de l'ordonnancement.

Néanmoins, il est constaté que ces atouts sont balancés par des problèmes.

## II- Inventaire des problèmes

Les problèmes consignés dans cette partie du travail sont également relevés au moment de l'état des lieux. Ils ont pour noms :

- 1- le blocage lié à la législation financière ;
- 2- la non mise en œuvre de la responsabilité des gestionnaires ;
- 3- la difficulté d'évaluation des résultats atteints du fait de la complexité des indicateurs de mesure ;
- 4- le retard dans la réalisation des rapports de performance ;
- 5- l'exécution tardive des programmes ;
- 6- l'existence de lacunes dans les rapports de performance ;
- 7- la mauvaise définition de certains objectifs ;
- 8- la quasi impossibilité d'évaluation des objectifs prévus à partir des indicateurs ;
- 9- les difficultés de collaboration des différentes structures impliquées dans la réalisation des objectifs ;
- 10- la non appropriation des rapports de performance ;

11- l'insuffisance de personnel compétent et leur trop grande mobilité.  
Ces problèmes inventoriés relèvent de plusieurs centres d'intérêts.

### III- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts

Tableau n°1 : Identification des problématiques possibles

N° d'ordre	Centre d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
01	La préparation du budget programmes	- le mauvais déploiement de personnel compétent; - la mauvaise définition de certains objectifs	La mauvaise préparation du budget de programmes	La problématique d'une meilleure préparation du budget de programmes
02	L'exécution du budget programmes	-la difficulté de collaboration des différentes structures impliquées dans la réalisation des objectifs ; - l'exécution tardive des programmes - la non mise en œuvre de la responsabilité des gestionnaires -la difficulté d'évaluation des objectifs à partir des indicateurs de mesure ; - le retard dans la réalisation des rapports de performance - manque de précisions dans les informations des rapports de performance - la non appropriation des rapports de performance - le blocage lié à la législation financière ;	Les difficultés liées à la mise en œuvre du budget programmes	La problématique de l'optimisation de l'exécution du budget programmes

Source : état des lieux

Il s'agit maintenant de choisir une problématique parmi celles que nous venons d'identifier.

#### IV- Choix de la problématique

A l'occasion du regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts, nous avons identifié deux problématiques possibles, à savoir :

- 1- la problématique liée à la préparation du budget de programmes ;
- 2- et la problématique relative à l'exécution du budget programmes.

En effet, la problématique liée à la préparation du budget programmes a été déjà largement prise en compte par des études antérieures.

Par contre, la dernière problématique semble plus intéressante dans la mesure où le meilleur budget programmes mal exécuté ne peut permettre d'atteindre les objectifs fixés.

En conséquence, nous retenons **la problématique de l'exécution du budget programmes : cas du Ministère en charge de la Santé.**

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

Ce paragraphe comprend deux parties : la spécification de la problématique et la détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie.

##### I- Spécification de la problématique

Les problèmes spécifiques composant le problème général de mauvaise exécution du budget programmes sont, rappelons le :

- le blocage lié à la législation financière ;
- le manque de précisions dans les informations des rapports de performance ;

- la difficulté d'évaluation des objectifs à partir des indicateurs ;
- le retard dans la réalisation des rapports de performance ;
- et la non appropriation des rapports de performance ;
- la non mise en œuvre de la responsabilité des gestionnaires ;
- l'exécution tardive des programmes ;
- la difficulté de collaboration des différentes structures impliquées dans la réalisation des objectifs .

Ces problèmes spécifiques ne peuvent tous être examinés dans le cadre d'un mémoire. C'est pourquoi, nous en retiendrons trois qui nous paraissent les plus pertinents pour la résolution du problème général. Le retard dans la réalisation des rapports de performance et la non appropriation des rapports de performance ne sont pas des problèmes bien difficiles à résoudre. Il suffit que les autorités prennent davantage conscience et consentent les efforts nécessaires. Considérons les trois problèmes spécifiques nous paraissant très pertinents ci-après :

- le blocage lié à la législation financière ;
- le manque de précisions dans les informations des rapports de performance ;
- et la difficulté d'évaluation des objectifs à partir des indicateurs.

## II- 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 les problèmes spécifiques retenus et par conséquent, résoudre le problème général.

## A- Approche générique de résolution du problème général

Rappelons que le problème général est l'exécution non optimale du budget programmes du Ministère en charge de la Santé.

Nous nous trouvons alors dans une théorie d'optimisation de l'exécution du budget programmes du Ministère en charge de la Santé.

