



REPUBLIQUE DU BENIN

* * * * *



**MINISTRE DE LA PROSPECTIVE DU DEVELOPPEMENT ET DE
L'EVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE (MPDEAP)**

* * * * *

BUREAU D'EVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE

* * * * *

**EVALUATION DE LA DECONCENTRATION
BUDGETAIRE AU BENIN :
ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE
DE LA RÉFORME AU BENIN**

(Rapport Final)

Consultant : GECA PROSPECTIVE

« Gestion d'entreprise
en Culture Africaine »



CABINET GECA-PROSPECTIVE

Sainte Rita, Lot 1293 tranche K
02 B.P. 1056 Cotonou – BENIN- Tél. : (229) 21-32-54-49 / 21-32-59-
44 Fax : (229) 21-32-59-45
N° INSAE : 2979312094697

*« L'excellence et la
crédibilité dans tout ce
que nous faisons »*

Avril 2010

SOMMAIRE

1ère Partie : CONTEXTE DE L'ETUDE ET CADRE METHODOLOGIQUE	12
1.1 - CONTEXTE.....	13
1.2 - RAPPELS DES OBJECTIFS ET DES RÉSULTATS ATTENDUS DE L'ÉTUDE.....	13
1.3 - MÉTHODOLOGIE UTILISÉE.....	14
2ème PARTIE : APERCU ET DESCRIPTION DE LA POLITIQUE DE DECONCENTRATION	
BUDGETAIRE.....	18
2.1 - ITINÉRAIRE HISTORIQUE.....	19
2.2 - DESCRIPTION DE L'ORGANISATION.....	20
3ème PARTIE : EVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE.....	33
3.1 - PRESENTATION DES PRINCIPAUX ACQUIS DE LA REFORME	34
3.2 - ANALYSE DE LA PERTINENCE DES MOYENS MOBILISÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE DÉCONCENTRATION BUDGÉTAIRE.....	36
3.3 - ANALYSE DE L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE.....	39
3.4 - EFFICACITÉ DE LA RÉFORME AU NIVEAU DES SERVICES DÉCONCENTRÉS.....	56
4ème partie : IMPACT DE LA REFORME SUR LA MISE EN ŒUVRE DES ORIENTATIONS	
STRATEGIQUES NATIONALES.	62
4.1 - EVALUATION DES IMPACTS DE LA REFORME SUR LES OSD.....	63
4.2 - APPRÉCIATION DE L'IMPACT SUR L'ÉTAT D'EXÉCUTION GLOBALE DE LA SCRP : L'EXÉCUTION DU CADRE DE DÉPENSES À MOYEN TERME (CDMT) À FIN 2008	64
4.3 - APPRÉCIATION DE L'IMPACT DE LA REFORME SUR L'ÉTAT D'EXÉCUTION DES BUDGETS PROGRAMMES PAR SECTEUR.....	65
4.4 - ANALYSE DE L'IMPACT SUR LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES AU SEIN DES SECTEURS.....	72
5ème partie : RECOMMANDATIONS	78
5.1 - RECOMMANDATIONS RELATIVES À L'EXÉCUTION DU BUDGET	79
5.2 - AU NIVEAU DU CONTRÔLE.....	80
5.3 - AU NIVEAU DU SUIVI ET PLANIFICATION DES DÉPENSES	80
ANNEXES.....	84

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I : Evolution globale du taux d'exécution du PIP de 2006 à 2008.....	40
Tableau II : Evolution de la fréquence de recours aux Ordres de Paiement	42
Tableau III : Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants.....	44
Tableau IV : Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants.....	44
Tableau V : Synthèse de l'évolution mensuelle des mandats de paiement au niveau national de 2004 à 2006	45
Tableau VI : Délais de passation des marchés publics aux niveaux national et sectoriel (MSP, MEPS et MAEP) de 2005 à 2006	46
Tableau VII : Appréciation aux plans national et sectoriel du nombre de rejets de mandats au niveau du contrôle financier et de ses délégations et du trésor de 2001 à 2006	47
Tableau VIII : Evolution des délais de régularisation au niveau du CF.....	48
Tableau IX : Performances réalisées aux niveaux sectoriel et national en matière de délai de paiement dans le cadre de l'exécution des crédits de fonctionnement de 2001 à 2006.....	51
Tableau X : Comparaison des performances réalisées aux niveaux sectoriel et national en matière de délai de paiement dans le cadre de l'exécution du budget d'équipement socio-administratif (BESA) de 2001 à 2006...	52
Tableau XI : Performances réalisées aux niveaux sectoriel et national en matière de délai de paiement dans le cadre de l'exécution des crédits PIP de 2001 à 2006	52
Tableau XII : Performances réalisées au niveau sectoriel en matière de délais de paiement pour le fonctionnement, le BESA et le PIP par le MSP, le MEPS et le MAEP de 2001 à 2006	53
Tableau XIII : Comparaison des délais de paiement globaux en matière d'exécution des dépenses publiques au Bénin et au Burkina Faso de 2003 à 2006.....	53
Tableau XIV : Appréciation des taux d'exécution du budget au niveau de l'Atacora/Donga et Borgou/Alibori.....	57
Tableau XV : Niveau de réalisation des budgets alloués aux secteurs stratégiques de la SCRIP en 2008	64
Tableau XVI : Taux d'exécution du budget en 2008	68
Tableau XVII : Taux de consommations de crédits par programme au niveau de certains Ministères	73

LISTE DES GRAPHIQUES

Figure 1 : Analyse de l'évolution des taux d'exécution du budget général de l'Etat (base engagement).....	40
Figure 2: Evolution du volume des OP en milliards de FCFA de 2004 à 2008	42
Figure 3 : Evolution Mensuelle des mandats de paiement au niveau national de 2004 à 2006	45

DEFINITION DES SIGLES ET ACRONYMES

AC	Administrateur de Crédit
BESA	Budget d'Équipement Socio Administratif
CDMT	Cadre de Dépense à Moyens Termes
CF	Contrôleur Financier
DA	Direction Administratif
CSPEF	Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
CP	Comptable Public
CPMP	Cellule de Passation de Marché Publique
DGB	Direction Générale du Budget
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	Directeur des Ressources Financières et Matérielles
DDEMP	Direction Départementale des Enseignements Maternels et Primaires
DDEE	Direction Départementale de l'Energie et de l'Eau
DDPD	Direction Départementale de la Prospective et du Développement
DDS	Direction Départementale de la Santé
DCF	Délegué du Contrôleur Financier
DSI	Directeur des Services de l'Intendance Militaire
ETARB	Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire
GC	Gestionnaire de Crédit
MAEP	Ministère de l'Agriculture de l'élevage et de la pêche.
MEE	Ministère de l'Energie et de l'Eau
MEPN	Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEMP	Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire
MSP	Ministère de la Santé Publique
MPDEAP	Ministère de la Prospective du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique
MTPT	Ministère des Transports et des Travaux Publics
PTA	Plan de Travail Annuel
SBEE	Société Béninoise d'Electricité et d'Eau
SONEB	Société National d'Eau du Bénin
SIGFIP	Système Informatisé de Gestion des Finances Publiques
SCRIP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la pauvreté
OP	Ordre de paiement
OPT	Office des Postes et Telecommunication
OSD	Orientations Stratégiques de Développement
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PIP	Programme d'Investissement Public
PPBS	Planification Programmation Budgétisation et Suivi
PDDSE	Programme de Développement du Secteur de l'éducation.
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine

GLOSSAIRE

Engagement : Acte initial de la procédure d'exécution de la dépense publique. Elle se décompose en deux opérations : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

Engagement juridique : Acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il peut s'agir d'une passation de commande ou de la nomination d'un fonctionnaire.

Engagement comptable : Affectation d'un crédit budgétaire à la réalisation de la dépense qui résulte de l'engagement juridique. Il conduit à rendre indisponible ce crédit.

Liquidation : Elle a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers. Elle consiste à apposer au verso des factures les mentions prévues à cet effet et qui sont signées par le DA.

Ordonnancement : C'est l'acte par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, de l'engagement, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou des organismes publics.

Paiement : Acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette. C'est l'acte qui effectue le transfert des crédits des comptes de l'Etat sur ceux de la personne à l'égard de laquelle l'Etat était débiteur.

