



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 AU CYCLE II POUR  
L'OBTENTION  
DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR

**OPTION :**  
ADMINISTRATION DES  
FINANCES

**FILIERE :**  
ADMINISTRATION DES FINANCES  
ET DU TRESOR

ANNEE ACADEMIQUE : 2008-2009

PROMOTION : 2007-2009

**THEME**

**CONTRIBUTION A L'EFFICIENCE DES DEPENSES  
BUDGETAIRES DE FONCTIONNEMENT AU MEMP : CAS  
DE L'ELECTRICITE ET DES TELECOMMUNICATIONS**

Réalisé et soutenu par :

**Grégoire Théophile BOTOKOU**

**Sous la Direction de :**

**Maître de stage :**

**Simon A. ADEYINKA**

Directeur des Ressources  
Financières et du Matériel  
du Ministère des Enseignements  
Maternel et Primaire

**Directeur de mémoire :**

**Clément DJOHOUN**

Docteur ès Sciences Economiques  
Professeur-Assistant à l'ENAM/UAC

**Décembre 2009**

*Version après soutenance*

**CHAPITRE DEUXIEME**

**DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX  
CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES  
SOLUTIONS POUR UNE EFFICIENCE DANS LES  
DEPENSES BUDGETAIRES EN ELECTRICITE ET  
EN TELECOMMUNICATIONS AU MEMP**

**CHAPITRE PREMIER**

**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,  
OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA  
PROBLEMATIQUE**

## **IDENTIFICATION DU JURY**

<b><i>TITRES</i></b>	<b><i>NOM ET PRENOMS</i></b>
<b><i>Président</i></b>	<b>Mr GBEBOUTIN Martin</b>
<b><i>Vice – Président</i></b>	<b>Mr DJOSSOU Justin</b>
<b><i>Membre</i></b>	<b>Mme APITHY Anourou</b>

# **DECLARATION D'ENGAGEMENT**

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

---

---

# DEDICACES

Nous dédions ce mémoire à

- nos parents pour leurs sacrifices ;
- notre épouse pour son soutien ;
- nos enfants Muryelle, Christelle et Samuel,

que ce travail soit pour eux un exemple à suivre et à

dépasser.



## **REMERCIEMENTS**

Qu'il nous soit permis d'exprimer du fond de notre cœur, nos sincères remerciements :

- à notre Directeur de mémoire Monsieur **Clément DJOHOUN** qui, nonobstant ses nombreuses occupations, a bien voulu accepter la direction de ce mémoire ;
- à Monsieur **Justin DJOSSOU** qui n'a ménagé aucun effort malgré ses nombreuses occupations pour apporter sa touche particulière à l'effectivité de ce travail ;
- à notre Maître de stage Monsieur **Simon A. ADEYINKA** pour sa disponibilité et son esprit d'ouverture ;
- à tous ceux qui ont bien voulu nous aider d'une manière ou d'une autre à travers la documentation, les renseignements et les informations indispensables à la réalisation de ce mémoire ;
- à tous les personnels administratif, enseignant, et autorités de l'ENAM ;
- à tous ceux qui d'une manière ou d'une autre, ont contribué à rendre effective notre mise en stage de formation professionnelle ;
- à tous les agents de la DRFM/MEMP, qui de près ou de loin, ont apporté leur grain de sel à la réalisation de ce travail ;
- à tous les membres du jury qui ont accepté d'apprécier ce mémoire.
- à tous ceux qui nous sont chers.

---

---

# LISTE DES SIGLES ET

## ABREVIATIONS

- 1 - **BGE** : Budget Général de l'Etat
- 2 – **DCF** : Délégué du Contrôleur Financier
- 3 – **DGB** : Direction Générale du Budget
- 4 – **DPP** : Direction de la Programmation et de la Prospective
- 5 – **DRFM** : Direction des Ressources Financières et du Matériel
- 6 – **IGM** : Inspection Générale du Ministère
- 7 – **MEMP** : Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
- 8 – **OP** : Ordre de Paiement
- 9 – **PG** : Problème Général
- 10 – **PIP** : Programme d'Investissements Publics
- 11 – **PS1** : Problème Spécifique n° 1
- 12 – **PS2** : Problème Spécifique n° 2
- 13 – **PS3** : Problème Spécifique n° 3
- 14 – **SBEE** : Société Béninoise d'Energie Electrique
- 15 – **SIGFiP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

## LISTE DES TABLEAUX

TABLEAUX	TITRES	PAGES
1	Point d'exécution des dépenses de fonctionnement du MEMP de 2004 à 2008	12
2	Point d'exécution des dépenses d'investissements du MEMP de 2004 à 2008	14
3	Point d'exécution des dépenses d'électricité du MEMP de 2004 à 2009	20
4	Poids des dépenses d'électricité par rapport aux dépenses de fonctionnement au MEMP	22
5	Poids des dépenses d'électricité par rapport aux dépenses d'investissements au MEMP	22
6	Poids des dépenses des télécommunications par rapport aux dépenses de fonctionnement au MEMP	24
7	Poids des dépenses des télécommunications par rapport aux dépenses d'investissements au MEMP	24
8	Point d'exécution des dépenses en télécommunications du MEMP de 2004 à 2009	26
9	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	31
10	Synthèse des théories génériques par problème	37
11	Tableau de Bord de l'Etude	46
12	Point sur le questionnaire	56
13	Point des résultats d'enquêtes par rapport aux dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP	56
14	Point des résultats d'enquêtes par rapport à l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications	58
15	Point des résultats d'enquêtes par rapport au défaut de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications	60
16	Tableau de Synthèse de l'Etude	67

## **LISTE DES FIGURES**

<b>FIGURES</b>	<b>TITRES</b>	<b>PAGES</b>
1	Représentation graphique de l'exécution des dépenses de fonctionnement du MEMP de 2004 à 2008	13
2	Représentation graphique de l'exécution des dépenses d'investissements du MEMP de 2004-2008	15
3	Représentation graphique de l'exécution des dépenses d'électricité du MEMP de 2004 à 2009	21
4	Représentation graphique de l'exécution des dépenses des télécommunications du MEMP de 2004-2009	27
5	Représentation graphique des causes des dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP	57
6	Représentation graphique des causes de l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications	59
7	Représentation graphique des causes liées au problème de défaut de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP	61

## **GLOSSAIRE DE L'ETUDE**

**Efficacité** : c'est la capacité à atteindre un objectif fixé.

**Efficience** : c'est l'aptitude à atteindre l'objectif fixé pour chaque indicateur avec le minimum de moyens possible.

L'efficience permet de choisir parmi un ensemble de programmes qui satisfont le même objectif, celui dont le ratio coût/efficacité est le plus bas.

**Engagement** : Acte par lequel l'Etat ou tout autre organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.

**Ordonnancement** : Acte administratif par lequel une autorité qualifiée (ordonnateur) donne l'ordre à un comptable public, conformément aux résultats de la liquidation, de payer une dette contractée par un organisme public, après engagement et liquidation.

**Ordonnateur** : c'est une personne ayant qualité au nom de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un établissement public à ordonner le paiement d'une dette.

**Mandat de paiement** : c'est un titre de paiement émis par l'ordonnateur et adressé au comptable public pour prise en charge et paiement.

## RESUME

La recherche de la performance financière impose aux pouvoirs publics la recherche de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie.

La performance suppose un référent (point de départ) et un objectif (point d'arrivée). L'écart entre l'objectif et le référent permet la mesure de la performance.

De tout temps, l'on a souvent tendance à confondre la performance à la seule efficacité. Or la performance vise en dehors de l'efficacité, l'efficience ; laquelle efficience implique nécessairement l'économie.

Fort de cela, nous avons choisi de réfléchir sur la question ayant trait à l'efficience des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP. Les observations de stage à la DRFM/MEMP ont permis de noter un certain nombre de problèmes regroupés par centre d'intérêt.

Il en découle quatre (4) problématiques différentes parmi lesquelles celle relative à l'efficience des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications a été retenue. De cette problématique, se dégage un problème général qui est la non efficience des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP.

Ce problème général se manifeste en termes de dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications (problème spécifique n° 1) ; en termes d'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications (problème spécifique n° 2) ; et en termes de manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP (Problème Spécifique n° 3).

Pour résoudre ce problème général, des objectifs ont été fixés à savoir :

- \* Objectif général : Suggérer des mesures pour rendre efficaces les dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP ;
- \* Objectif spécifique n° 1 : Rendre optimales les dotations budgétaires aux

dépenses d'électricité et des télécommunications ;

\* Objectif spécifique n° 2 : Etablir une adéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications ;

\* Objectif spécifique n° 3 : Organiser et renforcer des contrôles réguliers dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.

Toujours dans la résolution du problème général, trois (3) hypothèses de travail ont été formulées :

- Hypothèse n° 1 : La consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux structures du MEMP explique les dotations budgétaires non optimales ;
- Hypothèse n° 2 : La légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications est à l'origine de l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP ;
- Hypothèse n° 3 : Le manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP est dû au caractère public des structures prestataires de service.

La technique de sondage appuyée par des entretiens directs, a permis la vérification des hypothèses formulées.

Un échantillon de cent soixante (160) agents a été retenu sur une population mère de mille trois cent quarante cinq (1345).

Au regard des seuils de décision retenus, les hypothèses n° 1 et 2 se sont révélées vraies contrairement à l'hypothèse n° 3 qui s'est révélée fausse.

De ce fait, des éléments de diagnostic ont été dégagés, des solutions sont proposées et des conditions de mise en œuvre des solutions ont été suggérées.

---

---

## SOMMAIRE

Introduction générale

### **CHAPITRE 1<sup>er</sup> CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

#### **Section 1 Cadre physique de l'étude et observations de stage.**

**Paragraphe 1** Présentation de la structure d'accueil du stage : la DRFM du MEMP.

**Paragraphe 2** Etat des lieux sur les activités de la DRFM : Observations de Stage

#### **Section 2 Ciblage de la problématique de l'étude.**

**Paragraphe 1** Choix et spécification de la problématique

**Paragraphe 2** Détermination de la vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP

### **CHAPITRE 2<sup>ème</sup> DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE DES SOLUTIONS POUR UNE EFFICIENCE DANS LES DEPENSES BUDGETAIRES EN ELECTRICITE ET EN TELECOMMUNICATIONS AU MEMP**

#### **Section 1 Cadre théorique et méthodologique de l'étude.**

**Paragraphe 1** Des objectifs de l'étude à la revue de littérature

**Paragraphe 2** Méthodologie adoptée

#### **Section 2 Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP.**

**Paragraphe 1** Des enquêtes à l'établissement du diagnostic

**Paragraphe 2** Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.

Conclusion générale

Bibliographie

Annexes

Table des matières

# **AVANT-PROPOS**

Le présent mémoire est le fruit de la formation suivie au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature de l'Université d'Abomey Calavi dans la filière Administration des Finances et du Trésor.

Le choix de notre thème a été motivé par le souci d'une performance financière dans les dépenses publiques en général et dans les dépenses d'électricité et des télécommunications en particulier.

Mais l'importance et l'étendue du sujet nous ont contraint à limiter notre champ d'actions à la Direction des Ressources Financières et du Matériel du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, laquelle Direction traite toutes les dépenses d'électricité et des télécommunications du Ministère.

Tout en étant entièrement responsable des idées et opinions émises dans ce mémoire, nous sommes convaincu que ce dernier reste à parfaire.

Un sincère et franc intérêt sera accordé à toutes critiques et suggestions qui seront de nature à contribuer à son amélioration.

---

---

## INTRODUCTION GENERALE

Les ressources publiques sont destinées à la satisfaction de l'intérêt général. Aussi, importe-t-il que ces ressources soient utilisées de façon efficiente. Le budget constitue un outil primordial aux mains des autorités publiques pour la gestion rationnelle des ressources publiques en vue de la satisfaction de l'intérêt général.

Pour atteindre les objectifs visés à travers les dépenses publiques, une gestion rigoureuse et efficace des finances publiques s'impose aux autorités publiques à tous les niveaux.

Le souci d'avoir un meilleur système de gestion budgétaire a conduit les autorités béninoises à adopter le décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.

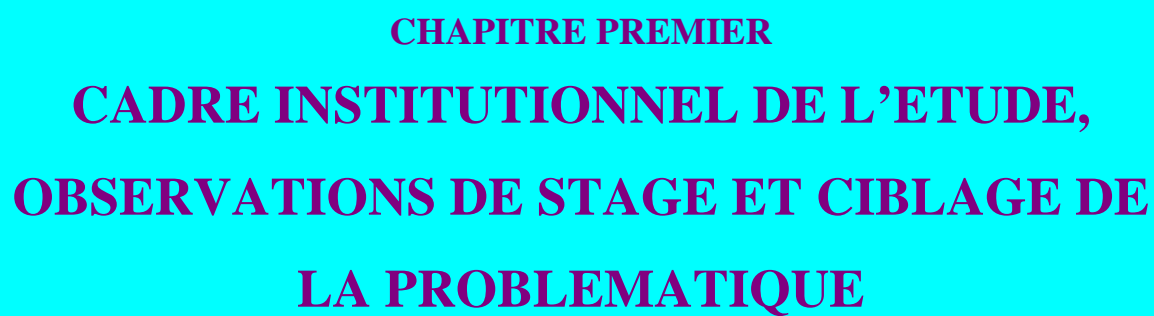
Mais malgré ces réformes, les résultats obtenus ne sont toujours pas très satisfaisants.

De nos jours, d'après les finances publiques modernes, il ne suffit plus d'avoir des taux de consommation des crédits budgétaires les plus élevés pour prétendre à une bonne gestion budgétaire mais plutôt de rechercher la performance dans les dépenses budgétaires.

Cette performance des dépenses budgétaires se mesure à travers l'efficacité, l'efficacité et l'économie notées dans les dépenses publiques.

Et c'est justement la recherche de cette performance dans les dépenses de fonctionnement au niveau du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire qui nous amène à réfléchir sur le thème « *Contribution à l'efficacité des dépenses budgétaires de fonctionnement au MEMP : cas de l'électricité et des télécommunications* ». Etant entendu que ces dépenses ne cessent de connaître un accroissement d'année en année depuis 2005 sans que les structures utilisant l'électricité et les télécommunications n'en connaissent autant, il nous paraît impérieux de suggérer des approches de solutions à cet

état de choses. Pour ce faire, notre étude sera structurée en deux (2) chapitres. Le premier chapitre fera part du cadre institutionnel de l'étude à savoir le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) à travers sa Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ; des observations du stage et du ciblage de la problématique. Le second chapitre présentera les objectifs de l'étude, la démarche méthodologique adoptée pour dénouer la problématique, les enquêtes, la vérification des hypothèses ainsi que les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.



**CHAPITRE PREMIER**  
**CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE,**  
**OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE**  
**LA PROBLEMATIQUE**

Dans ce chapitre, nous allons présenter le cadre institutionnel de l'étude et faire part de nos observations de stage (section 1), avant de procéder au ciblage de la problématique de l'étude (Section 2).

## **Section1 Cadre physique de l'étude et observations de stage**

Nous allons d'abord présenter le cadre physique de notre étude à savoir la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP) (Paragraphe 1) et ensuite restituer les observations de stage (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 Présentation de la structure d'accueil du stage : la DRFM du MEMP**

Avant la présentation de la DRFM où nous avons effectué le stage professionnel, il importe de présenter d'abord le cadre institutionnel de l'étude à savoir le MEMP.

#### **I – Cadre institutionnel de la Direction des Ressources Financières et du Matériel : le MEMP**

##### **A - Attributions du MEMP**

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2008-733 du 22 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, le MEMP a pour missions la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de l'Etat en matière d'éducation, d'enseignement et de formation.