## B- Approche générique de résolution des problèmes spécifiques

Chaque approche générique est liée à chaque problème spécifique

### 1- approche générique liée au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est relatif au blocage lié à la législation financière.

La résolution de ce problème passe par l'adoption d'une loi organique relative aux lois de finances qui prenne en compte tous les aspects de la gestion axée sur les résultats et qui élimine ceux qui lui sont incompatibles.

### 2- approche générique liée au problème spécifique n°2

Le second problème spécifique est celui du manque de précisions dans les informations des rapports de performance.

Les solutions utiles à ce problème consistent à présenter la performance dans un contexte et, l'associer aux engagements antérieurs afin d'expliquer toutes les modifications apportées.

### 3- approche générique liée au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 est relatif à la difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs.

La solution utile à ce problème est de réussir à faire correspondre les indicateurs aux objectifs sectoriels.

#### 4- synthèse des approches génériques

Tableau n°2 : synthèse des approches génériques

Niveau spécifique	Problèmes spécifiques	Caractéristiques des approches génériques
01	Le blocage lié à la législation financière.	Approche basée sur l'adoption d'une loi organique relative aux lois de finances qui prend en compte tous les aspects de la gestion axée sur les résultats.
02	Manque de précision dans les informations des rapports de performance	Approche basée sur la présentation de la performance dans un contexte et, l'associer aux engagements antérieurs afin d'expliquer toutes les modifications apportées.
03	La difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs.	Approche basée sur la correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels

Source : élaboré par nos soins

### C- Etapes de résolution de la problématique choisie

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous avons adopté deux sections :

Section 1 : le cadre théorique et méthodologique de l'étude, subdivisé en paragraphe 1 (avec quatre parties clés que sont : la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses, la construction du tableau de bord et le point des connaissances antérieures) et paragraphe 2 (l'approche empirique et l'approche théorique)

Section 2 : les approches de solution et les conditions de mise en œuvre regroupant paragraphe 1, les approches de solutions et paragraphe 2 les conditions de mise en œuvre.

Le cadre théorique de l'étude va nous permettre d'aboutir à des suggestions pour l'amélioration de l'exécution du budget programmes du Ministère en charge de la santé.

## CHAPITRE DEUXIEME

# CADRE THEORIQUE ET SUGGESTIONS POUR UNE GESTION EFFICACE DU BUDGET PROGRAMMES DU MINISTERE EN CHARGE DE LA SANTE

---

Ici, la démarche méthodologique pour résoudre la problématique est énoncée. Dans un premier temps, nous avons fixé des objectifs de résolution pour chaque niveau d'analyse ; ensuite, dégagé de nombreuses causes pouvant expliquer chaque problème.

Enfin, une méthodologie de travail à double dimension (théorique et empirique) a été élaborée pour mieux expliquer les problèmes identifiés afin de déceler les éléments de diagnostic qui s'y rattachent. Il nous a été alors aisé d'apporter des solutions aux problèmes et de fixer les conditions de leur mise en œuvre.

### **Section première : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Cette section comporte deux paragraphes : le premier est consacré au cadre théorique et le second au cadre méthodologique.

#### **Paragraphe 1 : Objectifs et revue de la littérature**

Les objectifs de l'étude fixés, les hypothèses sont formulées et après la revue de la littérature est faite.

## I- Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude sont de deux sortes : l'objectif général retenu et les objectifs spécifiques correspondant à chaque niveau spécifique du problème général.

L'objectif général de l'étude est de contribuer à l'optimisation de l'exécution du budget programmes du Ministère de la Santé. Comme objectifs spécifiques nous avons :

- adopter une loi organique intégrant les budgets programmes ;
- présenter le rapport de performance dans un contexte et, l'associer aux engagements antérieurs afin d'expliquer toutes modification apportées ;
- faire correspondre les indicateurs aux objectifs sectoriels

Ces objectifs sont consignés dans le tableau suivant :

Tableau n°3 : Objectifs de l'étude

Niveau d'analyse et problèmes	Objectifs de l'étude
<p><b><u>Niveau général</u></b></p> <p>L'exécution non optimale du budget programmes du Ministère en charge de la Santé</p>	Contribuer à l'optimisation de l'exécution du budget programmes du Ministère en charge de la Santé
<p><b><u>Niveau spécifique</u></b></p> <p>1- Le blocage lié à la législation financière.</p>	Adopter une loi organique intégrant les budgets programmes
<p>2- le manque de précision dans les informations des rapports de performance.</p>	Présenter le rapport de performance dans un contexte et, l'associer aux engagements antérieurs afin d'expliquer toutes les modifications apportées.
<p>3- la difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs</p>	Faire correspondre les indicateurs aux objectifs sectoriels

Source : élaboré par nous même

## II- Hypothèses de travail

Il s'agit ici dans un premier temps des causes pouvant être à l'origine des problèmes spécifiques, puis dans un second temps d'élaborer l'hypothèse en liant le problème à la cause la plus plausible.