Ordre de paiement : Mode exceptionnel de règlement des dépenses publiques, dérogeant à la procédure normale et qui ne comporte pas la phase d'ordonnancement. C'est un ordre écrit par l'ordonnateur du budget ou son délégué au trésorier payeur de l'Etat, de payer par anticipation, à vue ou par virement, une dépense déterminée qui sera régularisée ultérieurement.

Délai de paiement : Temps qui s'écoule entre la liquidation de la facture et le paiement du fournisseur ou du prestataire de services par le Trésor Public.

Gestionnaire de crédit : Responsable d'unité administrative qui initie la dépense publique en exprimant ses besoins à travers une demande d'engagement accompagnée de trois factures pro forma ou trois devis reçus de trois fournisseurs agréés, ou de contrat de travaux ou de services qu'il adresse au DA.

Visa différé : Les motifs du visa différé peuvent résulter du manque d'une pièce justificative, du défaut d'un visa ou d'une signature en amont ou tout défaut éventuel laissé à l'appréciation du Contrôleur Financier ou de son délégué.

Rejet : Il concerne les dossiers comportant des erreurs ou des éléments non conformes aux pièces justificatives, à la réglementation en vigueur. C'est le cas par exemple de toutes erreurs devant entraîner la modification des informations portées sur le titre de paiement. Ces dossiers sont purement et simplement rejetés et les crédits budgétaires sont rétablis.

RESUME

Avant 1992, le Système de Gestion des Finances Publiques au Bénin était caractérisé par une forte centralisation des pouvoirs de décision et de gestion dans les mains du ministre chargé des finances. Ceci constituait une entrave pour satisfaire à la forte demande de fournitures de services (santé, assainissement et eau, éducation).

Le début des années 90 marque une évolution avec la mise en place d'un nouveau système d'exécution budgétaire : la délégation d'une partie des crédits budgétaires (les dépenses de fonctionnement hors salaires) à certaines Directions Départementales. Le système a été progressivement étendu à la plupart des services déconcentrés. Cette délégation de crédits était toutefois limitée à la simple gestion des lignes budgétaires concernées sans pouvoir en modifier les imputations.

Un tournant décisif a été amorcé avec le décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat.

Cette réforme a consisté notamment :

- à la déconcentration de la fonction d'Ordonnateur ;
- à la désignation d'un Délégué du Contrôleur Financier ;
- à la mise en conformité des procédures d'exécution de la dette publique extérieure avec celles du Budget Général de l'Etat.

Pour accompagner la réforme, il a été procédé à l'informatisation de la chaîne des dépenses par l'implémentation de SIGFiP en 2004 d'abord au niveau central puis au niveau départemental. Le SIGFiP est un système informatique de gestion budgétaire mis à la disposition de tous les acteurs de la chaîne des dépenses publiques.

Chronologiquement, il a été déployé dans les Recettes des Finances Départementales en 2004 l'appliquatif D-SIGFiP (c'est-à-dire SIGFiP Déconcentré). Le dispositif devrait permettre d'intégrer mensuellement des données du niveau départemental au niveau central (la remontée des informations par exemple qui était manuelle est réglée). Compte tenu des insuffisances notées dans la mise en œuvre de D-SIGFiP, il a été procédé dès 2008 à l'interconnexion des départements au site central de SIGFiP à la

Direction Générale du Budget (DGB). Cette mesure permet l'exécution en temps réel des dépenses au niveau déconcentré.

Huit ans après l'ambitieux programme de réformes, une évaluation des résultats est nécessaire et justifie la pertinence de l'initiative de cette étude entreprise par le Ministère du Développement. Certes, les analyses ont révélé bien des améliorations par rapport à la situation antérieure notamment, en matière de transparence, de fiabilité et de traçabilité des données budgétaires, financières et comptables.

Cependant, il existe des goulots d'étranglement au niveau des différents maillons ci-après :

- ✓ la préparation budgétaire ;
- ✓ la délégation de crédits par les DRFM ;
- ✓ la responsabilité des acteurs impliqués dans l'exécution des crédits délégués ;
- ✓ l'application informatique SIGFIP ;
- ✓ la traçabilité des dépenses financées sur ressources extérieures ;
- ✓ l'insuffisance qualitative et quantitative des ressources humaines

Les objectifs poursuivis à travers cette étude sont, au-delà d'un simple diagnostic des poches d'inefficacité de la réforme, de proposer des approches de solutions et des recommandations qui permettront de profiter des opportunités de gain de productivité existantes au sein de la chaîne.

En termes de bilan, cette étude a permis d'effectuer les constats ci-après par rapport aux acquis et aux insuffisances de la réforme.

Au nombre des acquis de la réforme du circuit des dépenses, nous pouvons citer :

- ✓ la déconcentration de la fonction d'ordonnateur au profit des DRFM, DAF et des Préfets ;
- ✓ la redéfinition des rôles et compétences des acteurs de la chaîne de dépense ;
- ✓ l'informatisation de la chaîne de dépense comme moyen d'accélération de l'exécution de la dépense publique;
- ✓ la transparence et la traçabilité des opérations budgétaires, financières et comptables ;

MPDEAP

- ✓ la définition du champ des dépenses à exécuter par la procédure exceptionnelle ;
- ✓ la baisse d'année en année, du volume des OP émis et non régularisés ;
- ✓ l'ascendance, d'année en année, de la procédure normale sur la procédure exceptionnelle ;
- ✓ la possibilité d'obtenir de statistiques en temps réel ;
- ✓ la possibilité de régulation des crédits à travers un suivi régulier des plans de consommation de crédits;
- ✓ la réduction du nombre de rejets de mandats au niveau du CF, des DCF et du Trésor ;
- ✓ la création et l'implication de l'ETARB dans l'élaboration des budgets programmes sectoriels ;
- ✓ l'existence d'interface entre SIGFIP et les logiciels de comptabilité du Trésor Aster, et SDL7.

Toutefois, ces acquis ne permettent pas encore d'assurer les performances souhaitées par la politique à cause de nombreux goulots d'étranglement et la rémanence des anciennes habitudes. Au nombre de ces facteurs de contre performance figurent, entre autres, ce qui suit :

- ✓ au-delà des difficultés financières entraînant des arriérés de paiement, les délais de traitement des mandats des prestataires de services au niveau de l'ordonnateur et du comptable ont des répercussions négatives sur la consommation optimale des crédits d'investissement du Budget Général de l'Etat ;
- ✓ la non maîtrise des plans de consommation des crédits, source de précipitation vers la clôture de la gestion budgétaire, est à l'origine des difficultés de trésorerie de l'Etat, notamment en fin de gestion;
- ✓ la non régularisation dans les délais réglementaires des OP, ayant pour corollaire la non reddition à bonne date des comptes de l'Etat, liée aux délais de traitement relativement longs des mandats de régularisation au niveau des DCF ;
- ✓ les pannes fréquentes du SIGFIP et les pertes de connexions avec les structures déconcentrées retardent l'exécution des dépenses;
- ✓ la notification tardive des crédits délégués et la délégation;

MPDEAP

- ✓ l'absence d'un mécanisme de contrôle par le biais du SIGFIP des commandes successives exécutées par un même fournisseur est à l'origine, notamment du fractionnement des marchés ;
- ✓ les délais relativement longs de passation des marchés publics ;
- ✓ la communication tardive du plan de passation des marchés ou son défaut d'élaboration ;
- ✓ les difficultés de trésorerie cycliques en fin d'année et l'accumulation d'arriérés de paiement non apurés dans les délais ;
- ✓ l'insuffisance de l'effectif des agents chargés de la vérification et du traitement des mandats au niveau des délégués du CF et au niveau du Trésor ;
- ✓ la non appropriation des procédures par certains acteurs couplée au faible niveau de renforcement de capacité ;
- ✓ l'inadéquation des procédures d'exécution des dépenses publiques au cycle ou calendrier d'activités de certains secteurs stratégiques (Eau, Agriculture, Infrastructure, Energie, Enseignement, etc.) ;
- ✓ l'insuffisance dans le suivi de l'exécution des investissements et dans la collaboration des structures du MEF et du ministère du développement ;
- ✓ le non respect des profils requis pour la nomination aux postes d'ordonnateurs délégués malgré les dispositions du décret 2000-601 du 29 novembre 2000 (article 10) ;
- ✓ la mobilité des cadres nommés aux postes d'ordonnateurs délégués et de régisseurs, suite aux remaniements ministériels ;
- ✓ le ralentissement du processus d'exécution de la dépense consécutif aux remaniements ministériels ;
- ✓ la mobilité des ordonnateurs secondaires (les préfets) ;
- ✓ la mauvaise programmation des dépenses qui est à l'origine des demandes de ré imputation ;
- ✓ la survivance de circuits parallèles d'exécution de la dépense notamment au niveau de certains PTF.