##### **B – Organisation et fonctionnement du MEMP**

Pour assurer cette mission, le MEMP dispose selon l'article 6 du décret n° 2008-733 du 22 décembre 2008 :

- de cinq (5) services directement rattachés au Ministre :
  - le Secrétariat Particulier (SP)
  - la Direction de l'Inspection Pédagogique (DIP)
  - l'Inspection Générale du Ministère (IGM)

- 
- 
- la Cellule de Communication (CC)
  - l'Unité Focale de Lutte contre le VIH/SIDA et les IST en milieu scolaire (UFLS)
  - d'un Cabinet du Ministre,
  - d'un Secrétariat Général du Ministère (IGM)
  - de trois (3) Directions Centrales :
    - la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP)
    - la Direction des Ressources Humaines (DRH)
    - la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM)
  - de sept (7) Directions Techniques :
    - la Direction de la Promotion de la Scolarisation (DPS)
    - la Direction pour la Décentralisation dans l'Education et de la Coopération (DDEC)
    - la Direction de l'Enseignement Maternel (DEM)
    - la Direction de l'Enseignement Primaire (DEP)
    - la Direction des Etablissements Privés des Enseignements Maternel et Primaire (DEPEMP)
    - la Direction des Infrastructures, de l'Equipeement et de la Maintenance (DIEM)
    - la Direction des Examens et Concours (DEC)
  - de quatre (4) organismes, entreprises publiques et semi-publiques sous tutelle :
    - l'Institut National pour la Formation et la Recherche en Education (INFRE)
    - la Médiathèque de l'Education (ME)
    - le Centre National de Production de Manuels Scolaires (CNPMS)
    - les Ecoles Normales d'Instituteurs (ENI)
  - de (3) organes consultatifs et/ou délibératifs nationaux :
    - le Conseil Consultatif National des Enseignements Maternel et Primaire
- 
-

(CCNEMP)

- la Commission Nationale Béninoise pour l'UNESCO (CNBU)
- le Conseil Sectoriel pour le Dialogue Social (CSDS)
- des Structures déconcentrées :
  - les Directions Départementales des Enseignements Maternel et Primaire (DDEMP)
  - les Circonscriptions Scolaires (CS).

## **II – Cadre physique de l'étude : La Direction des Ressources Financières et du Matériel du MEMP**

La DRFM est l'une des trois Directions Centrales du MEMP.

Selon les dispositions de l'article 55 du décret n° 2008-733 du 22 décembre 2008 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du MEMP, la DRFM est chargée :

- de coordonner la préparation et l'exécution du budget annuel de fonctionnement du Ministère et des organismes sous tutelle dans leur ensemble et en assurer les consolidations et le suivi nécessaire, dans le cadre des procédures en vigueur ;
- d'élaborer chaque année, un rapport explicitant les programmes d'activités justifiant les demandes budgétaires et les priorités internes auxquelles elles correspondent, en appui au projet de budget de fonctionnement du Ministère et des organismes sous tutelle ;
- d'établir annuellement les comptes économiques de l'éducation comprenant l'ensemble des dépenses et des ressources consacrées aux activités couvertes par le Ministère, quelles qu'en soient les sources de financement, conformément aux lois et règlements en vigueur ;
- d'assurer la gestion financière et la coordination de la gestion logistique du Ministère ;
- d'animer et de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles procédures budgétaires décentralisées ;

- d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de maintenance des équipements du Ministère ;
- de veiller à l'utilisation rationnelle et à la maintenance du système informatique du Ministère.

Pour mener à bien ces différentes tâches, la DRFM comprend sept (7) services à savoir :

- ✓ le Secrétariat Administratif
- ✓ le Service du Contrôle et de la Comptabilité
- ✓ le Service du Budget
- ✓ le Service de la Trésorerie
- ✓ le Service du Matériel et de la Maintenance des Equipements
- ✓ le Service de la Gestion et de la Maintenance du Parc Automobile
- ✓ le Service Informatique.

## **Paragraphe 2 Etat des lieux sur les activités de la DRFM : observations de stage**

L'état des lieux sur les activités de la DRFM nous permet de faire part des mécanismes de préparation et d'exécution du budget du MEMP, d'une part et de réalisation des dépenses en électricité et en télécommunications, d'autre part.

### **I – La préparation du budget**

Après réception par le MEMP de la lettre circulaire du Ministre chargé des Finances, demandant les propositions budgétaires, le DRFM adresse à son tour une autre lettre circulaire à tous les Directeurs Techniques et Centraux, Responsables des Organismes Sous Tutelle et des Structures déconcentrées.

Par cette lettre, il les invite à lui faire parvenir dans un délai, leurs propositions de dépenses commençant par les priorités.

Une fois les propositions de dépenses obtenues, le DRFM, en collaboration avec les services compétents de la Direction de la Programmation et de la Prospective, convoque une séance d'arbitrage

budgétaire qui prend en compte les priorités du secteur, les urgences du moment et surtout la lettre de cadrage envoyée préalablement par le Ministre en charge des Finances.

Après l'arbitrage budgétaire, les nouvelles propositions de dépenses retenues après ajustements, parviennent au DRFM qui les transmet après avis du Ministre à la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère chargé des Finances.

## **II – L'exécution du budget**

Après le vote du Budget Général de l'Etat (BGE) par l'organe législatif (Assemblée Nationale), le Ministre en charge des Finances adresse, aux Ministres sectoriels et Présidents d'Institutions de l'Etat, une lettre de notification des crédits budgétaires pour enclencher le processus d'exécution du budget de l'Etat.

Au niveau de la DRFM/MEMP, l'exécution des dépenses publiques se fait par deux (2) procédures :

- la procédure normale et
- la procédure exceptionnelle.

### **A – La procédure normale**

La procédure normale permet d'exécuter les dépenses publiques en quatre (4) étapes à savoir : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

Les trois (3) premières étapes (engagement, liquidation, ordonnancement) constituent la phase administrative ; la quatrième (paiement), la phase comptable.

- **L'engagement de la dépense**

L'engagement est défini comme l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Les Responsables administratifs désignés sous le vocable « Gestionnaire de Crédits » (G.C) sont les initiateurs des dépenses de leurs

unités. Ils expriment eux-mêmes leurs différents besoins et adressent au DRFM une demande d'engagement manuscrite pré numérotée, datée, signée et cachetée. Cette demande d'engagement est suivie de trois (3) devis ou factures pro forma produits par différents fournisseurs ou prestataires de service agréés à la suite d'une consultation restreinte.

Signalons qu'à l'approche de la date d'arrêt des opérations d'engagement, cette étape connaît un accroissement significatif et débordant. Il se pose alors ***un problème de respect du plan de consommation des crédits (PCC)*** au niveau des Gestionnaires de crédits.

Il convient de noter que les fournisseurs ou les prestataires de service doivent être non seulement agréés mais aussi et surtout à jour vis-à-vis de l'Administration fiscale et de l'Administration chargée de la Sécurité sociale. De même, leurs propositions de prix doivent tenir compte du référentiel des prix en vigueur.

Des trois (3) factures ou devis proposés, le DRFM, ordonnateur délégué du budget du ministère, choisit un (e) et confie le dossier à l'un de ses collaborateurs appelé « agent DA » qui procède à la saisie sur SIGFiP. Cette saisie aboutit à l'édition d'un projet de fiche d'engagement qui sera transmis au DRFM avec les devis ou factures pro forma et la demande d'engagement.

Le DRFM, après vérification de l'exactitude des données saisies, valide le dossier, édite deux exemplaires de la fiche d'engagement et l'original du Bon de Commande et transmet tout le dossier au Délégué du Contrôleur Financier (DCF) après centralisation de toutes les propositions d'engagement par chapitre budgétaire et ceci dans un délai de quatre (4) jours.

Le Délégué du Contrôleur Financier après réception du dossier électronique et des supports papier, contrôle la régularité de la dépense, la présence effective des pièces justificatives. A la suite du contrôle, le DCF valide les dossiers acceptés, diffère son visa pour ceux qui méritent quelques corrections et refuse le visa pour ceux à reprendre avec des fiches de notification expliquant les motifs.

A ce stade, la fréquence des dossiers différés ou rejetés n'est pas négligeable. Toutes choses étant égales par ailleurs, cette situation entraîne des effets négatifs sur le niveau de consommation des crédits budgétaires.

On pourrait conclure à *un problème de formation des agents ou à un problème de motivation*, lesquels entraînant le *problème de fréquents rejets ou différés des titres de paiement par le contrôleur financier*.

Le DRFM réceptionne les dossiers déjà visés par le DCF.

Pour ceux à visa différé, les corrections nécessaires sont apportées par les Gestionnaires de crédits concernés.

Pour ceux à visa refusé, la reprise du dossier s'impose.

Quant aux dossiers validés par le DCF, le DRFM accède au module de notification pour éditer les copies n°1, 2, 3 du Bon de Commande, l'étiquette à coller sur l'original du Bon de Commande et le Bordereau d'Envoi du fournisseur. Le Bordereau d'Envoi sera rempli par le fournisseur ou le prestataire de service qui le retourne au Gestionnaire de Crédits, après exécution de la commande, appuyé de l'original du Bon de Commande, du Bordereau de Livraison ou de l'attestation du service fait et de trois (3) exemplaires de la facture.

Retenons que le DRFM garde la copie n°2 du Bon de Commande et adresse au Gestionnaire de crédits la copie n° 1 ; l'original plus la copie n° 3 et le Bordereau d'Envoi étant déjà adressés au fournisseur ou au prestataire de service.

A ce niveau de la procédure, le fichier informatique passe à l'état « notifié au fournisseur ».

Il convient de préciser qu'à ce stade, une éventuelle défaillance du fournisseur ou du prestataire peut encore amener le DRFM à annuler l'engagement. Dans ce cas, il édite une fiche de dégagement de crédits qu'il adresse au DCF.

L'informatisation du circuit d'exécution des dépenses publiques présente, de temps à autre, des défaillances qui influent négativement sur le

niveau de consommation des crédits budgétaires. On peut alors conclure au *problème de défaillance du réseau SIGFiP*.

- **La liquidation de la dépense**

Deuxième étape de la phase administrative de l'exécution de la dépense, la liquidation de la dépense consiste à attester la réalité de la dette publique et à calculer son montant précis.

Le Gestionnaire des Crédits, après réception de la Commande, procède à l'enregistrement de cette dernière dans les registres indiqués, certifie le « service fait » au verso des factures du fournisseur après contrôle des calculs et transmet tout le dossier aux services de la DRFM.

L'agent DA saisit à nouveau les données de la facture, du Bon de Commande, du Bordereau de Livraison ou de l'Attestation du service fait et édite un projet de mandat.

Le DRFM procède aux contrôles en rapprochant le projet de mandat des pièces justificatives et valide le dossier pour éditer le mandat de paiement et le Bordereau de Transmission du ou des mandat (s) qu'il transmet au Délégué du Contrôleur Financier et ceci dans un délai de deux (2) jours.

Le DCF dispose des possibilités d'enquête pour contrôler la sincérité de la certification du service fait mais malheureusement reste impuissant face à la qualité du service fait et des produits livrés. On pourra conclure au *problème de l'incapacité ou de l'incompétence du Contrôleur Financier face à la qualité du service fait ou des produits livrés*.

Après les contrôles réglementaires, le DCF vise les mandats, les diffère ou les rejette suivant le cas, puis les transmet au DRFM par un Bordereau de Transmission.

- **L'ordonnancement de la dépense**

Après le visa du DCF, le DRFM signe les mandats, les ordonnance dans le réseau SIGFiP et les transmet à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) dans un délai d'un (1) jour pour paiement.

L'ordonnancement est la troisième étape de la phase administrative de l'exécution des dépenses publiques. Il représente l'ordre que l'ordonnateur donne au comptable public de payer la dette de l'Etat.

Mais dans la pratique, on constate que les délais précédemment cités ne sont toujours pas respectés à chaque étape. On peut en conclure à un ***problème de lenteur dans l'exécution des tâches.***

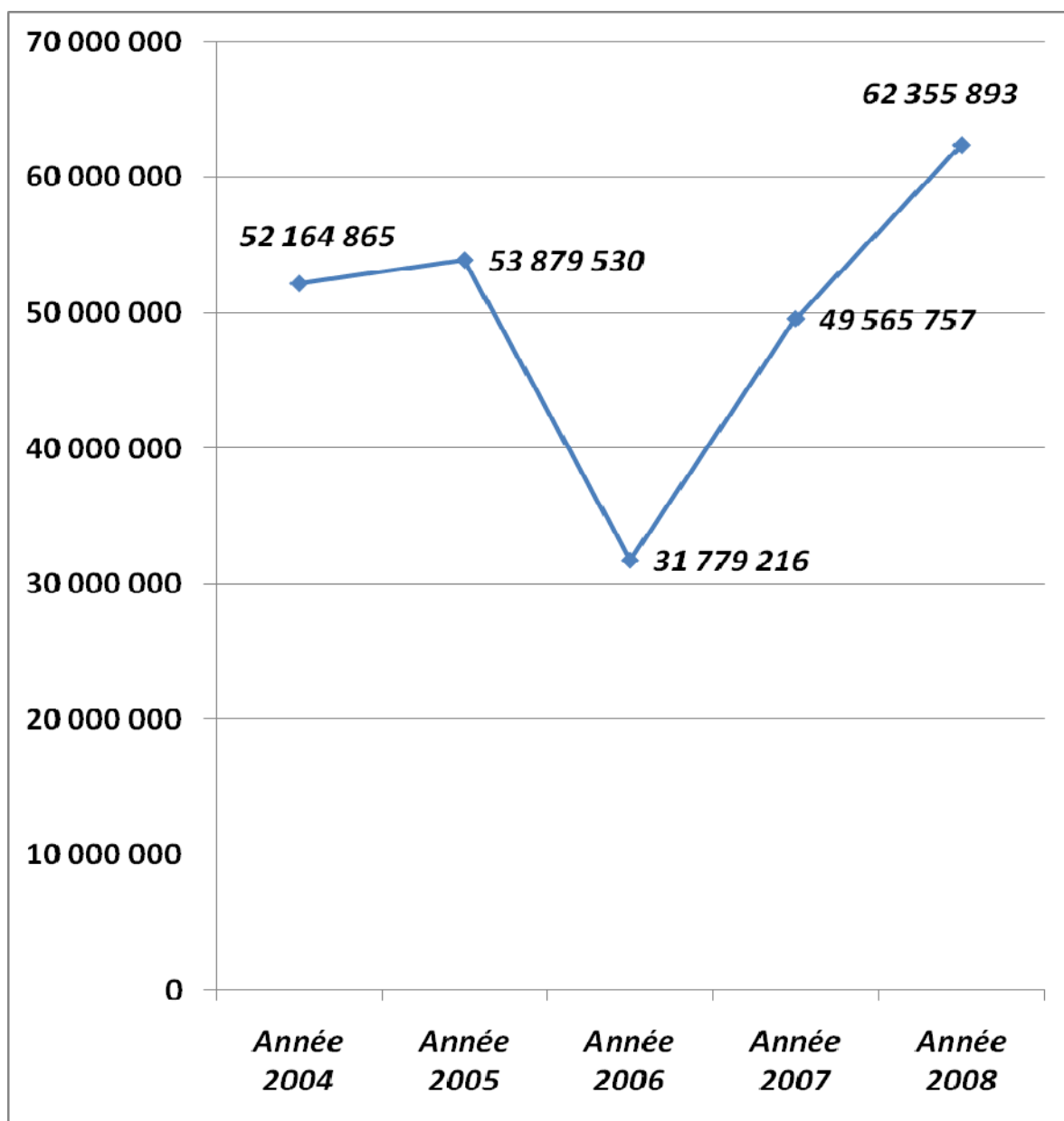
Les tableaux ci-après regroupent les constats faits à la DRFM en ce qui concerne les Engagements et les Ordonnements des dépenses par nature du MEMP.