### A- Causes supposées liées au problème du blocage lié à la législation financière

Les causes susceptibles de justifier ce problème sont :

- ° l'absence d'une codification par programme dans la nomenclature budgétaire ;
- ° l'absence d'un logiciel qui permet d'élaborer le budget programmes et de faire en même temps son suivi - évaluation ;
- ° et la coexistence de deux budgets.

Des trois causes, la dernière nous paraît la plus plausible.

En effet, le budget voté par l'Assemblée Nationale au Bénin continue de l'être selon une présentation classique par moyens. Et la loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances n'a pas été abrogée, bien qu'elle ne permette pas de voter les budgets programmes. Si les budgets programmes sont cependant transmis à l'Assemblée Nationale, ils n'ont pas de valeur juridique et sont de simples documents de travail.

La coexistence des deux budgets (budgets programmes et budgets de moyens) pose le problème de leur conciliation. Cet exercice de conciliation entraîne un surcroît de travail à chacune des étapes de préparation du budget.

La coexistence des budgets programmes et des budgets de moyens oblige également les services à préparer des tableaux de passage à chaque exercice d'élaboration du budget pour le suivi des budgets programmes. Les modifications du projet de budget qui interviennent lors de la phase d'examen et de vote du budget par l'Assemblée Nationale ne semblent pas être systématiquement intégrées dans la présentation par programme. Il en est de même lors de l'élaboration d'un budget remanié qui induit beaucoup plus de modifications.

Par la suite, nous formulons notre hypothèse de la manière suivante : **Le blocage lié à la législation financière est dû à la coexistence de deux budgets.**

#### B- Causes supposées liées au problème de manque de précision dans les informations des rapports de performance

Le problème spécifique du manque de précisions dans les informations des rapports de performance peut s'expliquer par :

- ° l'absence d'un bon système de collectes de données ;
- ° le non respect des critères d'analyse des rapports de performance ;
- ° la non mise en œuvre de la responsabilité des gestionnaires ;

L'absence d'un bon système de collecte de données ne peut justifier ce problème. En effet, l'absence d'un bon système de collectes de données n'explique pas le manque de précisions dans les informations des rapports de performances.

De même, la non mise en œuvre de la responsabilité des gestionnaires ne saurait expliquer ce problème.

Reste alors la cause relative au non respect des critères d'analyse des rapports de performance.

### C- Causes supposées liées au problème relatif à la difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs

Les raisons qui peuvent expliquer ce problème sont multiples. Il s'agit de :

- ° le mauvais choix des indicateurs ;
- ° le grand nombre des indicateurs ;
- ° le mauvais fonctionnement du système de suivi et évaluation ;
- ° la non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels.

La non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels justifie le mieux la difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs. Car, du fait des conflits d'intérêts, les acteurs chargés de formuler ces indicateurs ne s'entendent souvent pas sur tous les aspects sensibles de ces indicateurs. En outre, les gestionnaires de crédits qui doivent produire les informations ne le font toujours pas bien. Les points focaux chargés des collectes de ces données sont souvent des cadres peu disponibles et peu outillés à cela. Donc ceci entraîne le retard dans l'achèvement des données vers la cellule de suivi - évaluation qui a la charge de procéder à l'analyse desdites informations collectées. Les analyses n'étant pas souvent disponibles, les valeurs réalisées des indicateurs déjà peu maîtrisables, sont parfois biaisées. Les écarts entre les valeurs réalisées et les valeurs cibles initialement fixées ne peuvent qu'être aussi biaisées. Il s'en suit une valeur relative des analyses à partir de ces écarts pour expliquer l'atteinte ou non des objectifs.

Nous retenons l'hypothèse suivante : **la non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels explique la difficulté à évaluer les objectifs à partir des indicateurs.**

#### D- Causes supposées liées au problème général

Etant donné que les problèmes spécifiques constituent des manifestations du problème général et que les causes respectives de chacun de ces problèmes spécifiques ne peuvent être agrégées pour en dégager une cause générale, nous ne pouvons formuler une hypothèse générale.