Par ailleurs, une comparaison des résultats enregistrés au plan sectoriel, national et sous-régional en matière de célérité dans l'exécution des opérations de dépenses a révélé des disparités en ce qui concerne les crédits de fonctionnement, des dépenses en capital et du PIP. De même, il a été constaté, au niveau communautaire que, contrairement au Burkina Faso, où on note un effort soutenu depuis 2003 en matière de célérité dans les performances, au Bénin, l'apothéose des années 2003 et 2004, ayant fait suite à la période d'apprentissage ou d'adaptation aux réformes des années 2001 et 2002 de mise en œuvre du SIGFIP, a laissé place d'une manière générale à partir de 2005 et 2006 à des contre-performances qui ont eu bien des effets néfastes sur la consommation optimale des crédits du PIP avec des impacts non négligeables dans les secteurs d'intérêt pour la mise en œuvre de la SCRP et par analogie des OSD dans les secteurs tels que ceux de la Santé (MSP), de l'éducation (MEPS), de l'Energie et l'Eau (MEE) de l'Agriculture (le MAEP) et des infrastructures (MTPT).

1ère Partie :
CONTEXTE DE L'ETUDE ET CADRE METHODOLOGIQUE



1.1 - CONTEXTE

La volonté du Gouvernement Béninois est de faire de l'économie béninoise une référence de la sous région Ouest africaine par sa compétitivité et son dynamisme. A ce titre, des pôles de développement pouvant permettre l'essor de l'économie ont été identifiés.

En vue d'améliorer le financement du développement par l'investissement public, le Gouvernement entend jouer pleinement son rôle de premier plan notamment par la construction des infrastructures socio-économiques et la mise à disposition des facteurs de production. Pour ce faire, les dotations budgétaires des Programmes d'Investissement Publics (PIP) se sont considérablement accrues pour donner au Gouvernement les moyens d'impulser efficacement le développement.

Alors qu'il est estimé qu'une consommation des crédits d'investissement publics de l'ordre de 95% portant le poids de l'investissement public entre 35 et 40% pourrait contribuer à un gain de plusieurs points de croissance et à la relance des économies en développement, le taux d'exécution financière du PIP au Bénin n'a jamais pu franchir la barre des 80%.

Cette situation traduit une faible capacité de prise en charge, de mise en œuvre et de suivi des projets et programmes par l'administration et les structures publiques. Le diagnostic de cette situation a permis de noter la récurrence des difficultés aux décaissements de fonds malgré la mise en œuvre de la mesure de déconcentration budgétaire visant justement à faciliter l'exécution du Budget Général de l'Etat.

C'est dans le but d'inverser cette tendance que le Bureau d'Evaluation des Politiques Publiques entreprend l'évaluation de la mesure relative à la déconcentration budgétaire.

1.2 - RAPPELS DES OBJECTIFS ET DES RESULTATS ATTENDUS DE L'ETUDE

1.2.1 Objectifs de l'étude

Cette évaluation devrait permettre de :

- faire l'état des lieux de la mise en œuvre de cette mesure ;
- évaluer l'effectivité de la fonctionnalité du dispositif technique et logistique nécessaires à l'opérationnalisation de cette mesure ;
- mettre en exergue les forces et faiblesses notées au niveau de la chaîne PPBS

MPDEAP

- formuler des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité de la chaîne de dépenses publiques.

1.2.2 Résultats attendus de l'évaluation

- l'analyse détaillée des procédures et de leur cohérence globale en relation avec les orientations stratégiques nationales, les spécificités des pôles prioritaires de développement et les acteurs productifs de l'économie ;
- le bilan du rôle joué par chaque acteur au regard des missions assignées ;
- les forces et les faiblesses des différents maillons de la chaîne PPBS ;
- l'effectivité et la fonctionnalité du dispositif technique et logistique d'opérationnalisation de la mesure ;
- l'impact des réformes budgétaires en cours, notamment la gestion axée sur les résultats, sur l'efficacité du circuit des dépenses publiques.

1.3 - METHODOLOGIE UTILISEE

1.3.1 Méthodologie détaillée

La mise en œuvre de cette mission par l'équipe de consultants a suivi l'adoption d'une démarche séquentielle en huit (8) étapes à savoir :

- le débriefing ;
- la collecte du fonds documentaire ;
- l'identification et l'audition des acteurs intervenant dans le processus de déconcentration budgétaire ;
- l'audit organisationnel de la chaîne d'exécution des crédits délégués et d'approvisionnement des Recettes des Finances.
- la rédaction du rapport provisoire ;
- la lecture et l'amendement du rapport provisoire
- Validation du rapport ;
- Finalisation et dépôt du rapport final.

ETAPE 1 : Le débriefing

Il s'agira d'un débriefing au cabinet du MPDEAP avec les responsables du Bureau Evaluation de l'Action Publique en vue du lancement et surtout du cadrage méthodologique de la mission. Au cours de cette étape, il a été convenu de la liste des acteurs à rencontrer ainsi que les différentes autorisations à délivrer par le MPDEAP pour faciliter la collecte des données.

De même, cette phase a permis de construire le cadre de référence de l'évaluation ainsi que le fil conducteur. Elle a permis de construire la grille d'entretien en rapport avec les questions évaluatives validées avec le BEAP (Bureau d'Evaluation de l'Action Publique). Ces **questions évaluatives** sont ci-dessous énumérées :

Questions évaluatives

1. Quelle analyse peut-on faire de la pertinence, de la cohérence et de l'effectivité des procédures de la mesure de déconcentration budgétaire ?
2. Dans quelle mesure la déconcentration budgétaire sous sa forme actuelle a-t-elle effectivement atteint les objectifs fixés ?
3. Le dispositif technique et logistique mis en place est-il adéquat ? Quelles en sont les failles ? Où résident les gains de productivité ? Doit-il être renforcé ou changé ?
4. Quels en sont les effets directs et indirects de la mise en œuvre de la mesure depuis ses débuts sur les bénéficiaires, les acteurs et l'économie béninoise ?

ETAPE 2 : La collecte du fonds documentaire

Au cours de cette phase, le consultant a essayé de collecter les données documentaires (les textes et manuels de procédure relatifs à la déconcentration budgétaire) ainsi que des données statistiques indispensables à l'appréhension de la dynamique de la politique depuis son adoption. Les sources de collecte des données secondaires sont : la DGB, le CF, la DGTCP, les Ministères de la santé, de l'Agriculture, de l'Energie et Eau, du MPDEAP et des Ministères des enseignements (DRFM et DPP) ainsi qu'au niveau de certaines institutions telles que : la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, les ambassades, la délégation de l'UE, etc.

ETAPE 3 : Audition des acteurs des chaînes PPBS et déconcentration budgétaire

Cette phase permettra au consultant de faire une bonne étude de l'organisation des deux chaînes. Elle a été réalisée en deux sous étapes :

Sous étape 1 : Audition des acteurs centraux.

L'interview des acteurs centraux au niveau du Ministère des finances et

MPDEAP

des Ministères sectoriels a permis au consultant de mieux comprendre le système de gestion mis en place dans le cadre de la chaîne PPBS et de la déconcentration budgétaire. Les entretiens avec divers acteurs de la chaîne de dépense (les ordonnateurs délégués, les DPP et les DCF au niveau des Ministères, des gestionnaires, le service informatique chargé de l'exploitation SIGFIP, la DGTCP) ont permis de se faire une idée sur l'opérationnalité ou non dudit système au niveau central.

Sous étape 2 : Audition des acteurs déconcentrés.