**Tableau n°1 Point d'exécution des dépenses de fonctionnement du MEMP de 2004 à 2008 (En milliers de F.CFA)**

<i>LIBELLES</i>  <i>ANNEES</i>	<i>DOTATIONS BUDGETAIRES</i>	<i>TOTAL DES TITRES ADMIS EN PAIEMENT</i>	<i>TAUX BASE ORDONNANCEMENT (%)</i>
2004	56 098 034	52 164 865	92,99
2005	64 535 774	53 879 530	83,49
2006	74 404 719	31 779 216	42,71
2007	63 082 001	49 565 757	78,57
2008	78 666 626	62 355 893	79,27

**Source** : *Tableau réalisé par nous même sur la base des données SIGFiP*

**Graphique n°1** Représentation graphique de l'exécution des dépenses de fonctionnement du MEMP de 2004 à 2008 (en milliers de F CFA)



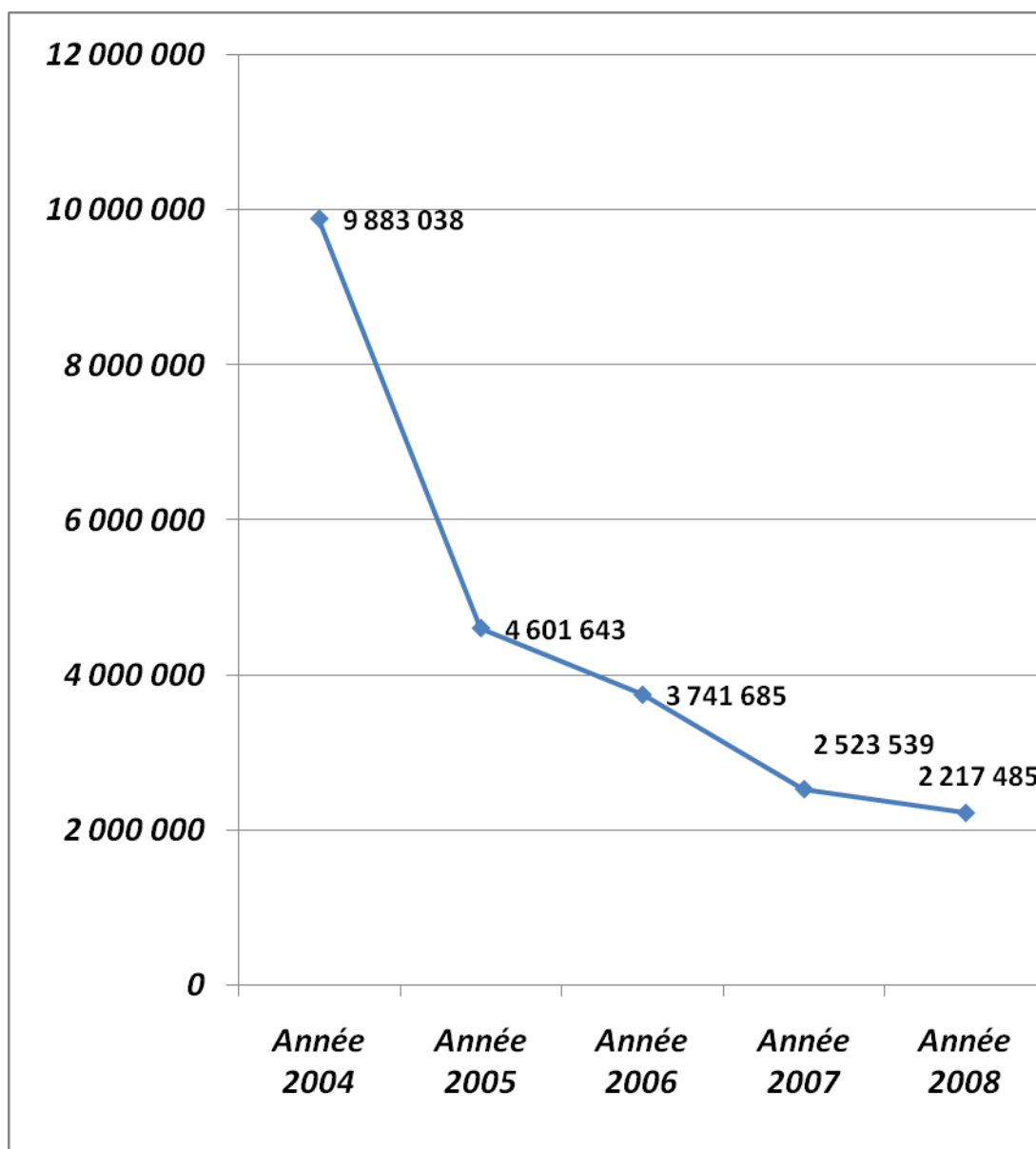
**Source** : Données SIGFiP

**Tableau n°2 : Point d'exécution des dépenses d'investissements du MEMP  
de 2004 à 2008 (En milliers de F.CFA)**

<i>LIBELLES</i>  <i>ANNEES</i>	<i>DOTATIONS BUDGETAIRES</i>	<i>TOTAL DES TITRES ADMIS EN PAIEMENT</i>	<i>TAUX BASE ORDONNANCEMENT (%)</i>
2004	12 741 821	9 883 038	77,56
2005	15 106 524	4 601 643	30,46
2006	12 734 014	3 741 685	29,38
2007	18 653 022	2 523 539	13,53
2008	19 117 662	2 217 485	11,60

**Source :** *Tableau réalisé par nous même sur la base des données SIGFiP*

**Graphique n°2 Représentation graphique de l'exécution des dépenses d'investissements du MEMP de 2004 à 2008 (en milliers de F CFA)**



**Source :** Données SIGFiP

Après analyse de ces deux (2) tableaux, on constate que le taux d'exécution des dépenses d'investissements est très faible par rapport à celui des dépenses de fonctionnement.

A aucun moment de la période 2005 à 2008, les dépenses d'investissements n'ont véritablement jamais dépassé la barre des 30 %.

Mieux, elles connaissent une baisse, d'année en année, et se retrouvent à un taux d'exécution base ordonnancement de 11,60 % en 2008 pendant que celui des dépenses de fonctionnement oscille autour de 78 %. On pourra conclure à *un problème de faible taux d'exécution des investissements par rapport aux dépenses de fonctionnement.*

Par ailleurs, précisons que l'exécution des dépenses publiques ne passe plus par les étapes d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement mais plutôt par la procédure d'appel à candidature lorsque les montants atteignent les seuils de dix millions francs CFA (10.000.000) pour les prestations de service ou fournitures et trente millions (30.000.000) Francs CFA pour les travaux (constructions).

- **Le paiement de la dépense**

Après transmission au Trésor Public des mandats par le DRFM, le comptable public procède aux contrôles de régularité.

Lorsque ces contrôles se révèlent satisfaisants, le comptable public appose sur les mandats le cachet « VU BON A PAYER ».

Il s'agit du « paiement juridique » de la dépense publique.

Après le paiement juridique, vient le « paiement matériel » à savoir le paiement proprement dit qui se matérialise soit par un paiement à vue, soit par paiement par chèque Trésor, soit par virement bancaire ou postal.

En définitive, on constate au bout de la procédure normale que l'Etat ne paie qu'aux fournisseurs en règle vis-à-vis du fisc et de la sécurité sociale et ayant effectivement exécuté la commande publique.

Ceci constitue un atout précieux dans la gestion des finances publiques : l'Etat ne paie qu'aux « fournisseurs dignes ».

### **B – La procédure exceptionnelle**

La procédure exceptionnelle est utilisée lorsque la dépense publique à exécuter présente un caractère urgent ou exceptionnel.

La dépense est alors exécutée soit :

- par Ordre de Paiement (OP),
- par Engagement - Ordonnancement,
- par Délégation – Ordonnancement,
- par Délégation – Engagement.

- **Dépenses exécutées par Ordre de Paiement**

Pour ces genres de dépenses, leur initiateur (Gestionnaire de Crédits) saisit le DRFM, ordonnateur-délégué du budget du MEMP, par une lettre d'appel de fonds. Le DRFM fait saisir les données dans SIGFiP, valide et édite un OP qui sera ensuite transmis au DCF par bordereau pour contrôle.

Après un contrôle concluant, le DCF retourne l'OP au DRFM qui le signe et le transmet au Trésor Public pour mise à disposition des fonds.

Mais il faut constater parfois qu'il n'est toujours pas aisé de procéder à la régularisation de l'OP à bonne date après l'exécution des dépenses.

Il se dégage donc *un problème de régularisation des OP à bonne date.*

- **Dépenses exécutées par Engagement -Ordonnancement**

Cette procédure met en jeu deux (2) phases :

- la phase Engagement – Ordonnancement (l'Engagement et l'Ordonnancement se font concomitamment) et
- la phase paiement.

Il convient de signaler que le renouvellement des avances se fera sur la base des pièces justificatives présentées.

La procédure Engagement – Ordonnancement concerne :

- \* les dépenses issues d'une décision de mandatement et
- \* les dépenses exécutées sans décision de mandatement.

- **Dépenses exécutées par Délégation – Ordonnancement**

Les dépenses des postes diplomatiques sont exécutées par cette procédure.

L'engagement et l'ordonnancement sont faits de façon concomitante.

- **Dépenses exécutées par Délégation – Engagement**

Cette procédure est utilisée pour envoyer les crédits délégués vers les Directions départementales du MEMP qui sont des structures déconcentrées.

A ce niveau il faut noter que le SIGFiP n'est pas déconcentré dans les départements. Il se pose donc *le problème de déconcentration du SIGFiP dans les départements.*

Une fois la préparation et l'exécution du budget passées en revue au niveau de la DRFM, il va falloir observer la réalisation des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP.

### **III – Réalisation des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP**

Les dépenses d'électricité et des télécommunications sont toutes au poste «dépenses de fonctionnement» du Ministère et sont exécutées par la procédure Engagement-Ordonnancement. Leur évolution sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2004 au 30 octobre 2009 a suscité à notre niveau un certain nombre de réflexions. Ceci nous a amené à observer les comportements des différents utilisateurs de ces biens (électricité et télécommunications) du niveau central jusqu'au niveau déconcentré.

- Pour ce qui concerne les dépenses d'électricité, les dotations budgétaires passent de 141.113.000 F en 2004 à 210.869.000 F CFA en 2005 soit une augmentation de 49,43 % contre une baisse de 13,47 % du budget entier (36.001.594.000F en 2004 et 31.150.099.854 F en 2005).

Qu'est ce qui peut justifier une pareille augmentation ?

Mieux, les dotations de 2005 ont été exécutées à 100 % tout comme celles de 2004.

De 2005 à 2007, les dotations budgétaires en dépenses d'électricité du MEMP sont restées au niveau de 210.869.000 F CFA avec des taux d'exécution de 100 % en 2005, de 100 % en 2006 et de 75 % en 2007.

Signalons que le taux de 2007 se justifie par un très grand retard qu'a connu la transmission des factures au MEMP par la SBEE par rapport à la date d'arrêt des ordonnancements.

Les années 2008 et 2009 ont connu les mêmes dotations budgétaires de 179.239.000 F CFA avec des taux d'exécution de 100 % en 2009 tout comme en 2008.

Il convient de signaler que les dotations de 2009 ont été totalement épuisées depuis le 30 octobre 2009.

Malgré l'exécution à 100 % des dotations budgétaires en électricité, il convient de signaler que d'importantes factures de la Société Béninoise d'Energie Electrique (SBEE) continuent de parvenir au MEMP bien après l'arrêt des opérations d'engagement et d'ordonnancement des dépenses budgétaires. Ainsi ces factures seront imputées sur la gestion suivante et ceci d'année en année. Il se pose alors des problèmes comme *la non maîtrise des dépenses de consommation d'électricité, d'une part et les dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité, d'autre part.*

Dans ces conditions, il serait difficile d'apprécier l'efficience des dépenses budgétaires en électricité au MEMP.

Le point d'exécution des dépenses budgétaires en électricité au MEMP de 2004 à 2009 est fait dans le tableau n° 3.

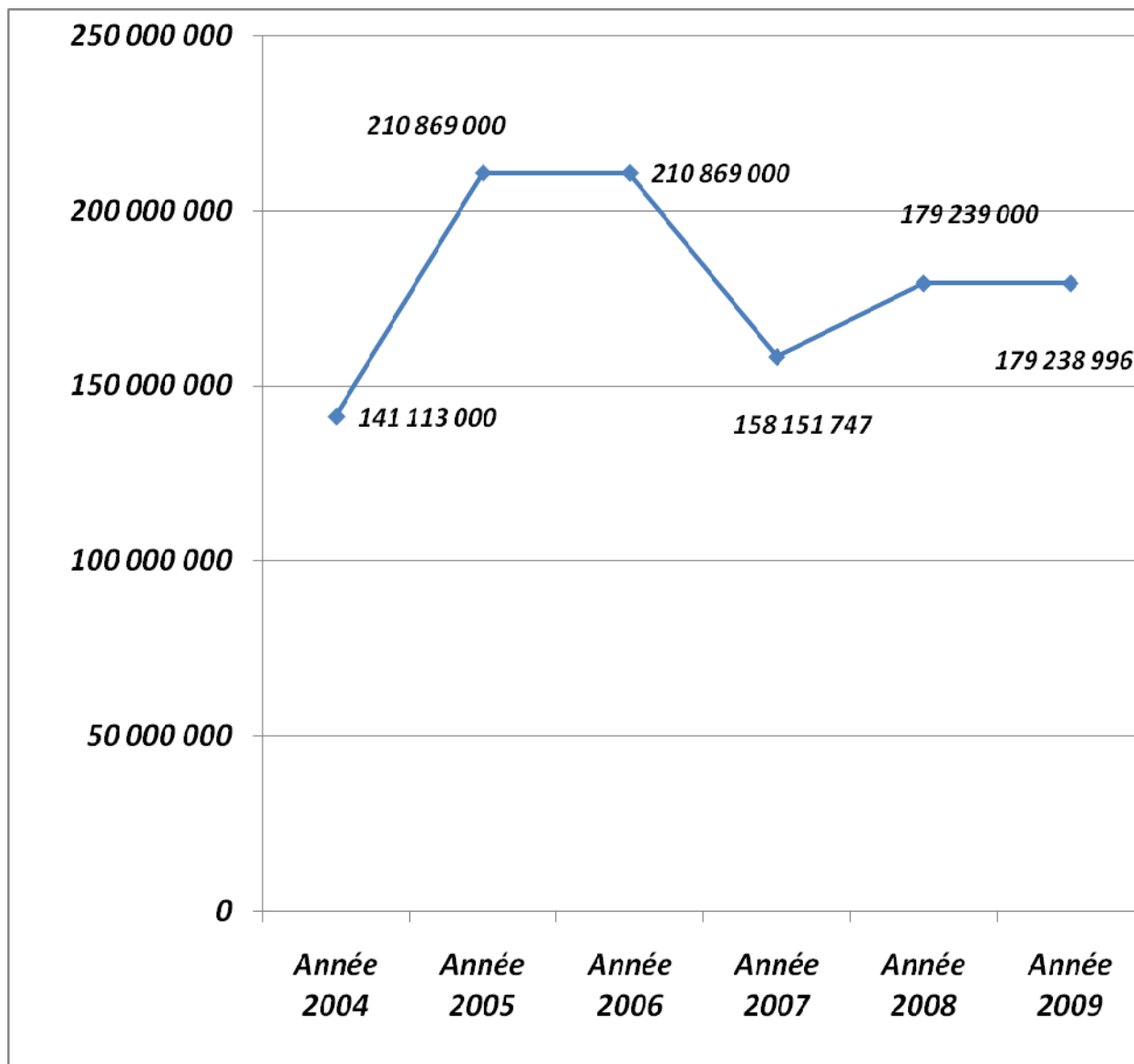
**Tableau n°3 : Point d'exécution des dépenses d'électricité du MEMP de 2004 à 2009 (En F.CFA)**

<b>LIBELLES</b>  <b>ANNEES</b>	<b>DOTATIONS BUDGETAIRES</b>	<b>ENGAGEMENTS</b>	<b>ORDONNANCEMENTS</b>	<b>ORDRES DE PAIEMENT</b>	<b>TOTAL DES TITRES ADMIS EN PAIEMENT</b>	<b>TAUX (%)</b>
2004	141 113 000	141 113 000	70 556 500	70 556 500	141 113 000	100
2005	210 869 000	210 869 000	210 869 000	-	210 869 000	100
2006	210 869 000	210 869 000	210 869 000	-	210 869 000	100
2007	210 869 000	158 151 747	158 151 747	-	158 151 747	75
2008	179 239 000	179 238 996	179 238 996	-	179 238 996	100
2009*	179 239 000	179 239 000	179 239 000	-	179 239 000	100

**Source :** Tableau réalisé par nous même sur la base des données SIGFiP

\* (données du 30 octobre 2009)

**Graphique n°3** Représentation graphique de l'exécution des dépenses d'électricité du MEMP de 2004 à 2009 (en F CFA)



**Source:** Données SIGFiP

Par ailleurs, les tableaux n°4 et 5 nous permettent d'apprécier le poids des dépenses d'électricité par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement d'une part, et par rapport à l'ensemble des dépenses d'investissements d'autre part.