#### E- Point des hypothèses

La suite de notre étude à consister à choisir une méthodologie pour confirmer ou infirmer les hypothèses suivantes :

**Hypothèse n°1 : Le blocage lié à la législation financière est dû à la coexistence de deux budgets.**

**Hypothèse n°2 : Le non respect des critères d'analyse des rapports de performance explique le manque de précision dans les informations des rapports de performance.**

**Hypothèse n°3 : La non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels explique la difficulté à évaluer les objectifs à partir des indicateurs.**

### III- Tableau de bord de l'étude

Tableau n°4 Tableau de bord de l'étude : « les problèmes liés à l'exécution du budget programmes du Ministère en charge de la Santé »

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées liées	Hypothèses
Niveau général		L'exécution non optimale du budget de programmes	Contribuer à l'optimisation du budget programmes du Ministère en charge de la Santé	-----	-----
Niveau spécifique	01	Le blocage lié à la législation financière	Adopter une loi organique intégrant les budgets programmes	La coexistence de deux budgets	Le blocage lié à la législation financière est dû à la coexistence de deux budgets
	02	Manque de précisions dans les informations des rapports de performance	Présenter le rapport de performance dans un contexte et, l'associer aux engagements antérieurs afin d'expliquer toutes les modifications apportées.	Le non respect des critères d'analyse des rapports de performance	Le non respect des critères d'analyse des rapports de performance explique le manque de précisions dans les informations des rapports de performance
	03	La difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs.	Contribuer au bon fonctionnement du système de suivi - évaluation	Faire correspondre les indicateurs aux objectifs sectoriels	La non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels explique la difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs

Source : élaboré par nos soins

Avant de poursuivre notre étude, il nous a paru indispensable de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution à travers la revue de la littérature.

#### IV- Revue de la littérature

La revue de la littérature est faite en fonction de chacun des problèmes spécifiques.

##### A- Point des connaissances sur le blocage lié à la législation financière

Toutes nos recherches en vue d'une revue de littérature sur ce problème sont restées vaines. Ainsi, nous n'avons pas pu faire une revue sur le problème spécifique relatif au blocage lié à la législation financière.

##### B- Point des connaissances sur le manque de précision dans les informations des rapports de performance

Le rapport annuel de performance, document qui permet de juger de l'efficacité des gestionnaires de programmes est un véritable repère de l'utilisation des crédits et nécessite beaucoup de connaissances, de précision et de rigueur quant à sa rédaction. La quasi-totalité des rapports de performance rédigés par les ministères PERAC sont sérieusement critiqués par la Cour Suprême en ce qui concerne leur présentation, leur contenu et surtout par rapport aux normes et principes admis en la matière. Certes, au cours de ces dernières années d'exécution du budget programmes, un document rédigé par la chambre des comptes, indique le contenu que doit revêtir un rapport de performance pour avoir la qualité recherchée.

Le Bénin n'étant pas le seul pays ayant adopté le budget programmes comme outil de gestion des finances publiques ne saurait déroger aux normes et principes qui régissent la rédaction des rapports de performance.

Six principes ou normes fondent l'élaboration des rapports de performances à savoir :

- 1- la présentation d'un tableau équilibré et cohérent de la performance ;
- 2- la présentation des résultats atteints ;
- 3- l'association de la performance aux engagements antérieurs et l'explication de toute modification apportée ;
- 4- la présentation de la performance ;
- 5- la liaison entre les ressources et les résultats ;
- 6- l'explication fidèle au public de la méthodologie utilisée et des données collectées pour justifier le bien - fondé de la performance.

#### C- Point des connaissances sur la difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs

Les indicateurs de performance étant en amont du processus de gestion, constituent des instruments de mesure qui doivent être suivis au cours de la réalisation d'un programme. Ils permettent de vérifier les progrès réalisés en fonction de l'atteinte des résultats et ou des objectifs prédéterminés. Les indicateurs mesurent, le succès d'un programme et favorisent l'identification de situation préjudiciable susceptible de compromettre la réalisation des objectifs.

Au regard de tout ce qui précède, le choix d'un indicateur pour les budgets programmes constitue une étape très capitale et ne saurait être confié à des agents peu outillés dans ce domaine.

L'utilité principale des indicateurs de mesure est de vérifier au cours de l'exécution d'un budget de programmes les résultats obtenus, d'identifier les situations à améliorer et de suggérer des solutions.

L'indicateur est choisi à l'étape de la préparation du budget programmes et est destiné à quatre publics au moins à savoir :

- 1-les organes de contrôle (cour suprême et assemblée nationale) ;
- 2-la population bénéficiaire du programme en exécution ;
- 3-le gouvernement dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique sectorielle ;
- 4-les partenaires au développement qui ont participé au financement du budget de programmes.