Au cours de cette étape, le consultant a effectué des missions dans 4 départements (Borgou-Alibori, Atacora-Donga, Atlantique-littoral, Ouémé-Plateau) du Bénin et auditionné les responsables de la chaîne PPBS et des services financiers déconcentrés. Ces entretiens ont été effectués avec les acteurs suivants :

- Le Préfet,
- Le C/SAF de la préfecture,
- Le DCF,
- Les Directeurs des services déconcentrés et leurs C/SAF (DDEMP, DDEE, les services de l'eau, la DDDP etc.),
- Le Receveur des finances,
- Les membres de la cellule de passation de marché de la préfecture, etc.

Les échanges avec les différents acteurs ont porté, entre autres, sur les opérations qu'ils réalisent, les documents qu'ils tiennent à cette occasion, le délai de mise en place des crédits, le délai d'exécution des opérations, le suivi physique et financier des travaux ainsi que leurs responsabilités respectives.

Etape 4 : Appréciation de la chaîne d'exécution des crédits délégués au profit des structures.

Cette étape a porté essentiellement sur l'appréciation des procédures et du système d'exécution des crédits délégués.

En effet, l'efficacité de la déconcentration budgétaire dépend des autorités centrales (DRFM, DGB, CF et DCF, DGTCP) et déconcentrées (Préfets, Receveurs des Finances, DCF et les responsables des services

MPDEAP

déconcentrés). Cet audit a permis au consultant de mieux cerner les problèmes qui découlent de l'exécution des crédits délégués. Cette étape a comporté deux sous étapes ci-dessous :

Sous étape 1 : Appréciation du circuit de mise en place des crédits délégués

Le consultant a évalué le système de mise en place des crédits délégués en vue d'y identifier les goulots d'étranglement, depuis les DRFM jusqu'au niveau des préfectures.

Sous étape 2 : Appréciation de la chaîne des crédits délégués des structures déconcentrées de l'Etat

L'exécution des crédits délégués a lieu au niveau déconcentré. Il importe alors pour le consultant de s'assurer de la fluidité des opérations de dépense depuis l'engagement de la dépense jusqu'à son paiement.

Etape 5 : Rédaction du rapport provisoire

Cette étape a comporté deux sous étapes :

- **Le dépouillement et l'analyse des données collectées** : il a consisté au dépouillement des grilles d'entretien élaborées et à l'organisation des diverses données statistiques en tableaux de synthèse.
- **La synthèse et rédaction du rapport provisoire** : l'exploitation des tableaux de synthèse. L'organisation des observations par critère d'appréciation (Efficacité, pertinence).

Etape 6: Lecture et amendement du rapport provisoire

Le rapport provisoire est transmis au commanditaire pour étude et amendements. Une concertation d'une journée pourra être envisagée avec le commanditaire en vue de recueillir ses observations avant l'atelier de validation.

Etape 7: Validation. (non encore réalisée)

Le consultant suggère que la validation se fasse au cours d'un atelier. Au cours de cet atelier, le consultant présentera les grandes lignes du rapport sous power-point pour en faciliter la photographie mnémonique par les participants.

L'organisation de cet atelier étant à l'initiative du client, le consultant respectera les indications qu'il voudra bien donner sur les modalités de déroulement.

2ème PARTIE :
APERCU ET DESCRIPTION DE LA POLITIQUE DE
DECONCENTRATION BUDGETAIRE



2.1 - ITINERAIRE HISTORIQUE

L'origine de la politique de déconcentration budgétaire remonte à l'année 1999 où le Bénin a initié un ambitieux programme de réformes ayant pour finalité la gestion transparente, efficace et efficiente des finances publiques. Ces réformes ont été impulsées par l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) dans le cadre de l'harmonisation des législations et des procédures budgétaires dans les pays membres. En effet, avec l'entrée en vigueur le 1^{er} avril 1994 du traité instituant l'UEMOA, des textes communautaires, visant la mise en place d'un cadre juridique commun aux Etats membres ont été adoptés par le Conseil des Ministres de cette Union. C'est donc dans cette optique que s'inscrivent les directives :

- ✓ N°05-98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998
- ✓ N° 05/97 du 16 décembre 1997 relative aux lois des finances ;
- ✓ N°06/97 du 16 décembre 1997 relative au Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- ✓ N° 4/98 du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- ✓ N° 6/98 du 22 décembre 1998 relative au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE).

La nécessité pour le Bénin de s'adapter au nouveau cadre juridique comptable et statistique de l'UEMOA l'a conduit à initier une série de réformes aux fins d'internaliser ces directives communautaires. Aussi, la prise du décret n° 99-458 du 22 décembre 1999 portant approbation de la nomenclature budgétaire, traduit la volonté du gouvernement de moderniser les finances publiques au Bénin. De même, la poursuite des réformes a conduit le Bénin à se doter du décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE), induisant la description d'un nouveau circuit de la dépense publique. Le décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, traduit, quant à lui, une internalisation de la directive n° 06/97 et servant de socle au nouveau circuit.

Cette nouvelle chaîne d'exécution des dépenses publiques, plus performante, vise à corriger les insuffisances inhérentes à l'ancien processus d'exécution de la dépense publique.

2.2 - DESCRIPTION DE L'ORGANISATION

2.2.1 Organisation au niveau des acteurs

2.1.1.1. La déconcentration de la fonction d'ordonnateur

Chaque ministère dispose, dans ce cadre, d'un Ordonnateur Délégué (OD) qui engage, liquide et ordonnance les dépenses avant de transmettre les titres de dépenses au comptable assignataire pour paiement. Ainsi, la fonction d'OD, qui était avant les réformes, exclusivement l'apanage du Directeur Général du Budget (DGB), est désormais transférée aux responsables administratifs et financiers (Directeur de l'Administration (DA), Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM), Directeur des Affaires Financières (DAF), etc...) des ministères sectoriels tandis que l'ordonnateur secondaire à l'échelon départementale est le Préfet. Toutefois, le DGB reste l'OD de certaines dépenses non réparties, de transfert et de la solde des fonctionnaires.

2.1.1.2. Le renforcement de la déconcentration de la fonction du contrôleur financier

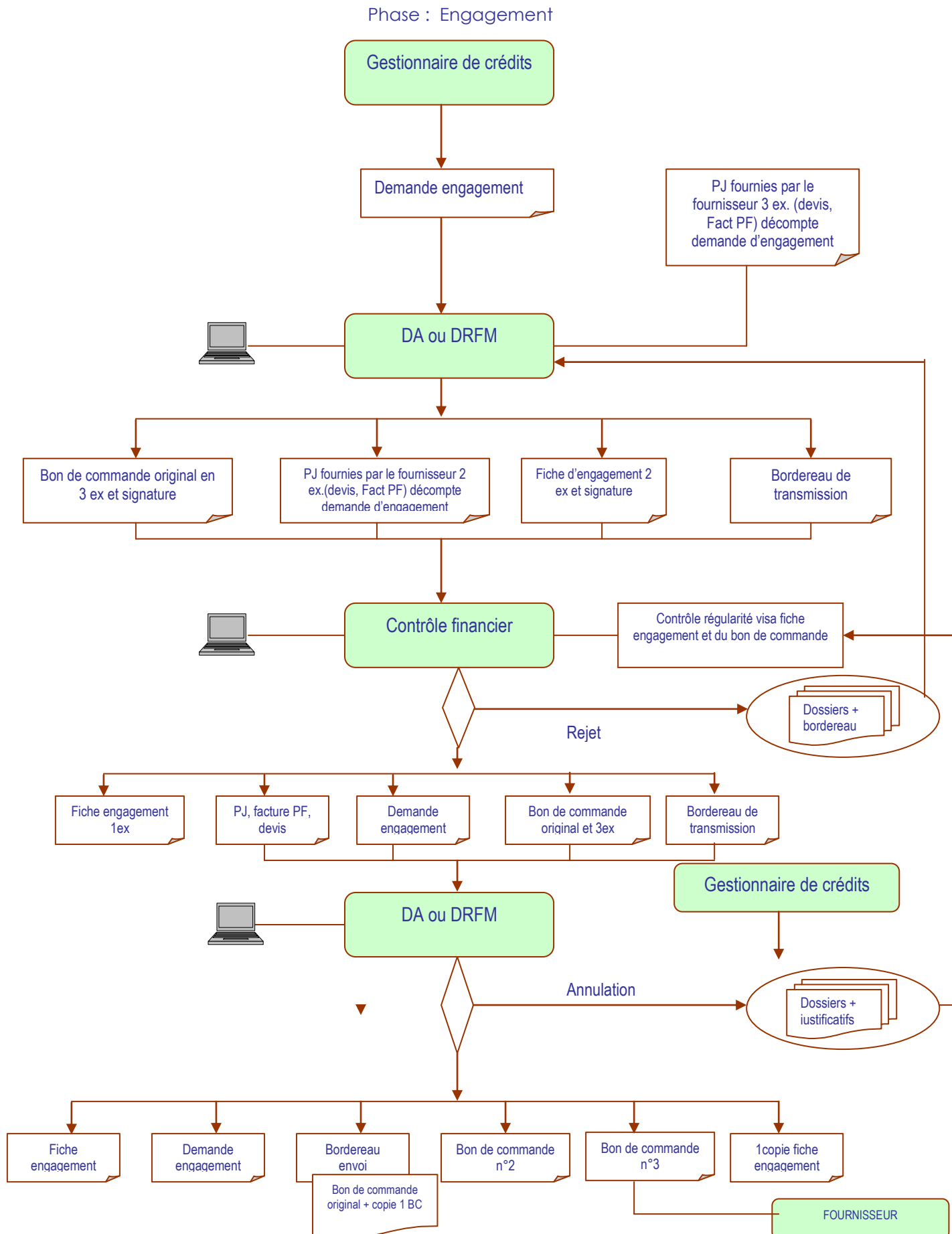
Dans le but toujours d'assurer une célérité et une efficacité des dépenses, il est placé auprès de chaque ministère ou institution de l'Etat ou auprès des préfectures, un Délégué du Contrôleur Financier (DCF) pour contrôler sur place la régularité des dépenses.