**Tableau n° 4 Poids des dépenses d'électricité par rapport aux dépenses de fonctionnement au MEMP (Base Ordonnancement) En F.CFA**

Années \ Libellés	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'électricité	Poids des dépenses d'électricité dans le fonctionnement (%)
2004	52.164.865.000	141.113.000	0,27
2005	53.879.530.000	210.869.000	0,39
2006	31.779.216.000	210.869.000	0,66
2007	49.565.757.000	158.151.747	0,32
2008	62.355.893.000	179.238.996	0,29

*Source : Elaboré sur la base des données SIGFiP*

**Tableau n° 5 Poids des dépenses d'électricité par rapport aux dépenses d'investissements au MEMP (Base Ordonnancement) En F.CFA**

Années \ Libellés	Dépenses d'investissements	Dépenses d'électricité	Poids des dépenses d'électricité par rapport aux investissements (%)
2004	9.883.038.000	141.113.000	1,43
2005	4.601.643.000	210.869.000	4,58
2006	3.741.685.000	210.869.000	5,63
2007	2.523.539.000	158.151.747	6,27
2008	2.217.485.000	179.238.996	8,08

*Source : Elaboré sur la base des données SIGFiP*

D'après l'analyse des tableaux n° 4 et 5, on constate que les dépenses d'électricité occupent 0,27 % en 2004 ; 0,39 % en 2005 et 0,66 % en 2006 de l'ensemble des dépenses de fonctionnement. Cela signifie que le poids de l'électricité est passé du simple au-delà du double dans les dépenses de fonctionnement de 2004 à 2006 avant de connaître une légère baisse en 2008

qui en réalité n'en est pas une du fait des nombreuses factures non prises en compte au cours de l'année.

Le constat est encore plus significatif en ce qui concerne le poids de l'électricité par rapport aux investissements. Le poids de l'électricité par rapport aux investissements passe de 1,43 % en 2004 à 8,08 % en 2008.

- Pour l'exécution des dépenses budgétaires en frais de télécommunications dans le Ministère, le constat est le même que celui de l'exécution de l'électricité.

Il est constaté qu'en 2004, les dotations budgétaires en frais de télécommunications étaient de 91.310.000 F CFA.

Ces dotations ont été engagées et ordonnancées à 100 % donc une consommation totale des crédits votés pour les télécommunications.

En 2005, les dotations budgétaires passent de 91.310.000 F à 126.188.000 F, soit une augmentation de 38,19 % pendant que le budget entier du Ministère connaissait des coupes sombres de 13,47 %.

De 2005 à 2007, les dotations budgétaires en frais de télécommunications sont fixées à 126.188.000 F. Les taux d'exécution sont de 100 % dans les engagements tout comme dans les ordonnancements.

Pour les années 2008 et 2009, les dotations sont de 107.260.000 F avec une exécution totale (100 %).

Signalons que déjà au 30 octobre, les dotations de 2009 sont totalement épuisées. On remarque que le taux d'exécution des dépenses en télécommunications a été toujours de 100 % de 2004 à 2009.

De la même manière, des factures de consommation en télécommunications continuent de parvenir à la DRFM bien après l'arrêt des engagements et des ordonnancements qui intervient souvent de mi octobre à mi novembre.

Les tableaux n°6 et 7 donnent une idée de l'importance des dépenses des télécommunications par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement

et à l'ensemble des dépenses d'investissements.

**Tableau n° 6 Poids des dépenses des télécommunications par rapport aux dépenses de fonctionnement au MEMP (Base Ordonnancement) En F.CFA**

Années \ Libellés	Dépenses de fonctionnement	Dépenses des télécommunications	Poids des dépenses des télécommunications dans le fonctionnement (%)
2004	52.164.865.000	91.310.000	0,18
2005	53.879.530.000	126.188.000	0,23
2006	31.779.216.000	126.188.000	0,40
2007	49.565.757.000	126.188.000	0,25
2008	62.355.893.000	107.260.000	0,17

Source : Elaboré sur la base des données SIGFiP

**Tableau n° 7 Poids des dépenses des télécommunications par rapport aux dépenses d'investissements au MEMP (Base Ordonnancement) En F.CFA**

Années \ Libellés	Dépenses d'investissements	Dépenses des télécommunications	Poids des dépenses des télécommunications par rapport aux investissements(%)
2004	9.883.038.000	91.310.000	0,92
2005	4.601.643.000	126.188.000	2,74
2006	3.741.685.000	126.188.000	3,37
2007	2.523.539.000	126.188.000	5
2008	2.217.485.000	107.260.000	4,84

Source : Elaboré sur la base des données SIGFiP

L'analyse des tableaux n°6 et 7 montre que le poids des dépenses des télécommunications par rapport aux dépenses de fonctionnement et à celles des investissements a connu la même allure que celle des dépenses d'électricité.

En somme, si l'on devrait s'en tenir au taux de consommation des crédits budgétaires, l'électricité et les télécommunications feraient partie des rubriques budgétaires ayant connu le plus d'engagements et d'ordonnements. Mais une chose est d'avoir un meilleur taux de consommation des crédits budgétaires, une autre est aussi d'avoir l'efficacité, l'efficacité et l'économie dans les dépenses publiques. Et c'est justement ce que stipule la «règle des 3 E» des Finances publiques modernes.

Les besoins du MEMP en télécommunications ayant été couverts d'une année à l'autre, le problème d'efficacité ne se pose point. Mais il se pose le problème d'efficacité des dépenses budgétaires en télécommunications car on aurait pu couvrir ces mêmes besoins avec moins de crédits budgétaires.

La procédure d'exécution des dépenses en électricité et en télécommunications (Engagement-Ordonnement) offre un atout très important à savoir l'assurance du principe de continuité du service public. Il serait très difficile voire impossible au MEMP d'assurer efficacement les missions à lui confiées si les structures prestataires de service d'électricité et des télécommunications arrivaient à cesser leurs prestations du fait des paiements différés (imputations sur une autre gestion).

Le point d'exécution des dépenses en télécommunications de 2004 à 2009 au MEMP est fait dans le tableau n° 8.

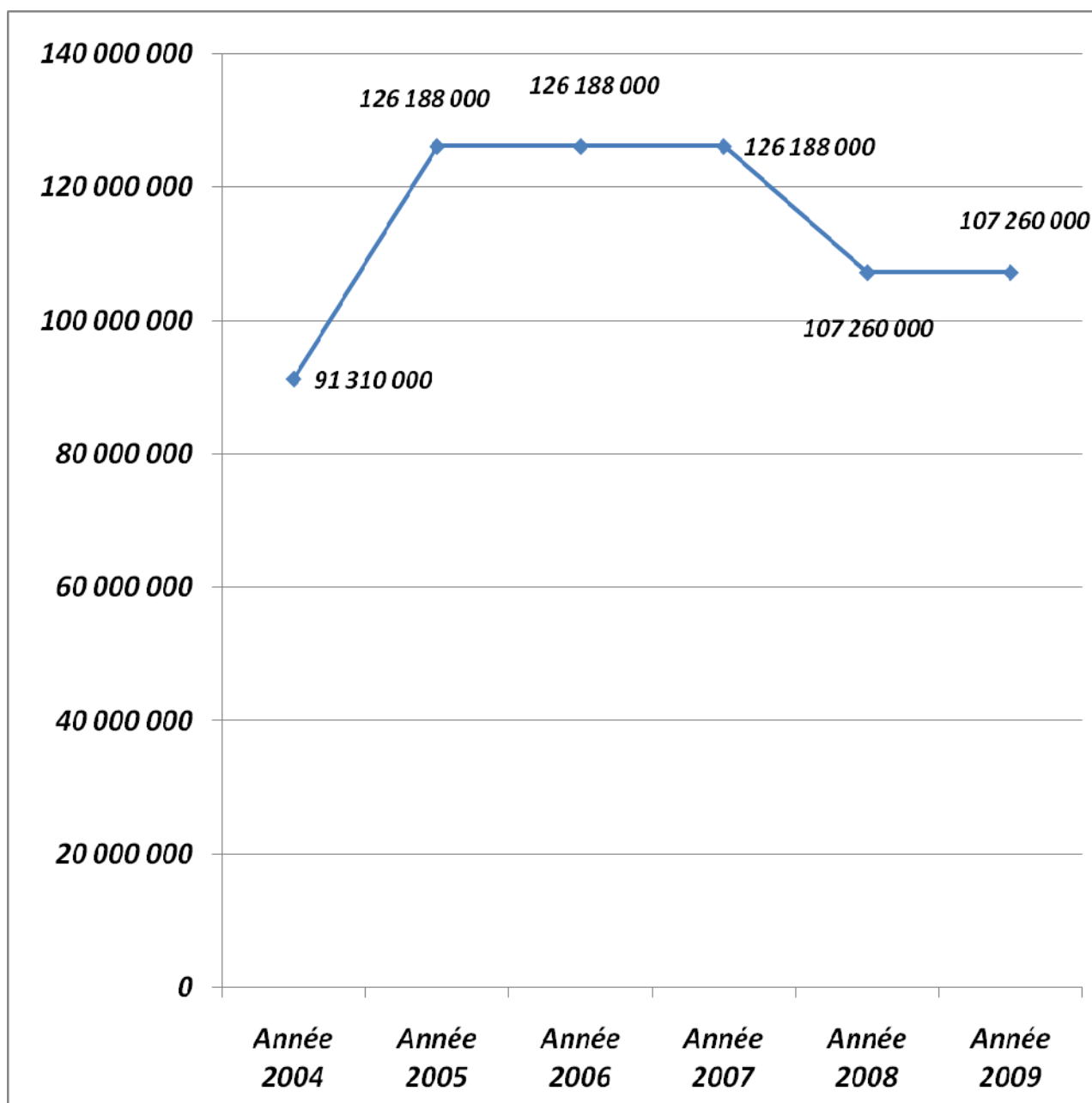
**Tableau n°8 : Point d'exécution des dépenses en télécommunications du MEMP de 2004 à 2009**  
(En F.CFA)

<b>LIBELLES</b> <b>ANNEES</b>	<b>DOTATIONS</b> <b>BUDGETAIRES</b>	<b>ENGAGEMENTS</b>	<b>ORDONNANCEMENTS</b>	<b>ORDRES DE</b> <b>PAIEMENT</b>	<b>TOTAL DES</b> <b>TITRES ADMIS</b> <b>EN PAIEMENT</b>	<b>TAUX</b> <b>(%)</b>
2004	91 310 000	91 310 000	34 241 250	57 068 750	91 310 000	100
2005	126 188 000	126 188 000	126 188 000	-	126 188 000	100
2006	126 188 000	126 188 000	126 188 000	-	126 188 000	100
2007	126 188 000	126 188 000	126 188 000	-	126 188 000	100
2008	107 260 000	107 260 000	107 260 000	-	107 260 000	100
2009*	107 260 000	107 260 000	107 260 000	-	107 260 000	100

**Source :** *Tableau réalisé par nous même sur la base des données SIGFiP*

\* (données du 30 octobre 2009)

**Graphique n°4** Représentation graphique de l'exécution des dépenses des télécommunications du MEMP de 2004 à 2009 (en F CFA)



**Source:** Données SIGFiP

En somme, on assiste à une inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications.

Il se pose également *le problème de gestion sans suivi et contrôle efficace de l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.*

Au demeurant, d'autres atouts non moins importants ont été remarqués. Il s'agit, entre autres, de :

- *l'effectivité du service fait avant tout paiement ;*
- *l'existence d'un manuel de procédures des tâches administratives et financières à la DRFM, un outil précieux et indispensable à toute structure administrative pour une bonne gestion ;*
- *l'ambiance de travail acceptable.*

Au-delà de tous ces atouts, notre séjour de stage au MEMP nous a permis également de noter, de façon générale, quelques dysfonctionnements à savoir :

- *l'accueil nonchalant réservé aux usagers,*
- *la non assiduité et la non ponctualité de bon nombre d'agents à leur service,*
- *le manque de fiabilité des pièces comptables produites par les Directeurs d'écoles dans le cadre de la gestion des subventions allouées aux écoles par l'Etat,*
- *la confusion des rôles d'ordonnateur et de comptable dans la gestion des subventions des écoles,*
- *la complexité du système de passation des marchés publics.*

Ces différents dysfonctionnements constituent des goulots d'étranglement qui handicapent un tant soit peu la réussite des missions assignées au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

## **IV– Inventaire des éléments de l'état des lieux**

L'inventaire des éléments de l'état des lieux nous amènera à évoquer les forces et opportunités (les atouts) et les faiblesses et menaces (les problèmes).

### **A – Inventaire des atouts**

Comme atouts, nous avons pu retenir les cas suivants :

- Ambiance de travail acceptable
- Existence d'un manuel de procédures des tâches administratives et financières à la DRFM
- Caractères rassurants des fournisseurs et prestataires de service.
- Assurance de la non cessation des prestations dans la fourniture d'électricité et des télécommunications malgré les paiements réimputés sur la gestion suivante.
- Effectivité du «service fait» avant tout paiement
- Assurance du principe de la continuité du service public.

### **B – Inventaire des problèmes**

Pendant le temps qu'à duré notre stage à la DRFM, nous avons pu retenir quelques problèmes que voici :

- le non respect du plan de consommation des crédits,
- la rareté de formation et de recyclage des agents,
- la non motivation des agents,
- les fréquents rejets et différés des titres de paiement par le Contrôleur Financier,
- l'incapacité et l'incompétence du DCF face à la qualité du service fait ou des produits livrés,
- les défaillances du réseau SIGFiP,
- la non régularisation des OP à bonne date,
- la lenteur dans l'exécution des tâches administratives et financières,
- la faiblesse du taux d'exécution des dépenses d'investissements par rapport à celui des dépenses de fonctionnement,

- la non accessibilité du SIGFiP dans les Directions Départementales,
- la non maîtrise des dépenses de consommation d'électricité et des télécommunications,
- les dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications,
- l'inefficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications,
- l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications,
- la gestion sans suivi et contrôle régulier et efficace de l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.

Une fois l'inventaire des atouts et des problèmes fait, nous allons procéder au ciblage de la problématique de notre étude.

## **Section 2 Ciblage de la problématique de l'étude**

Dans cette section, il sera question dans un premier instant de choisir et de spécifier la problématique de notre étude (Paragraphe1), et dans un second de déterminer la vision globale de résolution de la problématique spécifiée (Paragraphe2).

### **Paragraphe 1 Choix et spécification de la problématique**

Avant le choix d'une problématique qui sera celle de notre étude, nous allons d'abord regrouper par centre d'intérêt les différents problèmes identifiés, lors de notre stage en vue de dégager les problématiques possibles, (I) procéder au choix d'une problématique parmi celles dégagées (II) et spécifier la problématique choisie (III).

#### **I – Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt : problématiques possibles**

L'ensemble des problèmes identifiés au cours de notre stage à la DRFM sera regroupé dans le tableau suivant.

**Tableau n° 9** *Regroupement des problèmes par centre d'intérêt*

N°	Centres d'intérêts	Problèmes Spécifiques	Problèmes généraux	Libellés des problématiques
1	Conscience Professionnelle	. Accueil nonchalant réservé aux usagers. . Non assiduité et non ponctualité des agents au service. .Lenteur dans l'exécution des tâches administratives et financières.	Non respect de la déontologie administrative	Problématique de la pratique déontologique administrative au MEMP
2	Respect des règles et principes budgétaires	.Non respect du principe de séparation des fonctions des Ordonnateurs et des Comptables. .Manque de fiabilité des pièces comptables produites par les Directeurs d'école. .Absence de contrôle inopiné dans la gestion des subventions.	Gestion non optimale des subventions de l'Etat allouées aux écoles primaires publiques	Problématique de la gestion optimale des subventions de l'Etat allouées aux écoles primaires publiques
3	Efficiencé des dépenses publiques	. Dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP. .Inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications. .Manque de contrôle régulier de l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.	Non efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP	Problématique de l'efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP
4	Consommation des crédits budgétaires	.Complexité du système de passation des marchés publics. .Fréquents rejets et différés des titres de paiement par le Contrôleur Financier. .Défaillances du réseau SIGFiP au MEMP. . Non accessibilité du SIGFiP dans les Départements. . Faible taux d'exécution des dépenses d'investissements. .Manque de formation des agents.	Sous consommation des crédits budgétaires PIP	Problématique de l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires PIP au MEMP

**Source :** *Résultats de l'état des lieux*

Après le regroupement par centre d'intérêt des problèmes identifiés et le dégagement des problématiques possibles, nous allons procéder au choix de la problématique.