L'ensemble des acteurs ci-dessus cités est dans l'attente de résultat concret, en fonction des mesures prises et des moyens mis en œuvre.

Cependant, à la phase d'évaluation des budgets programmes, nous constatons la difficulté d'utiliser les indicateurs choisis par les concepteurs du document budgétaire.

Cette situation entraîne parfois le retrait des partenaires au développement des programmes auxquels ils ont donné leur accord de financement, les revendications des populations bénéficiaires et les critiques peu courtoises de la représentation nationale.

## V- Synthèse de la revue de la littérature

La revue de la littérature nous a permis de faire le point des connaissances sur les problèmes retenus.

Mais en dehors des normes et principes relatifs à l'exécution des budgets programmes, ce point des connaissances réalisé ne fait pas ressortir des outils d'analyse des données, de méthode, de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données.

Quant à nous, avant d'en arriver aux propositions pour une amélioration de l'exécution des budgets programmes, nous avons exposé la méthodologie adoptée pour réaliser l'étude.

### Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie

Notre méthodologie comporte deux volets : le premier est empirique et le second théorique.

#### I- Approche empirique

Elle nous permet de préciser la méthode de mobilisation des données utilisées. L'approche empirique a consisté en :

- ° la définition de l'objectif de l'enquête ;
- ° l'identification de la population ;
- ° l'identification de la nature de l'enquête ;
- ° l'échantillonnage ;
- ° la spécification des données à recueillir ;
- ° la conception des questions de l'enquête ;
- ° l'identification des techniques de dépouillement et l'outil de présentation des données.

### A- Objectif de l'enquête et l'identification de la population

Notre enquête a pour objectif de recueillir les données nécessaires à la vérification des hypothèses que nous avons construites. Elle permettra précisément, grâce au questionnaire, de savoir :

- ° si le blocage lié à la législation financière est vraiment dû à la coexistence de deux budgets ;
- ° si le non respect des critères d'analyse des rapports de performance explique vraiment le manque de précisions dans les informations des rapports de performance ;
- ° si la non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels explique la difficulté à évaluer les objectifs à partir des indicateurs.

L'enquête est orientée vers une seule cible, celle de tous les agents impliqués dans l'exécution du budget programmes à savoir les membres de la cellule de suivi et évaluation, autres agents de la Direction de la Programmation et de la Prospective, les points focaux, et les gestionnaires de crédits.

### B- Nature de l'enquête, l'échantillonnage et la spécification des données à recueillir

Pour atteindre nos objectifs, la méthode d'enquête par sondage a consisté à choisir la population en fonction de l'hypothèse à tester.

### C- Conception des questionnaires, technique de dépouillement et outil de présentation des données

Le questionnaire se trouve en annexe. Le dépouillement des résultats s'est fait manuellement en raison de la petite taille des échantillons et de la simplicité de notre étude.

Quant aux analyses, elles ont été faites par la méthode des tris à plat dans la mesure où les questions sont fermées ou à choix multiples.

L'approche empirique a été complétée par celle théorique

### II- Approche théorique

Les théories sont choisies par rapport à chaque problème spécifique.

#### A- Choix théorique lié au problème spécifique n°1

La théorie retenue pour la résolution de ce problème spécifique est celle basée sur l'adoption d'une loi organique relative aux lois de finances qui prend en compte tous les aspects de la gestion axée sur les résultats. Lors de l'analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n°1, la cause qui aura retenu la majorité des personnes interrogées, soit plus de 50%, sera considérée comme réelle.

#### B- Choix théorique lié au problème spécifique n°2

Pour la résolution de ce problème, nous retenons la théorie qui suggère les conditions d'éradication des lacunes des rapports de performance.

Lors de l'analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n°2, la cause qui aura plus retenu la fréquence la plus élevée, plus de 50% des personnes interrogées sera considérée comme réelle.

### C- Choix théorique lié au problème spécifique n°3

Comme théorie, nous avons retenu celle basée sur un bon fonctionnement du système de suivi et évaluation. Lors de l'analyse des données relatives au problème spécifique n°3, la cause qui aura l'assentiment de la majorité des enquêtés c'est-à-dire plus de 50% sera considérée comme réelle.

## **Section 2 : Enquêtes de vérification des hypothèses et approches de solution**

Dans un premier temps, nous avons abordé la collecte et la présentation des données. Dans un second temps, nous avons analysé les résultats de nos enquêtes.