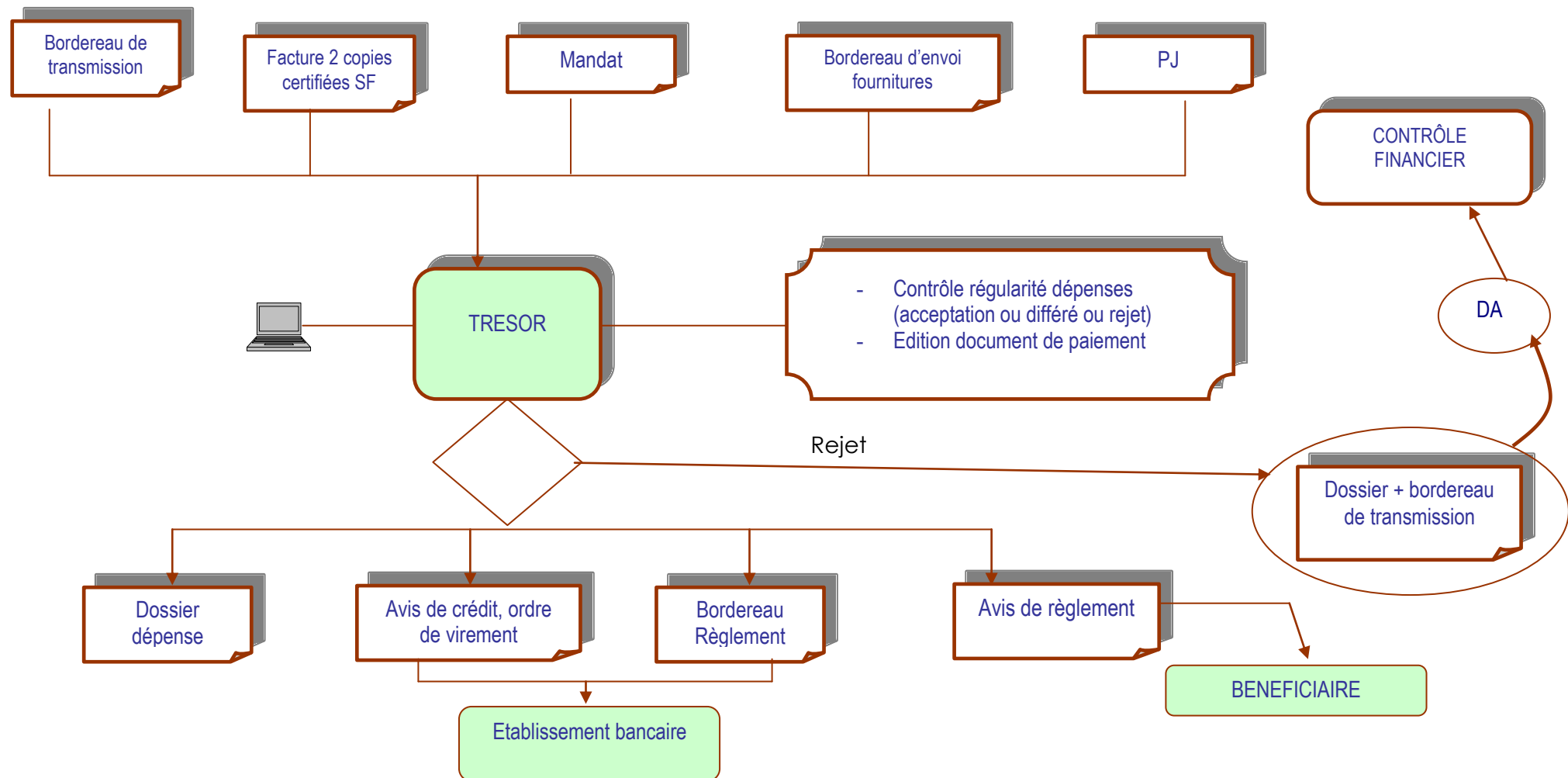
2.2.2 Organisation au niveau des procédures

Au titre de la réforme il est prévu deux types de procédures d'exécution des dépenses publiques la procédure normale et la procédure exceptionnelle.

2.2.2.1. Schéma descriptif de la procédure Normale

SCHEMA 1 : PROCEDURE NORMALE





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

- **L'engagement**

L'engagement de la dépense procède d'une série d'informations effectuées par des Agents publics à savoir, le Gestionnaire de crédits, le Directeur de l'Administration (DA), le Contrôleur Financier (CF) et le comptable pour ce qui concerne la délégation-engagement.

Le Gestionnaire de crédits initie la dépense en exprimant ses besoins à travers une demande d'engagement accompagnée de trois factures pro forma ou trois devis reçu de trois fournisseurs différents ou de contrat de travaux qu'il adresse au DA.

Le DRFM centralise les demandes d'engagement des Gestionnaires de crédits de son ministère, étudie et choisit l'une des trois factures pro forma ou devis, fait saisir les données par son Agent, vérifie les données saisies, valide et édite la fiche d'engagement de même que l'original du bon de commande et transmet le dossier au CF ou à son délégué.

Le CF ou son délégué étudie le dossier, valide ou le rejette selon le cas. Dans l'un ou l'autre cas, le dossier est transmis au DRFM. Le CF ou son délégué peut différer son visa pour complément d'information. Dans ce cas, le dossier est retourné à l'ordonnateur délégué concerné accompagné de la lettre de notification du différé pour satisfaction.

Le DRFM contresigne le bon de commande visé par le délégué du Contrôleur Financier et le notifie au fournisseur qui s'exécute en livrant la commande au Gestionnaire de crédits ou à son représentant.

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

- **La liquidation de la dépense**

La liquidation de la dépense consiste à attester la réalité de la dette et l'exactitude de son montant et à apposer au verso des factures les mentions prévues à cet effet, dûment complétées et signées par le DA du Ministère ou le Directeur des Ressource Financières et Matérielles.

Pour le faire, le DRFM appose sa signature au verso des factures (pièces justificatives). Il y appose le cachet "liquidation" après vérification des calculs. Il saisit les informations dans le SIGFIP et édite le mandat de paiement qu'il transmet, accompagné des pièces justificatives, au Contrôleur Financier ou à son délégué. Le CF ou son délégué effectue les contrôles réglementaires, et selon le cas, vise le mandat, diffère son visa ou rejette le mandat, puis transmet le dossier par bordereau au DA.

- **L'ordonnancement de la dépense**

Au niveau de la phase de l'ordonnancement, l'Ordonnateur Délégué vérifie l'existence du visa du CF sur le mandat, le signe, procède à son ordonnancement dans le SIGFIP et le transmet au Trésor Public accompagné d'un bordereau d'émission édité de SIGFIP. Il appose le cachet « ordonnateur » aussi bien sur le mandat de paiement que sur le bordereau des titres ordonnancés.