## II – Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet

Des problèmes identifiés et regroupés par centres d'intérêts, nous avons pu faire ressortir quatre (4) problématiques possibles à savoir :

**\* la problématique de la pratique déontologique administrative au MEMP,**

- \* *la problématique de la gestion optimale des subventions de l'Etat allouées aux écoles primaires publiques,*
- \* *la problématique de l'efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP et*
- \* *la problématique de l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires PIP au MEMP.*

Toutes ces problématiques constituent, à notre humble avis, des goulots d'étranglement dont la résolution pourrait accroître la performance dans l'atteinte des objectifs fixés au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

Le gestionnaire des ressources financières, que nous sommes appelé à être, doit pouvoir à chaque instant s'intéresser aux problèmes qui se posent au secteur financier de façon spécifique.

Mais n'étant pas en mesure d'aborder toutes ces problématiques évoquées ci-haut compte tenu du délai du stage, des sujets déjà abordés, de nos aptitudes professionnelles, des informations disponibles dans le circuit et des connaissances acquises, lors de notre formation à l'ENAM, nous avons porté notre choix sur celle intitulée :

**« *Problématique de l'efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP* ».**

Ce n'est pas parce que cette problématique est forcément plus importante que les autres mais surtout parce que dans toute l'Administration Centrale (Ministères et Institutions de l'Etat), l'efficacité des dépenses publiques en général et celles des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications en particulier n'intéresse pas de façon sensible les responsables chargés de leur gestion malgré les sommes énormes qui y sont consacrées.

Mieux, au niveau du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, il a été constaté des déviations, des débordements, en un mot un

laisser aller dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications qu'il faille nécessairement rectifier en vue de permettre aux caisses de l'Etat de connaître moins de saignée.

Par ailleurs, selon les Finances Publiques modernes, ce qui importe dans les dépenses publiques n'est pas seulement *l'efficacité* mais aussi et surtout *l'efficacité* au moindre détail. Et c'est fort de cela que nous avons formulé le thème de notre mémoire de fin de formation à l'ENAM comme suit : «*Contribution à l'efficacité des dépenses budgétaires de fonctionnement au MEMP : cas de l'électricité et des télécommunications*».

### **III – Spécification de la problématique choisie**

La problématique choisie laisse apparaître un problème général qui est la *non efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP*.

Ce problème général se manifeste par des problèmes spécifiques que voici :

- les dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP,
- l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications,
- le manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.

Ces problèmes spécifiques nous paraissent les plus significatifs.

Leur résolution pourra rendre beaucoup plus efficaces les dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP.

Il convient de noter que les études précédentes en la matière (mémoires de fin de cycle, rapports d'analyses) n'ont véritablement pas abordé la problématique retenue dans le cadre de notre étude.

Le problème spécifique de contrôle a été abordé mais de façon générale à travers le contrôle dans l'exécution des dépenses publiques. Il n'a pas été

abordé dans les rubriques budgétaires spécifiques comme celles de l'électricité et des télécommunications en ce qui concerne leur utilisation dans les structures publiques comme celles du MEMP.

En tout état de cause, ce problème spécifique reste à étudier.

L'une des problématiques étant choisie et spécifiée, il reste à préciser la détermination de la vision globale de sa résolution.

## **Paragraphe 2 Détermination de la vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP**

Nous allons d'abord déterminer la vision globale de résolution de la problématique, et ensuite les approches génériques liées aux problèmes.

### **I – Vision globale de résolution de la problématique**

Après le choix et la spécification de la problématique, le choix des problèmes spécifiques à résoudre et la formulation du sujet de notre étude, il reste à préciser la vision globale devant nous permettre de résoudre le problème général et par ricochet les problèmes spécifiques.

Mais avant tout propos, il convient de rappeler le problème général qui est la non efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

Les problèmes spécifiques qui en découlent sont :

- les dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP (PS1),
- l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications (PS2),
- le manque de contrôle régulier de l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP (PS3).

Notre vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au Ministère des

Enseignements Maternel et Primaire sera présentée d'une part par rapport au problème général, et d'autre part par rapport aux problèmes spécifiques y afférents.

## **II – Approches génériques liées aux problèmes**

### **A – Approche générique liée au problème général**

Pour le problème général, la recherche de l'efficacité, outre l'efficacité dans les dépenses publiques, doit être une préoccupation de taille pour tout gestionnaire des ressources publiques. Elle permet d'accroître la capacité d'autofinancement de l'Etat lorsqu'elle est recherchée dans toute dépense publique. L'efficacité des dépenses publiques en électricité et en télécommunications constitue une préoccupation de second rang pour les responsables chargés de la gestion administrative et financière dans le secteur public.

Il urge alors de s'intéresser de plus en plus et davantage à la recherche de l'efficacité dans toute dépense publique en général et surtout dans celle relative à l'électricité et aux télécommunications.

### **B – Approches génériques liées aux problèmes spécifiques**

#### **1 – Approche générique liée au problème spécifique n°1**

Quand au problème spécifique n° 1 (PS1) les dotations budgétaires des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP sont toujours épuisées bien avant la fin de l'année concernée.

On assiste à des réceptions de factures d'électricité et des télécommunications bien après l'épuisement total des dotations budgétaires. C'est dire que ces factures qui viennent après l'épuisement des dotations budgétaires ne seront pas payées au vu du principe de la spécialité des crédits budgétaires.

Cette situation pourrait amener les structures prestataires de service à savoir la Société Béninoise d'Energie Electrique et la société BENIN TELECOM SA à rompre leurs prestations au MEMP si elles étaient du secteur privé parce que tenues par l'obligation de résultat. Cet état de choses pourrait porter entorse

au respect du principe de la continuité du service public au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire. La performance dans l'atteinte des objectifs du Ministère en prendra un coup. Il urge alors que ce problème spécifique soit résolu.

## **2 – Approche générique liée au problème spécifique n° 2**

Pour ce qui concerne le problème spécifique n° 2 (PS2), il s'avère nécessaire et indispensable de corriger l'inadéquation constatée entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications. Une bonne gestion exige une adéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du Ministère. La résolution de ce problème spécifique pourra améliorer l'efficacité des dépenses budgétaires d'électricité et des télécommunications au MEMP.

## **3 – Approche générique liée au problème spécifique n° 3**

Quant au problème spécifique n°3 (PS3), une gestion administrative ou financière non assujettie aux contrôles réguliers manque presque toujours d'efficacité et d'efficacité.

Le contrôle permet de prévenir d'éventuelles irrégularités dans toute gestion, de constater les malversations et de corriger à temps les insuffisances par la prise de mesures appropriées. Il permet enfin de réprimer si cela s'avère nécessaire dans l'intention d'éviter des récidives.

Nous nous inscrivons alors dans une approche de renforcement du réseau de contrôle dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les différentes structures du MEMP.

Le tableau suivant fera la synthèse des théories génériques retenues.

**Tableau n° 10 Synthèse des théories génériques par problème**

<i>PROBLEMES</i>	<i>APPROCHES GENERIQUES</i>
<i>Problème général</i>	Approche théorique basée sur la responsabilisation des cadres sur l'efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications.
<i>Problème spécifique n°1</i>	Approche théorique basée sur l'optimisation des dotations budgétaires pour les dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP.
<i>Problème spécifique n°2</i>	Approche théorique basée sur l'établissement d'une adéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications.
<i>Problème spécifique n°3</i>	Approche théorique basée sur le renforcement du réseau de contrôle dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.

**Source : Tableau élaboré par nous même**

Signalons que ces approches théoriques nous permettront de résoudre chacun des problèmes spécifiques et, par ricochet, le problème général.

En somme, la vision globale de résolution des problèmes spécifiques et du problème général se fera à travers les étapes ci-après :

- Fixation des objectifs de la recherche,
- Formulation des hypothèses,
- Construction du tableau de bord de l'étude,
- Revue de la littérature,
- Choix des outils de mobilisation des données,
- Choix des outils d'analyse des données,
- Mobilisation des données,
- Analyse des données (vérification des hypothèses)
- Etablissement du diagnostic,
- Approches de solutions
- Conditions de mise en œuvre des solutions,

- Construction du tableau de synthèse de l'étude.

Ces différentes étapes seront passées au peigne fin dans le chapitre deuxième.

## CHAPITRE DEUXIEME

# DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS POUR UNE EFFICIENCE DANS LES DEPENSES BUDGETAIRES EN ELECTRICITE ET EN TELECOMMUNICATIONS AU MEMP

Dans ce chapitre, nous allons aborder dans un premier instant le cadre théorique et méthodologique de l'étude (section1) et dans un second, les enquêtes de vérification des hypothèses, l'établissement du diagnostic, les approches de solutions pour la résolution de la problématique et leurs conditions de mise en œuvre (section 2).

## **Section 1 Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Il sera question d'abord dans cette section des objectifs, des hypothèses de l'étude et de la revue de littérature (Paragraphe 1) et de la méthodologie de la recherche (Paragraphe2).

### **Paragraphe 1 Des objectifs de l'étude à la revue de littérature**

#### **I – Fixation des objectifs de la recherche**

La fixation des objectifs de notre étude se fera en termes d'objectif général pour ce qui concerne le problème général et en termes d'objectifs spécifiques pour ce qui concerne chacun des problèmes spécifiques.

Il convient de rappeler que le problème général à résoudre est la non efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP et que les problèmes spécifiques sont au nombre de trois (3) à savoir :

- les dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP,
- l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications,
- le manque de contrôle de l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.

#### **A – Objectif général de l'étude**

L'objectif général poursuivi à travers la présente étude est de suggérer des mesures pour rendre efficaces les dépenses budgétaires en électricité et en

télécommunications au MEMP. Cet objectif général peut être décliné en trois (3) objectifs spécifiques.

## **B – Objectifs spécifiques de l'étude**

### **1 – Objectif spécifique n° 1**

Il consiste à rendre optimales les dotations budgétaires aux dépenses en électricité et en télécommunications

### **2 – Objectif spécifique n° 2**

Il consiste à établir une adéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications.

### **3 – Objectif spécifique n° 3**

L'objectif spécifique n°3 vise à organiser et à renforcer des contrôles inopinés et suivis réguliers de l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.

Après la fixation des objectifs de l'étude (général et spécifiques), il sera question des hypothèses qui constitueront pour nous des canevas pour la recherche à partir des causes supposées être à la base des différents problèmes identifiés.

## **II – Identification des causes supposées et formulation des hypothèses**

Nous allons identifier des causes à supposer être à la base des problèmes retenus et, par la suite, formuler des hypothèses y afférentes.

### **A – Identification des causes**

#### **1 – Cause spécifique n° 1**

Le problème spécifique n°1 étant des dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP, nous avons estimé, d'après les observations faites durant le stage, que deux (2) causes possibles peuvent être à la base des problèmes que soulève notre étude. Il s'agit :

- de l'aspect peu quantifiable des prévisions budgétaires en électricité et en télécommunications ;

- de consommation parallèle par des personnes extérieures aux structures du MEMP.

Lorsque nous considérons l'aspect peu quantifiable des prévisions budgétaires en électricité et en télécommunications, il ne nous paraît pas très évident dans la mesure où dans le secteur privé, une telle cause se révèle invraisemblable.

La consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par les personnes extérieures aux structures du MEMP nous paraît plus acceptable comme cause étant à la base des dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP.

En effet, de nos investigations et observations, il a été constaté que l'utilisation qui est faite de l'électricité et des télécommunications dans les différentes structures du MEMP laisse à désirer.

Pour ce qui concerne l'électricité, on constate fréquemment que des lampes et climatiseurs restent allumés pendant que les agents occupant le bureau sont déjà rentrés chez eux pour ne revenir que le lendemain ou encore bien après le week-end. Cet état de choses est loin d'être rangé dans les oublis à cause de la fréquence des faits observés.

Les appareils électroménagers tels que les réfrigérateurs, restent branchés 24 heures sur 24 alors qu'ils ne contiennent rien si ce n'est que de l'eau simple, par endroits, au mieux des cas.

Dans les structures décentralisées du MEMP telles que les écoles, l'on assiste presque tous les week-ends à des cérémonies d'anniversaire, de mariage, de sortie d'enfants, de remise de diplômes, d'obsèques qui nécessitent énormément l'utilisation de l'électricité et tout ceci aux frais de l'Administration publique.

Mieux, des kiosques de photocopies et des sites de fabrication et de vente de glace appartenant à de tierces personnes, fonctionnent à partir des abonnements SBEE souscrits par les structures déconcentrées du MEMP.

Quant à l'utilisation des télécommunications, l'on constate des appels sans le moindre rapport avec le service, soit pour raconter sa vie, soit pour se détendre ; des appels fréquents vers l'extérieur (Europe, Etats-Unis d'Amérique...) ; des appels émis par des personnes étrangères au service... Eu égard à tout ceci, nous pensons que la cause relative à la consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux structures du MEMP semble être la plus justifiée.

## **2 – Cause spécifique n° 2**

Le problème spécifique n°2 est, rappelons-le, l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications.

Nous proposons comme causes responsables :

- la consommation abusive de l'électricité et des télécommunications par les agents,
- la légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications.

La première cause supposée, relative à la consommation abusive de l'électricité et des télécommunications par les agents ne nous paraît pas suffisante. Il est clair que le constat d'abus est évident mais ne saurait à lui seul justifier le problème spécifique n° 2.

Il en découle alors que la cause responsable de l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications serait la légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications.

## **3 – Cause spécifique n° 3**

Comme problème spécifique n°3, nous avons le manque de contrôle dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP. Comme causes, nous avons pensé :

- à l'appartenance à l'Administration publique des structures prestataires de service d'électricité et des télécommunications ;

- au peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications dans les structures publiques.

Généralement, on estime que l'Etat ne saurait être déclaré en faillite comme peuvent l'être les sociétés du secteur privé. De même, il ne saurait être tout le temps en situation de cessation de paiement. De ce fait, il nous semble que le caractère public des structures prestataires de service d'électricité et des télécommunications justifie le problème spécifique n° 3.

Au demeurant, il urge de noter que les causes spécifiques ne sont autres choses que les manifestations de la cause générale. Cependant nous n'avons pas été en mesure de trouver une cause qui pourrait englober les trois (3) causes spécifiques précédemment supposées.

C'est pour cela que nous n'avons pas formulé une cause générale.

## **B – Formulation des hypothèses**

Des problèmes spécifiques aux causes spécifiques supposées, nous allons formuler des hypothèses spécifiques qui, du reste, pourront être confirmées ou infirmées par nos enquêtes.

### **1 – Hypothèse spécifique n° 1**

La consommation parallèle par des personnes extérieures aux structures du MEMP explique les dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP.

### **2 – Hypothèse spécifique n° 2**

La légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications est à l'origine de l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications.

### **3 – Hypothèse spécifique n° 3**

Le manque de contrôle dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications au MEMP est dû au caractère public des structures prestataires de service.

Pour récapituler, nous allons regrouper dans un tableau la problématique ciblée, les objectifs fixés (général et spécifiques), les causes spécifiques supposées et les hypothèses formulées.