### Paragraphe 1 : Enquêtes de vérification des hypothèses

La collecte a été réalisée au moyen de questionnaire. Il faut cependant observer que tout ceci n'a pas été fait dans les conditions optimales.

#### I- Présentation et analyse des données recueillies lors des enquêtes

Après avoir décrit les opérations de collecte des données, nous avons présenté et analysé les résultats.

#### A- Collecte des données

Elle a été réalisée au moyen de questionnaire.

## 1- Difficultés rencontrées

D'énormes difficultés ont été rencontrées. En effet, les agents rencontrés et questionnés ont été pour la plupart réticents à répondre à nos questions. De plus, il a parfois fallu des explications pour être sûre que nos questions ont été bien comprises.

## 2- Limites des données

Le fait que nos échantillons soient de petite taille, poserait quelques problèmes pour la généralisation, en plus une autre limite peut se noter sur la sincérité des réponses recueillies auprès des agents. Car nous craignons quelques inexactitudes dans les réponses à certaines questions qui peuvent avoir paru personnelles.

## B- Présentation des données et analyse des résultats d'enquêtes

La présentation et l'analyse des données ont été faites par problème spécifique.

### 1- Présentation et analyse des données relatives au problème spécifique n°1

Tableau n°5 : résultats liés au problème spécifique n°1

Eléments	l'absence d'une codification par programme dans la nomenclature budgétaire	l'absence d'un logiciel qui permet d'élaborer le budget de programmes et de faire en même temps le suivi et l'évaluation	la coexistence de deux budgets.	Total
Agents de la cour suprême	02	02	08	12
Agents de la CSE	03	04	10	17
Autres Agents de la DPP	03	03	15	21
Nombre de réponses	08	09	33	50

Source : résultats de nos enquêtes

Il ressort de nos enquêtes que, sur un total de cinquante agents interrogés, trente trois sont unanimes sur le fait que le problème du blocage lié à la législation financière s'explique par la coexistence de deux cadres logiques. Les autres sont d'avis contraires.

## 2- Présentation et analyse des résultats relatifs au problème spécifique n°2

Tableau n°6: résultats liés au problème spécifique n°2

Eléments	le retard dans la production des rapports de performance	le non respect des critères d'analyse des rapports de performance	la non mise en œuvre de la responsabilité des gestionnaires	Total
Agents de la cour suprême	02	15	03	20
Agents de la CSE	03	12	02	17
Autres Agents de la DPP	03	08	02	13
Nombre de réponses	08	35	07	50

Source : résultats de nos enquêtes

Ces résultats expliquent que trente cinq des personnes interrogées estiment que le manque de précision dans les informations des rapports de performance est dû au non respect des critères d'analyse des rapports de performance.

### 3- Présentation et analyse des données relatives aux problèmes spécifiques n°3

Tableau n°7: résultats liés au problème spécifique n°3

Eléments	la non adaptation des indicateurs	la non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels	Total
Agents de la cour suprême	05	10	15
Agents de la CSE	06	15	21
Autres Agents de la DPP	04	10	14
Nombre de réponses	15	35	50

Source : résultats de nos enquêtes

A la lecture de ce tableau, le problème de difficulté à évaluer les objectifs à partir des indicateurs est dû à la non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels.

De l'ensemble des réponses obtenues et ainsi présentées, nous avons dégagé les grandes tendances afin de réviser nos hypothèses.

## II- Vérification des hypothèses et établissement des éléments de diagnostic

Nous avons apprécié les degrés de validité des hypothèses puis nous avons établi le diagnostic.

### A- Degré de validité des hypothèses

La validité est faite en fonction de chaque problème spécifique.

### 1- Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°1

Les résultats concernant la coexistence de deux budgets donnent 33% de réponses positives.

Conformément au seuil de décision que nous avons retenu, notre hypothèse n°1 selon laquelle le blocage lié à la législation financière s'explique par la coexistence de deux budgets est complètement validée.

### 2- Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°2

Les résultats de l'analyse des données collectées par rapport au problème spécifique n°2 montrent que la majorité soit 35% des personnes interrogées reconnaissent le non respect des critères d'analyse des rapports de performance comme la cause du problème du manque de précision dans les informations des rapports de performance. Cette hypothèse est donc validée.

### 5- Degré de validation de l'hypothèse spécifique n°3

En tenant compte de la présentation et de l'analyse des données relatives au problème spécifique n°3 et du seuil de décision, la difficulté à évaluer les objectifs à partir des indicateurs est due à la non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels. Cette hypothèse est donc vérifiée.

### B- Synthèse du diagnostic

Le diagnostic fait a pour base, la confirmation des hypothèses validées et l'établissement de relation entre la cause réelle identifiée et le problème spécifique correspondant.