- **Le paiement**

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

- **La délégation-engagement**

La délégation-engagement est utilisée pour la délégation de crédits à l'intérieur du pays.

Dès le démarrage de l'exécution du budget, l'ordonnateur délégué met en œuvre le processus de délégation de crédits vers les structures départementales sur l'initiative ou non des gestionnaires de crédit. Il fait saisir la demande d'engagement-réservation. Il valide les informations saisies et émet la fiche d'engagement et les 6 fiches "détail de délégation au paragraphe" à partir du SIGFIP. Il transmet au CF qui vise et transmet à son tour au Receveur Général des Finances pour prise en charge et ventilation.

Le mandatement sera fait manuellement au niveau local par l'ordonnateur secondaire. Le RGF et l'ordonnateur secondaire sont tenus de

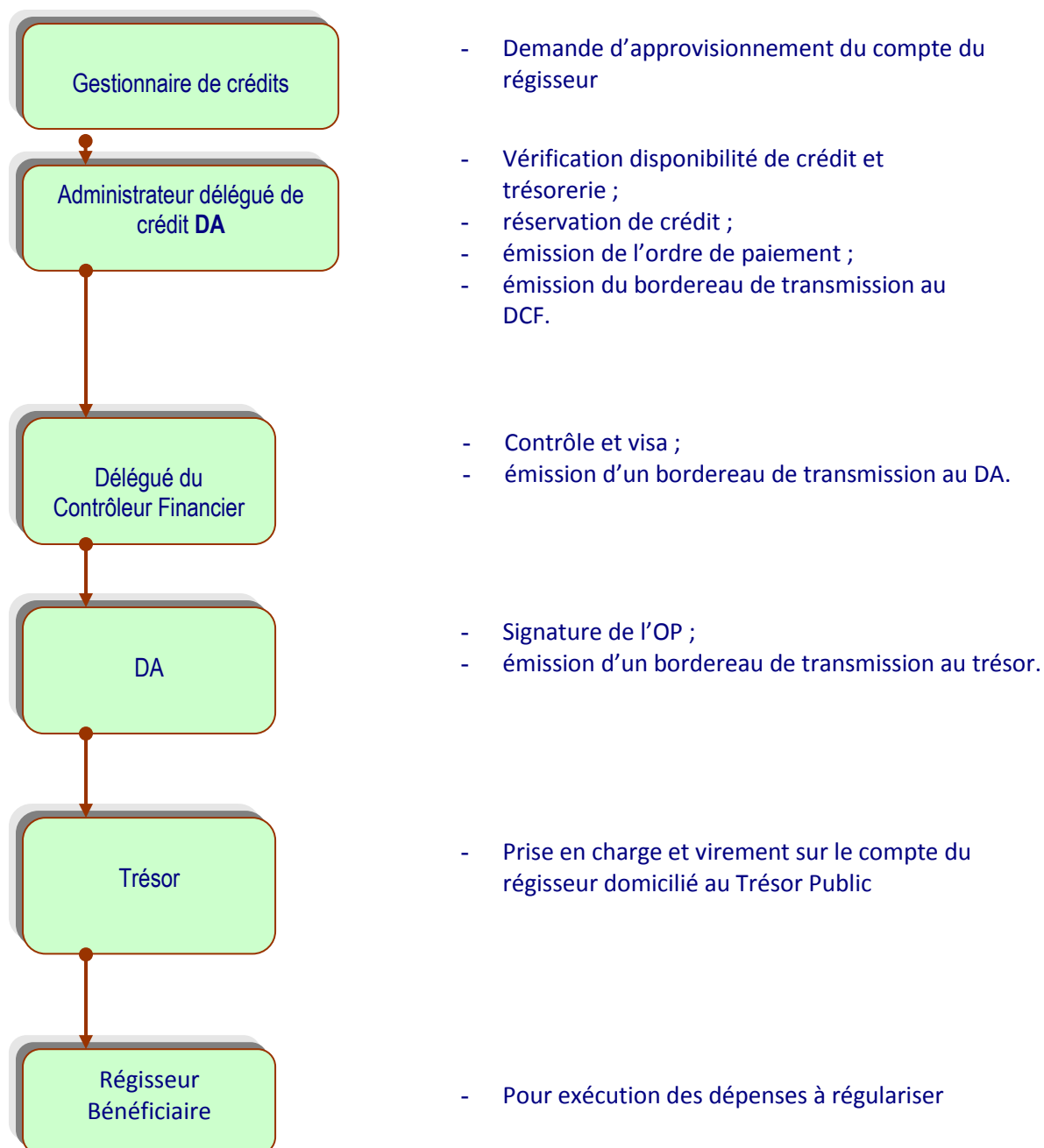
justifier mensuellement les dépenses effectuées à l'ordonnateur délégué pour régularisation dans le SIGFIP.

2.2.2.2. Schéma descriptif de la procédure exceptionnelle

La procédure exceptionnelle est une procédure simplifiée par laquelle les dépenses sont exécutées, soit par Ordre de Paiement (OP), soit par engagement-ordonnancement, soit par délégation-ordonnancement. La procédure est décrite dans le schéma ci-après :