**Tableau n° 11** Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes Supposées	Hypothèses
<b>Niveau général</b>		<p><b><u>Problème général</u></b></p> <p>Non efficacité des dépenses budgétaires d'électricité et des télécommunications au MEMP</p>	<p><b><u>Objectif général</u></b></p> <p>Suggérer des mesures pour rendre efficaces les dépenses budgétaires d'électricité et des télécommunications au MEMP</p>	<p><b><u>Cause générale</u></b></p> <p>–</p>	<p><b><u>Hypothèse générale</u></b></p> <p>–</p>
<b>Niveaux spécifiques</b>	1	<p><b><u>Problème spécifique n° 1</u></b></p> <p>Dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n° 1</u></b></p> <p>Rendre optimales les dotations budgétaires aux dépenses d'électricité et des télécommunications</p>	<p><b><u>Cause spécifique n° 1</u></b></p> <p>Consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux Structures du MEMP</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique n°1</u></b></p> <p>La consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux structures du MEMP explique les dotations budgétaires non optimales</p>
	2	<p><b><u>Problème spécifique n° 2</u></b></p> <p>Inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n° 2</u></b></p> <p>Etablir une adéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications</p>	<p><b><u>Cause spécifique n° 2</u></b></p> <p>Légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique n° 2</u></b></p> <p>La légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications est à l'origine de l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP.</p>
	3	<p><b><u>Problème spécifique n° 3</u></b></p> <p>Manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n° 3</u></b></p> <p>Organiser et renforcer des contrôles réguliers dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP</p>	<p><b><u>Cause spécifique n° 3</u></b></p> <p>Appartenance à l'Administration publique des structures prestataires de service d'électricité et des télécommunications</p>	<p><b><u>Hypothèse spécifique n° 3</u></b></p> <p>Le manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP est dû au caractère public des structures prestataires de service.</p>

**Source : Résultats de nos investigations**

### III – Revue de la littérature

La revue de la littérature est un élément indispensable à tout travail scientifique. Elle consiste à s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes identifiés.

Toutefois, il convient de remarquer que les problèmes que nous avons pu identifier, lors des observations du stage, ont très peu intéressé les « chercheurs » dans la réalisation des mémoires professionnels.

Aussi, compte tenu du caractère inédit des différents problèmes retenus, avons-nous eu quelques difficultés dans cette revue de littérature. Elle n'est pas fortement soutenue par les théories classiques et les ouvrages mobilisés.

Ainsi, les approches génériques retenues au niveau de la vision globale de résolution de la problématique serviront de repère pour la réalisation de cette revue de littérature.

Les points des connaissances liées aux problèmes spécifiques sont sous le couvert de l'approche générique du problème général qui est la non efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP. Pour ce faire, seuls les points des connaissances liés aux problèmes spécifiques seront exposés.

#### A – Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique n° 1

Selon *Raymond MUZELLEC* dans Finances Publiques (page 18 et suivants), la prévision budgétaire a une importance croissante mais reste incertaine. Elle ne saurait ignorer l'évolution générale de la vie nationale du fait de l'imbrication des finances publiques et de l'économie.

La couverture des dépenses de fonctionnement des services publics a commencé par avoir une incidence sur l'économie nationale. Il urge alors que l'Etat, de par son intervention, rende optimales les dépenses de fonctionnement.

Retenons que les effectifs des services publics, la hausse des prix sont, entre autres, des facteurs qui permettent la détermination des prévisions

budgétaires optimales. Le caractère limitatif des dépenses veut que tous les crédits prévus par la loi de finances soient limitatifs. L'ordonnateur ne saurait alors aller au delà du montant inscrit dans le budget.

Mais ce faisant, la gestion des services publics en prendra un coup du fait du non respect du principe de continuité du service public qui en résulterait. C'est ainsi que certains crédits dont ceux relatifs aux dépenses énergétiques, sont inscrits à titre provisionnel. L'essentiel consiste à « dépenser mieux sans dépenser plus ».

### **B – Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifiques n° 2**

Selon *Gil DESMOULIN* dans Finances Publiques de l'Etat (page 167 et suivants), la performance doit être au cœur de toute action publique.

A notre avis, cette performance en matière financière se lit dans la recherche de l'efficacité, de l'efficacité et de l'économie. La nouvelle gestion publique tend à responsabiliser les gestionnaires à tous les niveaux. Elle implique aussi la détermination d'indicateurs pertinents afin d'évaluer la performance de la gestion publique. Les gestionnaires ainsi responsabilisés, disposent de liberté de gestion avec l'obligation de rendre compte des résultats de leur gestion.

Ainsi, la mise en œuvre de cette responsabilisation par les agents aura pour effet de créer une adéquation entre les dépenses publiques engagées et les besoins publics retenus.

De même, cette nouvelle gestion publique nécessite la mesure de la qualité de la gestion. Cette mesure consiste à analyser en fin d'exécution les écarts entre les prévisions initiales et les réalisations.

De cette analyse, le gestionnaire pourra apprécier, avec le plus de justesse possible, l'efficacité des dépenses publiques qui consiste à accroître le produit des activités publiques à moyens constants ou avec moins de moyens.

### **C – Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique n° 3**

D'après la conception du professeur *Raymond MUZELLEC*, les attributions fondamentales de contrôle ne doivent pas faire oublier celles de conseil à adresser à l'agent contrôlé.

Signalons que le domaine du contrôle peut porter sur l'ensemble du secteur public. Tout contrôle s'exécute suivant des règles précises.

*La règle de la constatation* : l'Inspecteur ne donne aucun ordre à l'agent vérifié. Il informe le supérieur qui prendra les mesures nécessaires.

*La règle de l'improviste* : Il faut surprendre l'agent. Cette règle met l'accent sur l'importance des contrôles inopinés.

*La règle du suspect* : l'agent est en accusation.

*La règle du contradictoire* : le contrôlé peut répondre et se justifier. **MUZELLEC** estime que ces contrôles ne sont pas réguliers ; et c'est justement le cas de l'utilisation de l'électricité et des télécommunications au MEMP.

Selon **Stéphanie DAMAREY** dans Exécution et contrôle des Finances Publiques (page 18 et suivants), un contrôle a une réelle incidence lorsqu'il est exercé pleinement. Ainsi, il implique un double impact.

Si le contrôle s'exerce a posteriori, il a également un impact a priori en raison de la potentialité qu'il véhicule. Ce cheminement est essentiel car il permet in fine, de nuancer les contrôles à l'exemple du contrôle hiérarchisé et partenarial de la dépense publique.

## **Paragraphe 2 Méthodologie adoptée**

La méthodologie à adopter sera structurée en deux (2) approches, à savoir :

- ✓ les approches empiriques,
- ✓ les approches théoriques.

### **I – Les approches empiriques**

Une approche empirique se fonde exclusivement sur l'observation et non sur une théorie élaborée.

Pour pouvoir identifier les causes réelles des problèmes retenus, nous allons utiliser la méthode d'enquête.

De ce fait, l'approche empirique à développer suivra les étapes suivantes :

- Objectifs de la collecte des données ;

- Cadre de l'enquête et population ciblée ;
- Nature de la collecte des données ;
- Echantillonnage ;
- Spécification des données à mobiliser ;
- Conception du questionnaire ;
- Techniques de dépouillement des données ;
- Outils de présentation des données.

### **A – Objectifs de la collecte des données**

Il s'agit ici de déterminer les causes réelles qui justifient les problèmes retenus pour vérifier les hypothèses de base.

En d'autres termes, les enquêtes à mener doivent pouvoir nous amener à confirmer ou à infirmer les hypothèses formulées, à savoir :

- La consommation parallèle par des personnes extérieures aux structures du MEMP explique les dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications ;
- La légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications est à l'origine de l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications ;
- Le manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications au MEMP est dû au caractère public des structures prestataires de service.

### **B – Cadre de l'enquête et population ciblée**

Les Directions Techniques et Centrales, les structures déconcentrées et les Organismes Sous Tutelle du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire constituent le cadre de nos enquêtes. Les agents qui y travaillent, personnels administratifs, enseignants en poste sédentaire et responsables, rentrent dans la population mère que nous avons ciblée pour l'étude. Ils sont évalués à mille trois cent quarante cinq (1345) agents.

### **C – Nature de la collecte des données**

Pour collecter les données, la technique de sondage sera utilisée à travers un questionnaire qui prendra en compte les problèmes identifiés. Signalons que ce questionnaire sera appuyé par des entretiens directs avec certains agents et autorités du Ministère pour complément d'informations.

### **D – Echantillonnage**

Un échantillon de cent soixante (160) agents est ciblé sur l'ensemble des personnels retenus.

### **E – Spécification des données à mobiliser**

La spécification des données à mobiliser touchera les appréciations et justifications de nos enquêtés face aux problèmes identifiés et aux causes qui leur paraîtront fondées.

### **F – Conception du questionnaire**

Les problèmes spécifiques identifiés nous ont orienté à concevoir un questionnaire qui les prend exclusivement en compte. Les données recueillies nous permettront de vérifier les hypothèses formulées. Ledit questionnaire figure en annexe 1.

### **G – Techniques de dépouillement des données**

A l'issue des enquêtes, les données mobilisées seront soumises au dépouillement manuel. Pour le traitement, nous déterminerons les valeurs numériques et les pourcentages à comparer aux seuils de décisions afin de pouvoir tirer des conclusions subséquentes.

### **H – Outils de présentation des données**

Les méthodes des tris à plats seront utilisées pour présenter les résultats du dépouillement. Nous utiliserons des courbes et des diagrammes par le truchement du tableur Excel pour représenter graphiquement les résultats obtenus.

## **II – Les approches théoriques**

Il sera question de retenir pour chaque problème spécifique une

approche théorique, en tenant compte des causes et des connaissances développées.

### **A – Choix théorique lié au problème de dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP (PS1)**

A l'analyse des tableaux n° 3 et 8, nous constatons que pour les dépenses d'électricité et des télécommunications, les mêmes dotations budgétaires sont reconduites d'une année à l'autre. Et de ce fait, l'on constate le caractère non optimal des dotations budgétaires lors de l'exécution du budget.

Eu égard à tout ceci, l'approche théorique à retenir sera fondée sur la méthode directe de prévision des dépenses budgétaires.

- **Seuil de décision**

La question n°1 du questionnaire est relative au problème spécifique n°1 et comporte deux (2) items spécifiés.

Elle est libellée comme suit :

*Selon vous, qu'est-ce qui peut être à la base des dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP ?*

- Aspect peu quantifiable des prévisions budgétaires en électricité et en télécommunications.
- Consommation parallèle par des personnes extérieures aux structures du MEMP.
- Autres (à préciser).

Nous estimons que l'item qui aura la fréquence relative supérieure à 50 % sera retenu dans la résolution du problème.

### **B – Choix théorique lié au problème d'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications (PS2)**

Dans la détermination de la cause se trouvant à la base

du problème spécifique n° 2, nous allons utiliser l'approche théorique développée dans le « Rapport final du diagnostic du cadrage macro économique et de la planification budgétaire pour une meilleure mise en œuvre du Document de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP2) basé sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement au Bénin ».

Cette approche préconise la mise en place d'un instrument capable de relier l'allocation des ressources aux interventions nécessaires à la réalisation des objectifs retenus.

- ***Seuil de décision***

La question qui concerne le problème spécifique n° 2 est la deuxième question du questionnaire libellée comme suit :

*Qu'est-ce qui explique, selon vous, l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications ?*

- Consommation abusive de l'électricité et des télécommunications par les agents.
- Légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications.
- Autres (à préciser).

En somme, la cause qui sera retenue, est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés à plus de 50 %.

### **C – Choix théorique lié au problème de manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP (PS3)**

Pour la détermination de la cause relative au manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications au MEMP, nous retiendrons l'approche théorique se fondant sur les textes réglementaires régissant les Corps de contrôle des Services et Emplois publics.

- **Seuil de décision**

La question n° 3 du questionnaire est celle qui concerne le problème spécifique n° 3 et est libellée comme suit avec deux (2) items spécifiés :

*Qu'est ce qui justifie le défaut de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP ?*

- L'appartenance à l'Administration publique des structures prestataires de service d'électricité et des télécommunications.
- Le peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications dans les structures publiques.
- Autres (à préciser)

La cause à retenir est celle qui aura une fréquence relative supérieure à 50 %.

## **Section 2 Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions**

Dans cette section, il sera d'abord question de l'organisation des enquêtes, de la vérification des hypothèses et de l'établissement du diagnostic (Paragraphe 1) et ensuite des approches de solutions et des conditions de leur mise en œuvre (Paragraphe 2).

### **Paragraphe 1 Des enquêtes à l'établissement du diagnostic**

#### **I – Organisation des enquêtes**

##### **A – Préparation et réalisation des enquêtes**

Durant notre stage à la DRFM du MEMP, nous avons mené deux (2) types d'enquête, une sur la base d'un questionnaire et l'autre à travers des entretiens directs avec les agents, les cadres et responsables à divers niveaux.

Dans le questionnaire élaboré, une seule question concerne un problème spécifique. Nous avons ciblé au départ une dizaine d'agents à qui le questionnaire a été adressé et ceci pour nous rassurer que les questions sont bien comprises par les enquêtés. Cette expérience nous a amené à reformuler les questions pour faciliter leur compréhension.

L'échantillon retenu pour la mobilisation des données des enquêtes est de cent soixante (160) agents sur une population mère composée de mille trois cent quarante cinq (1345) agents.

## **B – Difficultés rencontrées et limites des données**

### **1 – Difficultés rencontrées**

Le déroulement des opérations d'enquêtes a connu quelques obstacles qu'il convient de signaler. De nombreux rendez-vous n'ont pu être honorés. Les agents enquêtés évoquent leur indisponibilité et font parfois preuve de réticence. Certaines autorités entretenues sur la question ont affiché peu d'intérêt au sujet. La collecte des exemplaires du questionnaire distribué nous a causé assez de tracasseries dues aux nombreux va-et-vient effectués. De même, nous n'avons pas pu avoir à disposition assez d'ouvrages ayant abordé la question. Toutefois, il convient de préciser que ces difficultés rencontrées ne sauraient affecter les données mobilisées.

### **2 – Limites des données**

Comme limites aux données recueillies, nous avons noté la qualité et la fiabilité des informations à nous fournies qu'on ne saurait prouver autrement. Certains de nos enquêtés cochent plus d'une case pour la même question, ce qui ne nous permet pas de prendre en compte leurs opinions.

## **II – Présentation et analyse des résultats d'enquêtes**

La présentation et l'analyse des résultats des enquêtes se feront par rapport à chacun des problèmes spécifiques identifiés.

Aussi, convient-il de noter que des cent soixante (160) exemplaires du questionnaire ventilés régulièrement, cent quarante quatre (144) ont pu être récupérés, soit un taux de récupération de 90 %.

Sur les 144 copies récupérées, 136 ont été effectivement exploitées, soit un taux d'exploitation de 85 %.

Le point sur le questionnaire est présenté dans le tableau suivant.

**Tableau n°12** Point sur le questionnaire

<i>QUESTIONNAIRE</i>	<i>NOMBRE</i>	<i>TAUX (%)</i>
<i>Distribué</i>	160	100
<i>Récupéré</i>	144	90
<i>Exploité</i>	136	85

**Source** : conçu par nous même

**A – Présentation et analyse des résultats d'enquêtes par rapport aux dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP**

En ce qui concerne le caractère non optimal des dotations budgétaires pour l'électricité et les télécommunications au MEMP, 58 agents sur 136 soit 43 % ont retenu comme cause l'aspect peu quantifiable des prévisions budgétaires en électricité et en télécommunications ; et les 78 agents restants (57%) ont accepté la consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux structures du MEMP.