### 1- Elément de diagnostic n°1

Le blocage lié à la législation financière est dû à la coexistence de deux cadres logiques.

### 2- Elément de diagnostic n°2

Le non respect des critères d'analyse des rapports de performance explique le manque de précision dans les informations des rapports de performance.

### 3- Elément de diagnostic n°3

La non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels explique la difficulté à évaluer les objectifs à partir des indicateurs de mesure.

## Paragraphe 2 : Approches de solution et conditions de mise en œuvre

Nous avons présenté dans ce paragraphe les solutions susceptibles de contribuer à l'éradication des différents problèmes en résolution et les conditions qui doivent être réunies pour leur efficacité.

### I- Approches de solutions

Les approches de solutions sont faites par problème spécifique.

#### A- Approches de solutions relatives au blocage lié à la législation financière

Le diagnostic a révélé que le blocage lié à la législation financière est dû à la coexistence de deux budgets.

Nous proposons pour l'éradication de ce problème l'adoption d'une loi organique relative aux lois de finances qui prenne en compte les

caractéristiques du budget de programmes. Ce qui permettra d'éviter l'exercice qui consiste à créer un tableau de passage du budget classique au budget programmes et le surcroît de travail dû à l'élaboration de deux budgets aussi complexes.

#### B- Approches de solutions liées au problème de manque de précision dans les informations des rapports de performance

L'étude réalisée a montré que c'est le non respect des critères d'analyse des rapports de performance qui justifie le manque de précisions dans les informations des rapports de performance.

Il ressort de notre diagnostic que la résolution de ce problème doit passer par l'utilisation systématique du guide de réalisation des rapports de performances.

Le guide élaboré par la cour suprême elle-même doit être envoyé dans tous les ministères à l'image du document édité par le SYSCOA pour l'élaboration des états financiers.

L'existence dudit guide permettra le respect des normes et principes admis en la matière. Car les rédacteurs des rapports de performance se contenteront du remplissage des données traitées et analysées à l'intérieur du document.

#### C- Approches de solutions liées au problème de la difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs

La résolution de ce problème doit passer par un choix de simples indicateurs devant permettre de mesurer facilement les objectifs initialement fixés. Aussi, les responsables de suivi - évaluation qui ont pour obligation de veiller sur ces paramètres, doivent abandonner tout

orgueil d'idée lors de ces travaux préparatoires de formulation des indicateurs et de la définition des objectifs.

## II- Conditions de mise en œuvre des solutions

Pour contribuer à une optimisation de l'exécution du budget programmes du Ministère chargé de la Santé, nous proposons les conditions ci-après :

### A- Conditions liées au facteur humain

Il s'agira :

- 1- de rendre effective la responsabilisation de tous les cadres impliqués dans l'exécution du budget programmes du Ministère ;
- 2- de réaliser l'appropriation du budget programmes aux responsables du secteur en particulier le Ministre qui doit en faire sa priorité ;
- 3- d'instaurer la formation continue et la sensibilisation de tous les acteurs impliqués dans l'exécution et l'élaboration du budget programmes.

### B- Conditions liées au facteur organisationnel

Il faudra :

- 1- assurer une meilleure coordination entre les différentes activités d'un même programme et entre programmes du Ministère ;
- 2- mettre en place un bon système de suivi - évaluation ;
- 3- veiller à ce que la structure organisationnelle du Ministère cadre avec les exigences de la gestion axée sur les résultats ;

- 4- s'assurer qu'il y ait une cohérence entre les missions du Ministère et les objectifs du budget programmes.

C- Conditions liées aux textes réglementaires et législatifs

- 1- Veiller au vote de la loi organique relative aux lois de finances en conformité avec la gestion axée sur les résultats ;
- 2- Reprendre le décret portant nomenclature budgétaire pour le rendre conforme à la gestion axée sur les résultats ;

# CONCLUSION GENERALE

---

La gestion publique axée sur les résultats a introduit deux nouveaux instruments dans la quasi-totalité des ministères sectoriels : le budget programmes avec ses composantes et le rapport annuel de performance. Toutefois, ces deux instruments adoptés dans le but d'une utilisation optimale et efficiente des ressources publiques posent certains problèmes liés à l'exécution du budget programmes du Ministère en charge de la Santé et particulièrement des problèmes spécifiques ci-après :

- 1- le blocage lié à la législation financière ;
- 2- le manque de précisions dans les informations des rapports de performance ;
- 3- la difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs.