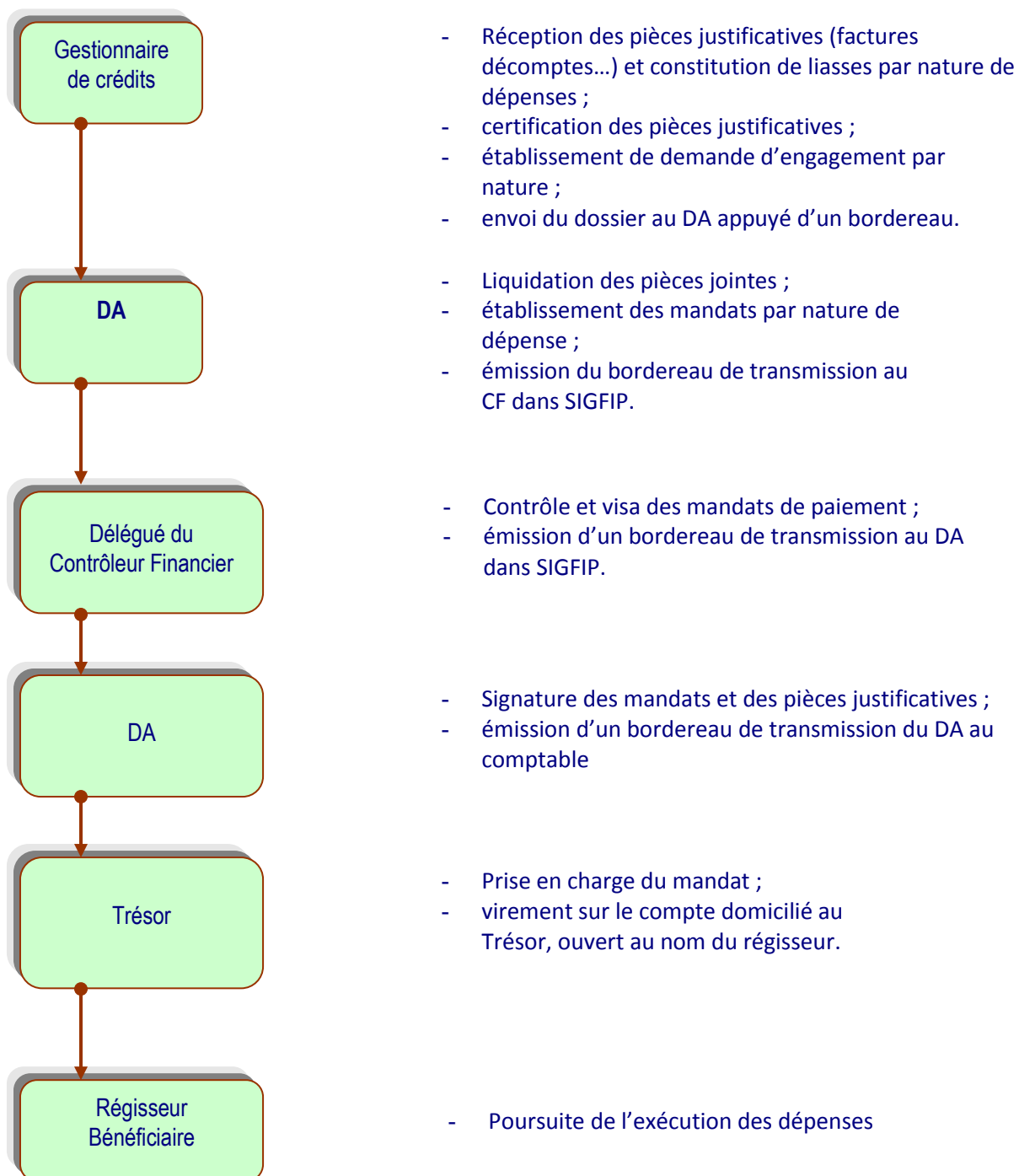
SCHEMA 2 : PROCEDURE EXCEPTIONNELLE

1. Mise en place de la première avance des régies



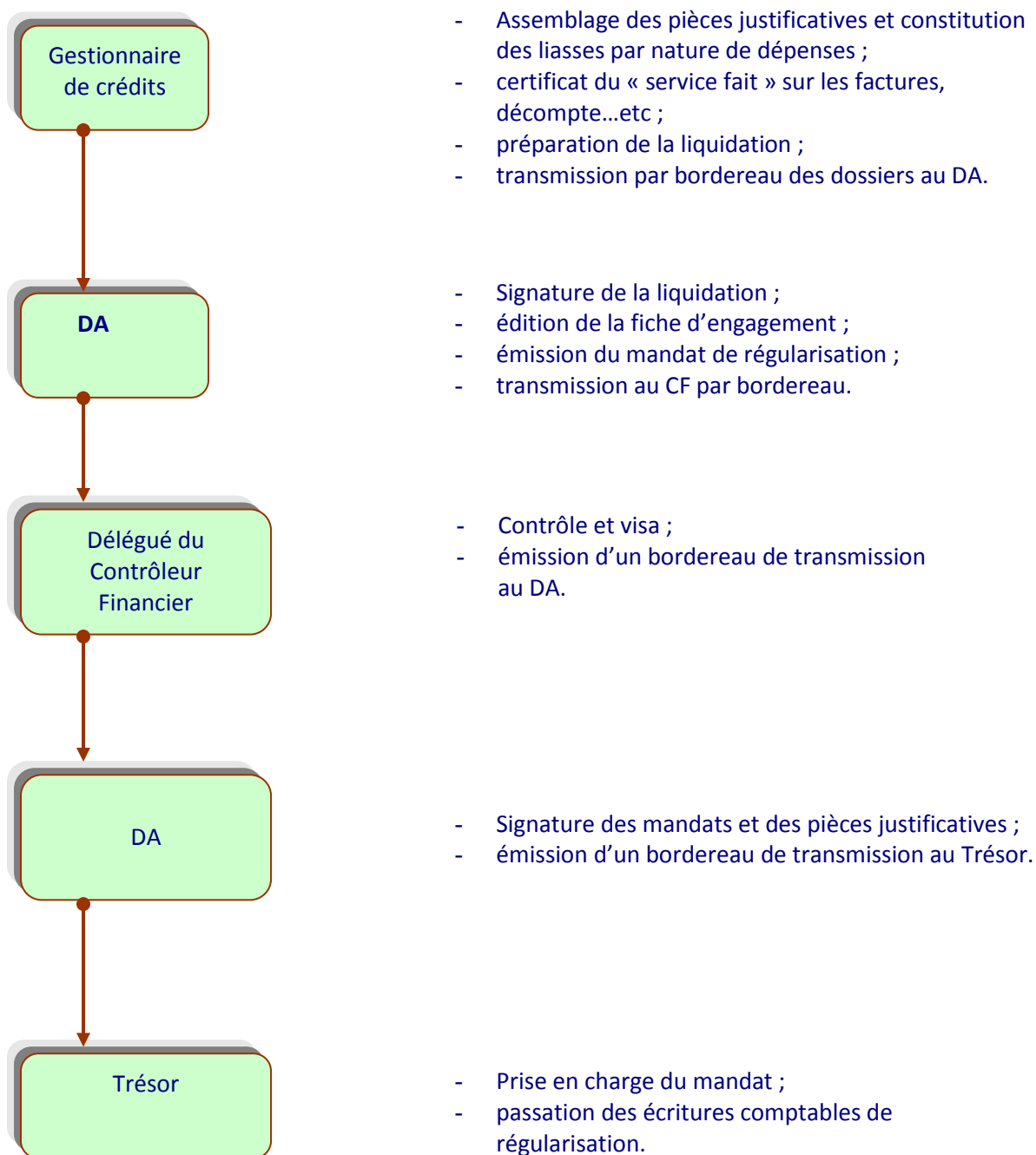
SCHEMA 2 : PROCEDURE EXCEPTIONNELLE

2. Renouvellement des avances des régies



SCHEMA 2 : PROCEDURE EXCEPTIONNELLE

3. REGULARISATION DE L'ORDRE DE PAIEMENT



L'analyse des schémas ci-dessus distingue trois (03) catégories de dépense au titre de la procédure exceptionnelle.

a) Dépenses exécutées par ordre de paiement

Le recours à l'émission d'ordre de paiement qui est un décaissement sans ordonnancement préalable, doit être limité aux dépenses spécifiques que sont :

- ❖ les évacuations sanitaires,
- ❖ les premières mises d'équipement,
- ❖ les financement des commissions d'enquête, de vérification et de contrôle,
- ❖ les premières avances sur caisse de menues dépenses ou de régies d'avances,
- ❖ les dépenses liées à l'organisation des élections et aux manifestations officielles
- ❖ les dépenses relatives à l'achat du carburant
- ❖ les avances sur consommation d'eau, d'électricité et de téléphone au profit de la SBEE de la SONEB et de l'Office des Postes et Télécommunication
- ❖ toute dépense dont le ministère chargé des finances juge le paiement par ordre de paiement.

Le principe de la régie d'avance doit être maintenu pour les projets.

Tous les Projets peuvent avoir de régie d'avance mais toutes les natures de dépenses ne doivent pas passer par la régie d'avance. Ainsi, les rubriques 21, 22, 23, 24, 25 doivent être utilisées suivant la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. Par contre, les rubriques 61 et 62 peuvent être utilisées au moyen d'une régie d'avance, excepté les dépenses objet de marché en ce qui concerne la rubrique 62.

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

Lorsqu'un projet arrive à terme, le ministère ou l'institution concernée doit saisir immédiatement le Trésor Public pour la clôture de son compte.

Aucune dépense, objet d'un marché, ne doit être payée par la régie d'avances, quelle que soit la nature de la dépense.

Un projet, le cas échéant peut avoir une régie d'avances et un seul compte.

La procédure d'exécution de ces dépenses est la suivante :

- ❖ le gestionnaire de crédit envoie une lettre d'appel de fonds à l'ordonnateur délégué
- ❖ l'ordonnateur délégué fait saisir les données, vérifie la saisie, valide et édite l'ordre de paiement qu'il transmet au Contrôleur Financier ou à son délégué, appuyé des pièces justificatives et d'un bordereau de transmission ;
- ❖ le Contrôleur Financier ou son délégué réceptionne le dossier, effectue les contrôles réglementaires, donne ou refuse son visa et le retourne à l'ordonnateur délégué par bordereau de transmission ;
- ❖ l'ordonnateur délégué signe l'ordre de paiement et le transmet au Trésor Public pour prise en charge et paiement.

b) Dépenses exécutées par engagement ordonnancement

Les dépenses exécutées par procédure engagement ordonnancement concernent :

- ❖ la régularisation des soldes et accessoires, les rappels de salaire, les primes et indemnités ;
- ❖ le renouvellement des ordres de paiement ;
- ❖ la régularisation des ordres de paiement ;
- ❖ les dépenses de transfert appuyées d'une décision de mandatement (ristournes, subvention, avances ou secours aux collectivités locales, aux organismes publics ou privés etc) ;
- ❖ les contributions ou souscription aux Organisations Internationales ;
- ❖ le règlement des factures SBEE, OPT ; journaux et revues, publicités et reportages (dans le cadre d'un abonnement) ;
- ❖ les dépenses objet des marchés publics (avances de démarrage, décomptes, factures, retenues de garantie, intérêts moratoires) ;
- ❖ la délégation de crédit à l'intérieur (délégation ordonnancement) ;

- ❖ les condamnations à la charge de l'Etat ;
- ❖ toute dépense dont le Ministère chargé des finances juge le paiement par la procédure engagement ordonnancement nécessaire ;
- ❖ toutes les dépenses non énumérées ci-dessus exécutées par la procédure engagement ordonnancement doivent être systématiquement rejetées par le Contrôleur Financier.