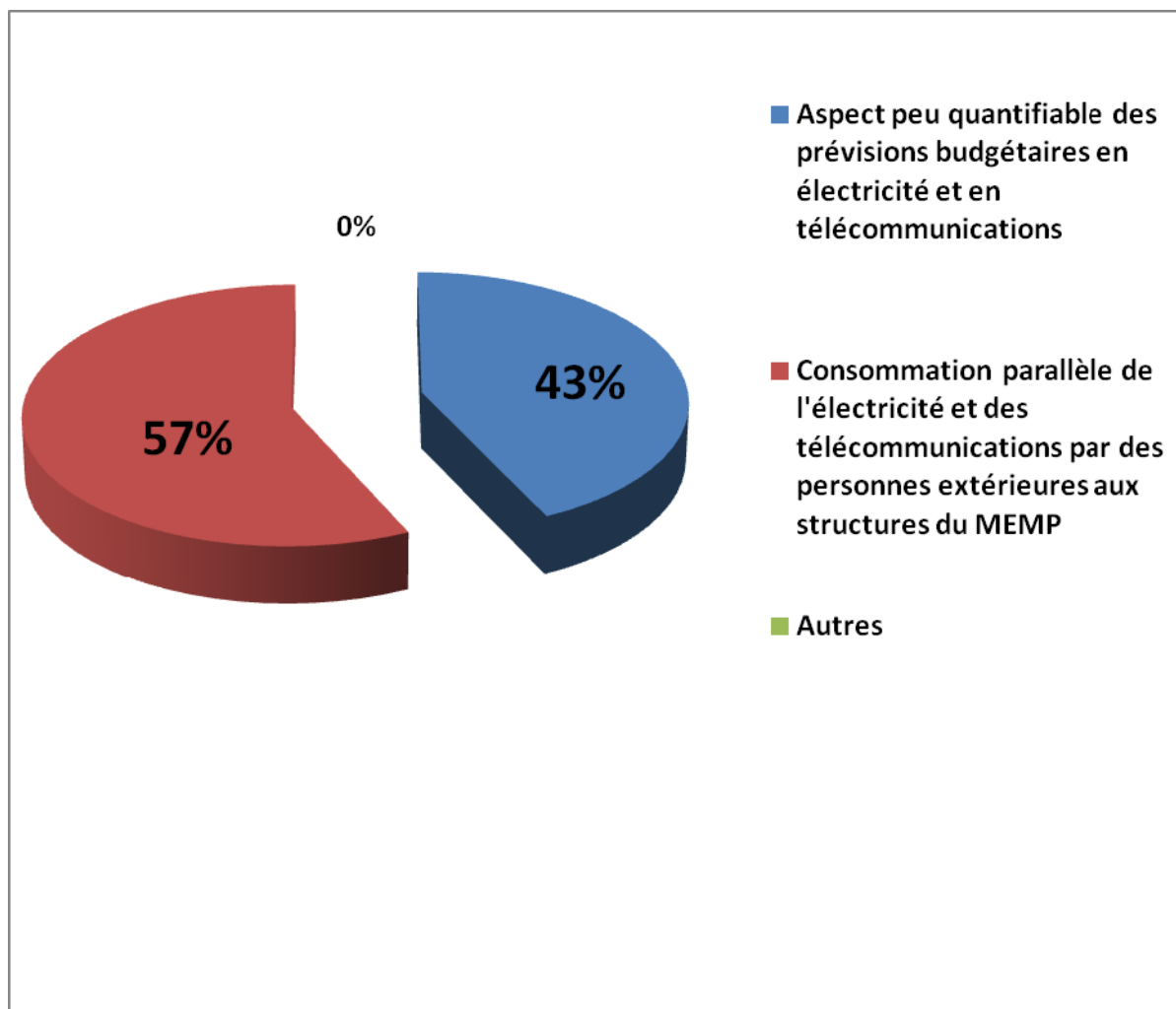
Le tableau n°13 récapitule les résultats décrits ci-dessus.

**Tableau n°13** Point des résultats d'enquêtes par rapport aux dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP

<i>N°</i>	<i>MODALITES</i>	<i>Fréquences absolues</i>	<i>Fréquences relatives</i>	<i>Taux (%)</i>
1	<i>Aspect peu quantifiable des prévisions budgétaires en électricité et en télécommunications</i>	58	0,43	43
2	<i>Consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux structures du MEMP</i>	78	0,57	57
3	<i>Autres</i>	0	0	0
<b>TOTAL</b>		<b>136</b>	<b>1</b>	<b>100</b>

**Source** : Résultats de nos enquêtes

**Graphique n° 5** Représentation graphique des causes des dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP.



A l'analyse des *données* mobilisées sur le problème spécifique n°1, la cause fondamentale révélée se trouve être la consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux structures du MEMP ; laquelle cause ayant obtenu une fréquence relative de 57 %.

L'hypothèse spécifique n° 1 précédemment formulée se trouve ainsi vérifiée.

### **B – Présentation et analyse des résultats d'enquêtes par rapport à l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications**

Pour ce qui est de l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications, 61 enquêtés

ont retenu pour cause la consommation abusive de l'électricité et des télécommunications par les agents, soit un pourcentage de 45 ; 70 enquêtés (51 %) ont retenu la légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications et enfin 5 enquêtés soit 4 % ont d'autres avis.

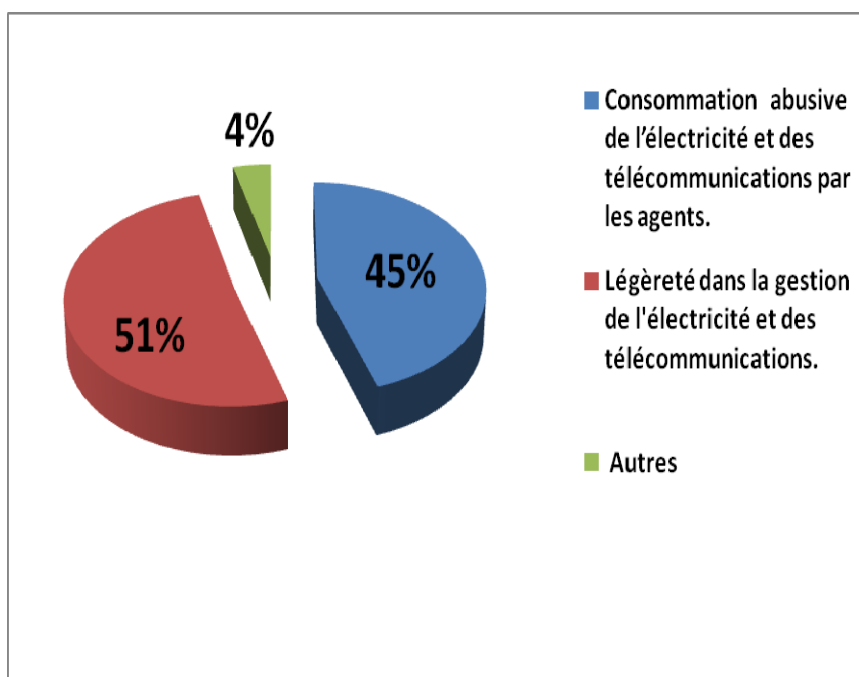
Le tableau n° 14 présente les résultats obtenus.

**Tableau n° 14** Point des résultats d'enquêtes par rapport à l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications.

<b>N°</b>	<b>MODALITES</b>	<b>Fréquences absolues</b>	<b>Fréquences relatives</b>	<b>Taux (%)</b>
1	<i>Consommation abusive de l'électricité et des télécommunications par les agents.</i>	61	0,45	45
2	<i>Légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications.</i>	70	0,51	51
3	<i>Autres</i>	5	0,04	4
<b>TOTAL</b>		<b>136</b>	<b>1</b>	<b>100</b>

Source : Résultats des enquêtes effectuées

**Graphique n° 6** Représentation graphique des causes de l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications



Il ressort de l'analyse des résultats obtenus que la cause principale du problème d'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications se trouve être la légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications avec une fréquence relative de 51 %.

L'hypothèse spécifique n° 2 est ainsi entièrement vérifiée.

**C- Présentation et analyse des résultats d'enquêtes par rapport au manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP**

Quant au défaut de contrôle régulier de l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP, 49 de nos enquêtes soit 36 % ont retenu pour cause l'appartenance à l'Administration publique des structures prestataires de service en électricité et en télécommunications, 73 agents ont indexé le peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP, soit 54 %.

14 agents soit 10 % environ ont des avis contraires.

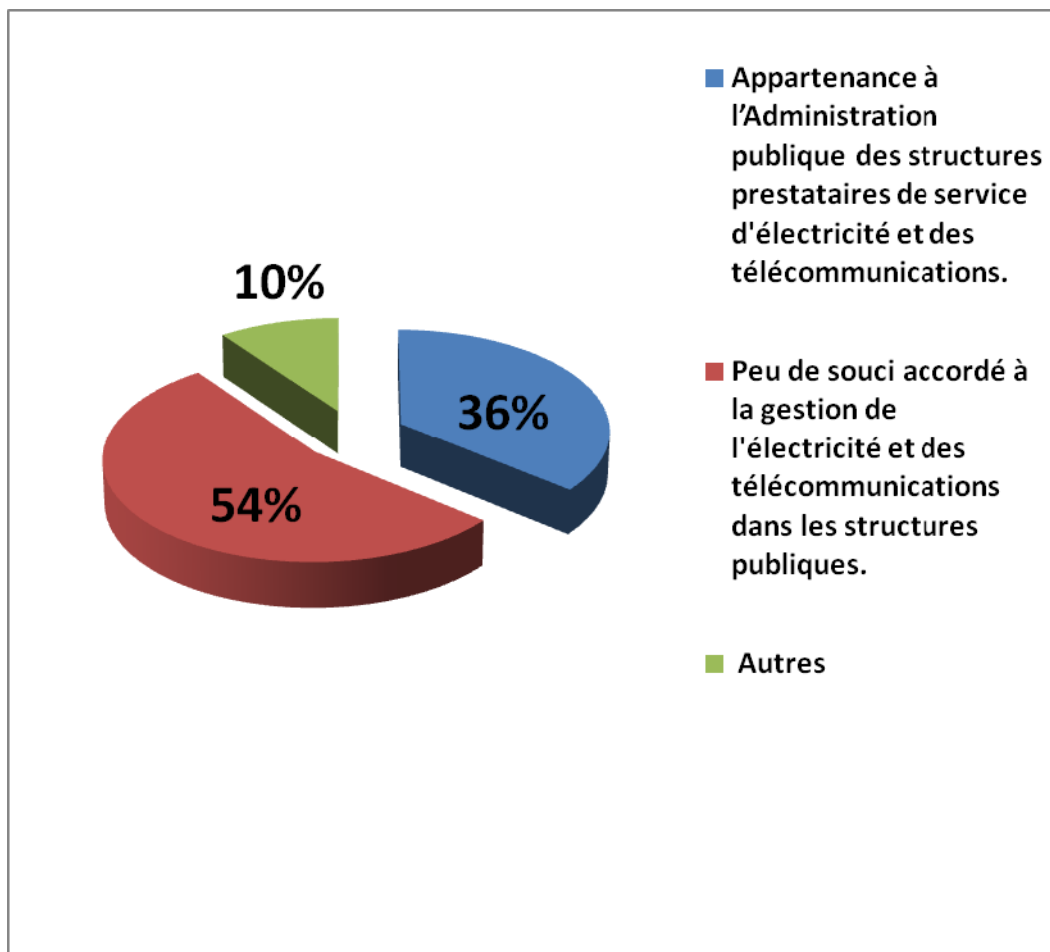
Le tableau suivant récapitule les résultats enregistrés à cet effet.

**Tableau n° 15** Point des résultats d'enquêtes par rapport au défaut de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications au MEMP.

<b>N°</b>	<b>MODALITES</b>	<b>Fréquences absolues</b>	<b>Fréquences relatives</b>	<b>Taux (%)</b>
1	Appartenance à l'Administration publique des structures prestataires de service en électricité et en télécommunications.	49	0,36	36
2	Peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications dans les structures publiques.	73	0,54	54
3	Autres	14	0,1	10
<b>TOTAL</b>		<b>136</b>	<b>1</b>	<b>100</b>

**Source** : Résultats de nos enquêtes.

**Graphique n° 7** Représentation graphique des causes liées au problème de défaut de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP



A l'analyse des résultats obtenus à propos du problème spécifique n° 3, la cause essentielle retenue est le peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications dans les structures publiques avec une fréquence relative de 54 % eu égard au seuil de décision. L'hypothèse spécifique n°3 n'est donc pas vérifiée.

### III – Etablissement du diagnostic de l'étude

Diagnostiquer revient à déterminer la ou les cause(s) réelle(s) se trouvant à la base du problème identifié.

Ainsi, nous allons établir les diagnostics suivant les problèmes spécifiques retenus sur la base des résultats des enquêtes effectuées.

### **A – Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 1**

L'hypothèse n° 1 ayant été vérifiée à travers les résultats d'enquêtes effectuées à 57 %, nous sommes à même de dire que la consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux structures du MEMP explique les prévisions budgétaires non optimales.

### **B – Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 2**

Les données quantitatives émanant des enquêtes effectuées ont confirmé à 51 % l'hypothèse spécifique n° 2.

Il en ressort alors que la légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications est à l'origine de l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP.

### **C – Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 3**

Les résultats des enquêtes ont infirmé l'hypothèse spécifique n° 3.

Il s'en suit donc que la cause réelle n'est pas le caractère public des structures prestataires de service d'électricité et des télécommunications mais plutôt le peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications dans les structures publiques.

Il se dégage alors que le manque de contrôle régulier dans l'utilisation d'électricité et des télécommunications est dû au peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications dans les structures publiques.

## **Paragraphe 2 Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre**

Il convient de rappeler que le problème général de notre étude est la non efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP.

L'objectif général poursuivi est de suggérer des mesures pour rendre efficaces les dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP.

Les objectifs spécifiques fixés à partir des problèmes spécifiques identifiés nous ont conduit à des causes supposées, lesquelles causes supposées ont permis la formulation des hypothèses.

Ces hypothèses confirmées ou infirmées, ont abouti à l'établissement des diagnostics. Et c'est justement à partir de ces diagnostics que nous allons proposer des approches de solutions et fixer les conditions de leur mise en œuvre.

## **I – Approches de solutions**

Apporter solution à un problème consiste à proposer des conditions pouvant éradiquer les causes se trouvant à la base dudit problème et tout ceci en tenant compte des objectifs poursuivis. Des solutions seront proposées par rapport à chaque problème spécifique identifié.

### **A – Approches de solutions au problème de dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP**

Le diagnostic établi signale que le problème de dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP, est dû à la consommation parallèle par des personnes extérieures aux structures du MEMP. Résoudre ce problème consiste à enrayer ou au pire des cas, à limiter cette consommation parallèle.

En ce qui concerne l'utilisation parallèle de l'électricité, nous proposons de vastes campagnes de sensibilisation à l'égard des acteurs du système éducatif à la base surtout les Directeurs d'école, les chefs de circonscription scolaire.

Il va falloir désormais que toute autorisation de cérémonies quelle qu'elle soit dans les écoles soit subordonnée à la preuve de source énergétique propre, différente de celle de l'école. Ainsi, il serait évité les nombreux branchements d'appareils électroménagers et musicaux sur le secteur électrique des écoles.

Pour ce qui est de l'utilisation parallèle des télécommunications, nous mettons également l'accent sur la sensibilisation sous toutes ses formes.

Il peut s'agir des entretiens, des messages sur papier autocollant à coller

dans tous les bureaux. Il peut aussi être question d'un service spécial à solliciter de la part de la structure prestataire du service des télécommunications ; ce service consistera à ne permettre que des appels émis vers les structures publiques. Ce faisant, les appels parallèles n'ayant aucun rapport avec l'Administration publique seraient empêchés à l'instar de ce qui est fait envers la téléphonie mobile (les téléphones portables).

Au-delà de tout ceci, nous proposons ce qu'il convient d'appeler "redressement téléphonique". Il s'agit de relever par exemple par bimestre, par trimestre ou même par semestre, tous les appels émis en dehors des structures publiques et de procéder à leurs redressements qui seront mis à la charge des responsables chargés de la gestion des télécommunications dans chaque Direction Technique ou Centrale ou Organisme sous tutelle.

### **B – Approches de solutions au problème d'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications**

La résolution du problème d'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications passe par la prise de conscience de tous les agents de toutes catégories. Il est clair qu'aucun agent, quelle que soit sa catégorie socioprofessionnelle, ne laisse ses lampes et ses climatiseurs allumés à la maison pour venir au service.

Ce même esprit de rationalité devrait également animer tout agent dans son service, en ce qui concerne l'utilisation de l'électricité et des télécommunications. Ainsi, la culture du respect de la chose publique va prévaloir dans toute gestion au niveau de l'Administration publique.