Etant donné que nous nous sommes assignée comme objectif de contribuer à une meilleure exécution du budget de programmes du Ministère en charge de la Santé, nous avons réalisé des enquêtes à partir des hypothèses liées aux divers problèmes spécifiques.

Ces enquêtes nous ont permis de déterminer les réelles causes des différents problèmes, de proposer des approches de solutions et enfin les conditions de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, à travers l'élaboration de son budget programmes, le gouvernement fait lire sa politique et surtout sa vision et objectifs. Certes, les sources de la majorité des problèmes liés à l'exécution de son budget, seraient le non respect de son propre engagement pris qu'il est reflété dans ledit budget élaboré. Il serait souhaitable qu'à la suite de ce travail, que des réflexions ultérieures soient enclenchées en vue d'étudier les conditions d'allongement de la période effective d'exécution du budget de l'Etat.

# BIBLIOGRAPHIE

---

ADAMOUC, N. « Contribution à l'allocation optimale des ressources pour dépenses en capital pour la réduction de la Pauvreté », mémoire de fin de formation ; ENAM

Arrêté n° 1802/MS/DC/SGM/CTJ/DPP/SA du 20 Février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP)

CROS, K « Institution et mécanismes économiques », édition Jucas

Décret n°2006-396 du 31 Juillet 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé,

GAUDEMET, P. M. et J. MOLINIER : Finances Publiques

Guide sur le contenu des rapports de performances, 2006 élaboré par la Chambre des Comptes

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

Loi N°90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;

ORSONI, G « Finances Publiques »,

PHILIP, L (1995) : « Finances Publiques », Paris édition Jucas

TAKPA, N. Y. et O. P. KANGBETO (2004) « Rôle des indicateurs et des rapports de performances dans la gestion du budget programmes », mémoire de fin de formation, Cycle II ENAM



- L'absence d'un système de collectes de données
- Le non respect des critères d'analyse des rapports de performance
- la non mise en œuvre de la responsabilité des gestionnaires

**3- quelle est selon vous la cause du problème de la difficulté d'évaluer les objectifs à partir des indicateurs ?**

- Le mauvais choix des indicateurs
- Le grand nombre des indicateurs
- Le mauvais fonctionnement du système de suivi - évaluation
- La non correspondance des indicateurs aux objectifs sectoriels

# TABLE DES MATIERES

---

N° d'ordre	Titres	Pages
01	Identification du jury	i
02	Avertissement	ii
03	Dédicaces	iii
04	Remerciements	iv
05	Sigles et abréviations	v
06	Liste des tableaux	vi
07	Résumé	vii
08	Sommaire	ix
09	Introduction générale	01
10	Chapitre premier : le cadre institutionnel et physique de l'étude	04
11	Section première : le cadre institutionnel et les observations de stage	04
12	Paragraphe 1 : la présentation du cadre de l'étude	04
13	I. la présentation du Ministère en charge de la Santé	05
14	II. la présentation de la DPP	07
15	Paragraphe 2 : l'état des lieux	09
16	Section 2 : la problématique de l'étude	17
17	Paragraphe 1 : le ciblage de la problématique	17
18	I. inventaire des forces et opportunités	17
19	II. inventaires des problèmes	18
20	III. le regroupement des problèmes spécifiques	19
21	IV. le choix de la problématique	20
22	Paragraphe 2 : la spécification et la vision globale de résolution de la problématique	20
23	I. la spécification	21
24	II. la vision globale de résolution de la problématique	22

25	Chapitre deuxième : le cadre théorique et les suggestions	25
26	Section première : le cadre théorique et méthodologique de l'étude	25
27	Paragraphe 1 : les objectifs et la revue de la littérature	28
28	I. les objectifs de l'étude	26
29	II. les hypothèses de travail	27
30	III. le tableau de bord	31
31	IV. la revue de la littérature	32
32	V. la synthèse de la revue de la littérature	35
33	Paragraphe 2 : le choix méthodologique	35
34	I. l'approche empirique	35
35	II. Approche théorique	37
36	Section 2 : les enquêtes de vérification des hypothèses de travail et les approches de solution	38
37	Paragraphe 1 : les enquêtes de vérification des hypothèses	38
38	I. la présentation et l'analyse des données recueillies lors des enquêtes	41
39	II. la vérification des hypothèses et l'établissement du diagnostic	41
40	Paragraphe 2 : les approches de solutions et les conditions de mise en œuvre	43
41	I. les approches de solutions	43
42	II. les conditions de mise en œuvre	45
43	Conclusion générale	47
44	Bibliographie	49
45	Annexes	51
46	Tables des matières	54