Si l'on arrive à voir des kiosques de photocopie qui fonctionnent sur le secteur électrique des écoles publiques, il y a lieu d'interpeller la conscience des responsables à ce niveau. Cette mesure va permettre de rétablir une cohérence entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en

électricité et en télécommunications par la suppression des nombreux faux frais qui grèvent la consommation de ces services.

De même, nous proposons un colloque qui va réunir cadres, responsables et personnes ressources ; et qui va débattre du thème « Minimisation des charges d'électricité et des télécommunications au MEMP : analyses et perspectives ».

Les recommandations issues dudit colloque seront testées dans quelques structures du MEMP avant d'être généralisées, s'il y a lieu.

### **C – Approches de solutions au problème de manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP**

La cause réelle de ce problème étant le peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP, il faudra désormais gérer ces dépenses de façon rationnelle et rigoureuse. Des contrôles réguliers doivent s'étendre sur l'utilisation de l'électricité et des télécommunications. Le Corps de contrôle interne qu'est l'Inspection Générale du Ministère (IGM) doit pouvoir faire siennes ces préoccupations. Tout contrôle quel qu'il soit, vise d'abord la prévention, ensuite la constatation et enfin la répression. De ce fait, au cas où les contrôles seraient effectifs dans ce secteur, tout utilisateur de l'électricité et des télécommunications devrait déjà avoir à l'esprit que tout abus ou toute dérive pourrait être mis (e) à nu. Et la peur du contrôle pourrait déjà réduire un tant soit peu les « faux frais » évoqués plus haut.

Au-delà, en cas de récurrence dans les abus et dérives constatés dans la gestion de l'électricité et des télécommunications, l'on pourrait penser à la répression à l'instar de celle qu'appelle la mauvaise gestion des deniers publics (sanctions administratives ou disciplinaires).

### **II – Conditions de mise en œuvre des solutions**

Pour que les solutions proposées soient efficaces, il faut qu'un certain

nombre de conditions soient réunies. Il s'agit des conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

Nous parlerons de ces conditions en termes de recommandations d'une part à l'endroit du MEMP et d'autre part à l'endroit de la DGB.

### **A – Recommandations à l'endroit du MEMP**

Pour rendre efficaces les dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications, il est indispensable que le MEMP prenne l'initiative d'une vaste campagne de sensibilisation et de conscientisation sur l'efficacité des dépenses publiques en général et celles de l'électricité et des télécommunications en particulier.

Le Ministre doit également :

- ◆ responsabiliser de l'efficacité de ces dépenses, chaque Directeur Technique ou Central et Responsable d'Organisme Sous Tutelle,
- ◆ renforcer le corps de contrôle interne que constitue l'IGM, en le dotant d'instruments nécessaires pour les opérations de contrôle de performance des dépenses publiques.

### **B – Recommandations à l'endroit de la DGB**

Nous suggérons à l'endroit de la DGB qu'un respect strict des dotations budgétaires en électricité et en télécommunications soit observé, d'une année à l'autre, à moins qu'il s'agisse de virement de crédits sollicité par le MEMP conformément aux textes en vigueur.

Ainsi, des ordonnancements de dépenses d'électricité et des télécommunications ne devraient plus être automatiquement autorisés une fois que les dotations budgétaires sont épuisées à l'instar de ce qui se fait au niveau des autres rubriques budgétaires.

Les problèmes, les objectifs, les causes réelles, les éléments de diagnostic et les solutions proposées seront récapitulés dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 16 Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)**

Niveaux d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes Réelles	Eléments de diagnostic	Solutions	
<b>Niveau général</b>	<p><b><u>Problème général</u></b></p> <p>Non efficacité des dépenses budgétaires d'électricité et des télécommunications au MEMP</p>	<p><b><u>Objectif général</u></b></p> <p>Suggérer des mesures pour rendre efficaces les dépenses budgétaires d'électricité et des télécommunications au MEMP</p>	_____	_____	_____	
<b>Niveaux spécifiques</b>	1	<p><b><u>Problème spécifique n° 1</u></b></p> <p>Dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n° 1</u></b></p> <p>Rendre optimales les dotations budgétaires aux dépenses d'électricité et des télécommunications</p>	<p><b><u>Cause réelle n°1</u></b></p> <p>Consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux structures du MEMP</p>	<p><b><u>Elément de diagnostic n° 1</u></b></p> <p>La consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux structures du MEMP explique les dotations budgétaires non optimales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enrayer ou limiter la consommation parallèle</li> <li>- Organiser des campagnes de sensibilisation à l'égard des agents</li> <li>- Procéder à des redressements d'utilisation à mettre à la charge des auteurs</li> </ul>
	2	<p><b><u>Problème spécifique n° 2</u></b></p> <p>Inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n° 2</u></b></p> <p>Etablir une adéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications</p>	<p><b><u>Cause réelle n°2</u></b></p> <p>Légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications</p>	<p><b><u>Elément de diagnostic n° 2</u></b></p> <p>La légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications est à l'origine de l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Faire prendre conscience aux agents</li> <li>- Cultiver l'esprit de rationalité au niveau des agents</li> <li>- Organiser un séminaire sur la minimisation des dépenses d'électricité et des télécommunications</li> </ul>
	3	<p><b><u>Problème spécifique n° 3</u></b></p> <p>Manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP</p>	<p><b><u>Objectif spécifique n° 3</u></b></p> <p>Organiser et renforcer des contrôles réguliers dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP</p>	<p><b><u>Cause réelle n° 3</u></b></p> <p>Peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications dans les structures publiques</p>	<p><b><u>Elément de diagnostic n° 3</u></b></p> <p>Le manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP est dû au peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Renforcer les structures de contrôle interne</li> <li>- Etendre le domaine des contrôles internes à l'utilisation de l'électricité et des télécommunications</li> <li>- Sanctionner les récidivistes</li> </ul>

**Source : Résultats de nos investigations**

## CONCLUSION GENERALE

De nos observations de stage, nous avons dégagé quatre (4) différentes problématiques parmi lesquelles nous avons retenu celle relative à l'efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP.

L'étude de cette dernière nous a permis d'identifier un problème général, celui de la non efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP ; ce problème général s'est décliné en trois (3) problèmes spécifiques à savoir :

- les dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP,
- l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications, et
- le manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.

L'Etat vise, à travers les dépenses publiques, la satisfaction de l'intérêt général. Et pour que cette satisfaction soit totale, il convient de rechercher non seulement le taux le plus élevé de consommation des crédits budgétaires, mais aussi et surtout la performance dans les dépenses publiques. Cette performance se lit à travers l'efficacité, l'efficacité et l'économie qui accompagnent toute dépense budgétaire.

En ce qui concerne l'efficacité des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP, il serait indiqué que le Ministère prenne des mesures dans ce sens, afin d'organiser une vaste campagne de sensibilisation et de conscientisation des agents, de responsabilisation des cadres ayant en charge la gestion de l'électricité et des télécommunications. En outre, le renforcement du contrôle de l'utilisation de l'électricité et des

télécommunications devra s'opérer régulièrement pour décourager la consommation abusive.

# **BIBLIOGRAPHIE**

## **I – Ouvrages généraux**

- ✓ **DAMAREY, S. (2007) : « Exécution et contrôle des finances publiques »** Gualino éditeur, Paris
- ✓ **DESMOULIN, G. : « Finances publiques de l'Etat ».** Vuibert.
- ✓ **GAUDEMET, P. M : « Finances publiques. Politique financière Budget – Trésor »** Editions MONTCHRESTIEN.
- ✓ **LALUMIERE, P. (1983) : « Les Finances Publiques »**  
Librairie Armand Colin, 7<sup>ème</sup> édition Paris.
- ✓ **MUZELLEC, R. (2000) : « Finances publiques. Notions essentielles »**  
Concours administratifs catégorie A IPAG-IRA  
11<sup>ème</sup> édition SYREY.

## **II – Publications diverses et autres**

- **ABOUDOU Solange : « Procédure normale d'exécution des dépenses publiques ».**  
Formation sur la mise en œuvre du logiciel SIGFiP (Ministère des Finances – Bénin).
- Manuel de procédures d'exécution des tâches administratives et financières de la DRFM/MEMP (2009).
- Cours inédit de Procédures d'exécution des dépenses publiques  
**FANOU H. Félix** ENAM (2007).

## **III – Textes législatifs et réglementaires**

- Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de Finances.
- Loi Organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de Finances.
- Budgets du MEMP, 2004 à 2009.

- Décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.
- Décret n° 2008-733 du 22 décembre 2008 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du MEMP.
- Arrêté n° 2004-119/MEPS/CAB/DC/SGM/SA du 27 décembre 2004 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction des Ressources Financières.
- Lettre n° 0075-c/MEF/DC/SGM/DGB du 12 janvier 2009 relative à la notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, gestion 2009.

## ANNEXES

Annexe n° 1	Questionnaire d'enquêtes
Annexe n° 2	Guide d'entretien

Annexe n° 1

## Questionnaire d'enquêtes

Messieurs, Mesdames,

le présent questionnaire, anonyme, s'inscrit dans le cadre d'une recherche diagnostic pour la réalisation d'un mémoire professionnel à la suite d'une formation en Administration des Finances et du Trésor à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature de l'Université d'Abomey Calavi. Il vise à diagnostiquer la non efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP en vue de proposer des approches de solutions.

Vous voudriez bien répondre aux trois (3) questions ci-dessous en cochant une case à cet effet.

D'avance merci pour votre collaboration.

Structure d'appartenance (DTC/OST/OD)

**1 – Selon vous qu'est ce qui peut être à la base des dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP ?**

- Aspect peu quantifiable des prévisions budgétaires en électricité et en télécommunications
- Consommation parallèle de l'électricité et des télécommunications par des personnes extérieures aux structures du MEMP.
- Autres (à préciser)

**2 - Qu'est-ce qui explique, selon vous, l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications ?**

- Consommation abusive de l'électricité et des télécommunications par les agents du MEMP.
- Légèreté dans la gestion de l'électricité et des télécommunications
- Autres (à préciser)

**3 – Qu'est-ce qui justifie le défaut de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP ?**

- L'appartenance à l'Administration publique des structures prestataires de service d'électricité et des télécommunications.
- Le peu de souci accordé à la gestion de l'électricité et des télécommunications dans les structures publiques.
- Autres (à préciser)

Annexe n° 2

## GUIDE D'ENTRETIEN

Messieurs, Mesdames,

le présent guide d'entretien, s'inscrit dans le cadre d'une recherche diagnostic pour la réalisation d'un mémoire professionnel à la suite d'une formation en Administration des Finances et du Trésor à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature de l'Université d'Abomey Calavi.

Il vise à diagnostiquer la non efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP en vue de proposer des approches de solutions.

D'avance merci pour votre collaboration.

**1 – Selon vous qu'est ce qui peut être à la base des dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP ?**

**2 - Qu'est-ce qui explique, selon vous, l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications ?**

**3 – Qu'est-ce qui justifie le défaut de contrôle régulier de l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP ?**

---

---

## **TABLE DES MATIERES**

	Pages
Identification du jury.....	i
Déclaration d'engagement.....	ii
Dédicaces.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Liste des figures.....	vii
Glossaire de l'étude.....	viii
Résumé.....	ix
Sommaire.....	xi
Avant-propos.....	xii
Introduction générale.....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	3
Section 1 Cadre physique de l'étude et observations de stage.....	4
Paragraphe 1 : Présentation de la structure d'accueil du stage : la DRFM du MEMP .....	4
I – Cadre institutionnel de la Direction des Ressources Financières et du Matériel : le MEMP.....	4
A – Les attributions du MEMP.....	4
B – L'Organisation et le Fonctionnement du MEMP.....	4
II – Cadre physique de l'étude : la Direction des Ressources Financières et du Matériel du MEMP.....	6

---

---

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur les activités de la DRFM : Observations de stage.....	7
I – La préparation du budget.....	7
II – L'exécution du budget.....	8
A – La procédure normale.....	8
B – La procédure exceptionnelle.....	16
III – Réalisation des dépenses de l'électricité et des télécommunications au MEMP.....	18
IV – Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	29
A – Inventaire des atouts.....	29
B – Inventaire des problèmes.....	29
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	30
Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique .....	30
I – Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt : Problématiques possibles.....	30
II – Choix de la problématique de l'étude et justification du sujet.....	31
III – Spécification de la problématique choisie.....	33
Paragraphe 2 : Détermination de la vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP.....	34
I – Vision globale de résolution de la problématique.....	34
II – Approches génériques liées aux problèmes.....	35
A – Approche générique liée au problème général.....	35
B – Approches génériques liées aux problèmes spécifiques.....	35
1 – Approche générique liée au problème spécifique n° 1.....	35
2 – Approche générique liée au problème spécifique n° 2.....	36
3 – Approche générique liée au problème spécifique n° 3.....	36

---

---

CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS.....	39
Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	40
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature.....	40
I – Fixation des objectifs de la recherche.....	40
A – Objectif général de l'étude.....	40
B – Objectifs spécifiques de l'étude.....	41
1 – Objectif spécifique n° 1.....	41
2 – Objectif spécifique n° 2.....	41
3 – Objectif spécifique n° 3.....	41
II – Identification des causes supposées et formulation des hypothèses.....	41
A – Identification des causes.....	41
1 – Cause spécifique n° 1.....	41
2 – Cause spécifique n° 2.....	43
3 – Cause spécifique n° 3.....	43
B – Formulation des hypothèses.....	44
1 – Hypothèse spécifique n° 1.....	44
2 – Hypothèse spécifique n° 2.....	44
3 – Hypothèse spécifique n° 3.....	44
III – Revue de la littérature.....	47
A – Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique n°1.....	47
B – Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique n°2.....	48
C – Exposé des contributions antérieures sur le problème spécifique n°3.....	48
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	49
I – Les approches empiriques.....	49
A – Objectifs de la collecte des données.....	50
B – Cadre de l'enquête et population ciblée.....	50

---

---

C – Nature de la collecte des données.....	51
D – Echantillonnage.....	51
E – Spécification des données à mobiliser.....	51
F – Conception du questionnaire.....	51
G – Techniques de dépouillement des données.....	51
H – Outils de présentation des données.....	51
II – Les approches théoriques.....	51
A – Choix théorique lié au problème de dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP (PS1).....	52
B – Choix théorique lié au problème d'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications (PS2).....	52
C – Choix théorique lié au problème de manque de contrôle régulier de l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP (PS3).....	53
Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions pour une efficience des dépenses budgétaires en électricité et en télécommunications au MEMP.....	54
Paragraphe 1 : Des enquêtes à l'établissement du diagnostic.....	54
I – Organisation des enquêtes.....	54
A – Préparation et réalisation des enquêtes.....	54
B – Difficultés rencontrées et limites des données.....	55
1 – Difficultés rencontrées.....	55
2 – Limites des données.....	55
II – Présentation et analyse des résultats d'enquêtes.....	55

A – Présentation et analyse des résultats d'enquêtes par rapport aux dotations budgétaires non optimales des dépenses d'électricité et des télécommunications au MEMP.....	56
B – Présentation et analyse des résultats d'enquêtes par rapport à l'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications.....	57
C – Présentation et analyse des résultats d'enquêtes par rapport au manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.....	59
III – Etablissement du diagnostic de l'étude.....	61
A – Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 1.....	62
B – Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 2.....	62
C – Élément de diagnostic lié au problème spécifique n° 3.....	62
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	62
I – Approches de solutions.....	63
A – Approches de solutions au problème de dotations budgétaires non optimales des dépenses en électricité et en télécommunications au MEMP.....	63
B – Approches de solutions au problème d'inadéquation entre le niveau des dépenses et les besoins réels du MEMP en électricité et en télécommunications.....	64
C – Approches de solutions au problème de manque de contrôle régulier dans l'utilisation de l'électricité et des télécommunications dans les structures du MEMP.....	65
II – Conditions de mise en œuvre des solutions.....	65

A – Recommandations à l'endroit du MEMP.....	66
B – Recommandations à l'endroit de la DGB.....	66
Conclusion générale.....	68
Bibliographie.....	70
Annexes.....	72