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

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

- ★ Le gestionnaire de crédit rassemble les pièces justificatives, certifie les factures et prépare la liquidation, remplit une demande d'engagement/réservation et transmet l'ensemble du dossier à l'ordonnateur délégué par bordereau d'envoi ;
- ★ Le renouvellement des avances se fera au prorata des pièces justificatives disponibles ;
- ★ Un Agent de l'ordonnateur délégué réceptionne le dossier, l'étudie et saisit les données dans le SIGFIP avant de le lui transmettre ;
- ★ L'ordonnateur délégué vérifie le dossier, le valide et édite le mandat qu'il transmet au CF ou à son délégué accompagné de la fiche d'engagement par bordereau de transmission ;
- ★ Le CF ou son délégué procède aux contrôles réglementaires, accorde ou refuse son visa et retourne le dossier à l'ordonnateur délégué ;
- ★ L'ordonnateur délégué signe le mandat et les pièces justificatives et transmet le dossier au Trésor Public pour prise en charge et paiement.

c) Dépenses exécutées par délégation ordonnancement

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

2.2.3 Organisation au niveau des outils

2.2.3.1. Reforme des procédures

Au plan juridique, parmi les textes pris, celui qui a rendu possible la politique de la déconcentration est le décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat. Ce décret porte sur la révision des procédures d'exécution du budget, la déconcentration de la fonction d'ordonnateur, la mise en vigueur d'un nouveau circuit de la dépense, la conformisation des procédures d'exécution de la dette publique extérieure aux procédures budgétaires et la mise en œuvre d'un applicatif informatique dénommé Système Intégré de Gestion des finances Publiques destiné à gérer les prévisions et l'exécution de l'ensemble des dépenses et des recettes du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor.

2.2.3.2. l'informatisation du circuit de la dépense

Le SIGFIP est un applicatif informatique conçu grâce à un partenariat avec la Côte-d'Ivoire pour appuyer l'exécution du budget. Cet outil comporte toutes les fonctionnalités requises pour la réalisation d'une dépense publique, à savoir : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Les fonctionnalités du SIGFIP permettent de mieux gérer les délégations de crédit en assurant la traçabilité de celle-ci en amont comme en aval alors qu'auparavant les informations sur les crédits délégués étaient approximatives. La mise en place du nouveau circuit a conduit à la redéfinition des compétences et des responsabilités de chacun des acteurs de la chaîne de dépense. Ces acteurs sont : le Gestionnaire de Crédit (GC), l'Administrateur de Crédit (AC), l'Ordonnateur Délégué (OD), le Contrôleur Financier (CF) et ses Délégués (DCF), les Comptables Publics (CP).

L'informatisation de la chaîne des dépenses en 2004 par l'implémentation du SIGFIP d'abord au niveau central puis au niveau départemental a contribué au renforcement de la déconcentration budgétaire.

3ème PARTIE :
EVALUATION DE LA PERFORMANCE DE LA POLITIQUE



L'appréciation de la performance de la politique de déconcentration budgétaire sera surtout concentrée sur l'analyse de la capacité du système actuel à accroître les taux de consommation des crédits, l'adéquation des moyens déployés en rapport avec les objectifs de la réforme ainsi que son incidence sur la qualité des dépenses.

3.1 - PRESENTATION DES PRINCIPAUX ACQUIS DE LA REFORME

Les principaux acquis à inscrire à l'actif de la réforme sont :

➤ **La proximité des ordonnateurs délégués ou secondaires et des gestionnaires de crédit**

Grâce à la réforme, chaque ministère dispose d'un Ordonnateur Délégué (OD) qui engage, liquide et ordonnance les dépenses avant de transmettre les titres de dépenses au comptable assignataire pour paiement. La réforme a contribué à réduire la dépendance des administrations centrales du Directeur Général du Budget (DGB) d'une part, et celle des services déconcentrés de l'administration centrale d'autre part.

➤ **La clarification et la définition de la compétence et de la responsabilité de chaque acteur dans la chaîne de dépense publique.**

Conformément au décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat, les rôles et responsabilités des acteurs ont été situés. Il s'agit notamment des rôles des acteurs suivants:

- le Directeur Général du Budget ;
- le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) ;
- le Gestionnaire de Crédits (GC) ;
- le Directeur des services de l'intendance militaire (DSI) ;
- les Ordonnateurs Délégués ;
- les Ordonnateurs Secondaires ;
- le Contrôleur Financier et
- les Comptables Publics.

De l'avis des différents acteurs et usagers de la chaîne de dépense publique rencontrés cette clarification est un facteur de traçabilité des maillons de goulot d'étranglement au sein de la chaîne.

➤ **L'appropriation progressive des instruments de la réforme par les acteurs**

La connaissance des procédures d'exécution des dépenses publiques n'est pas l'apanage du seul MEF. Un transfert de connaissance se fait au profit des ministères sectoriels et de leurs services déconcentrés. Ce transfert promeut un savoir faire qui s'étend à l'outil informatique SIGFIP.

➤ **La déconcentration des services du contrôleur financier.**

Dans le but toujours d'assurer une célérité et une efficacité dans l'exécution des dépenses, il est placé auprès de chaque ministère ou de certaines structures comme la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et les Préfectures, un Délégué du Contrôleur Financier (DCF) pour contrôler sur place la régularité des dépenses. Cette mise à disposition des gestionnaires de crédit d'un DCF est un moyen de renforcement du contrôle à priori favorisant la qualité de la dépense.

➤ **L'effectivité de la mise à disposition des crédits délégués**

Grâce à la réforme, la mise en place des crédits délégués est effective. Elle s'opère après la lettre de notification de crédit. Elle est matérialisée par l'édition dans SIGFIP des fiches de délégation transmises par les DRFM et gestionnaires de crédit.

➤ **L'informatisation du circuit de la dépense**

Un Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP), a été implanté pour appuyer l'exécution du budget. Cet outil comporte les fonctionnalités qui couvrent toutes les phases de la réalisation d'une dépense publique, à savoir : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Il est accessible à tous les acteurs de la chaîne de la dépense publique. A priori, la mise en place du nouveau circuit devrait conduire à une amélioration dans le traitement des dossiers. Actuellement, l'informatisation du circuit permet :

- la disponibilité de l'information pour tous les acteurs en temps réel ;
- la rapidité dans le traitement des données ;
- la fiabilité des informations générées ;
- l'efficacité des contrôles réciproques ;
- la réduction du coût de traitement ;
- la transparence et la traçabilité des opérations budgétaires ;
- le suivi permanent du niveau de consommation des crédits ;
- la circulation de l'information ;
- la célérité dans le paiement des dépenses ;
- la régulation de la consommation des crédits.

➤ **La flexibilité offerte par la possibilité pour les gestionnaires de se servir du SIGFiP installé pour d'autres gestionnaires.**

Il est possible de faire recours à d'autres personnes détenteur du SIGFiP pour le traitement de ses données lorsque son système est confronté à un problème (coupure d'électricité, panne d'ordinateur, perte de réseau ...).

➤ **L'élaboration par chaque structure d'un Plan de Travail Annuel (PTA)**

La réforme intègre la planification à la chaîne de dépense publique. A ce titre un PTA est élaboré chaque année par les services de chaque Ministère et consolidé par chaque ministère. Ce PTA est appuyé d'un plan de marché annuel et doit être disponible chez tous les acteurs de la structure concernée.

3.2 - ANALYSE DE LA PERTINENCE DES MOYENS MOBILISES DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME DE DECONCENTRATION BUDGETAIRE

Pour l'analyse de la pertinence, il s'est agi pour le Consultant d'évaluer :

- Dans quelle mesure les moyens et ressources consacrés permettent-ils d'assurer le bon fonctionnement de la logique d'intervention du programme de déconcentration budgétaire?

- Dans quelle mesure les activités mises en œuvre avec, répondent-elles, en qualité et en quantité, aux objectifs poursuivis et priorités fixées par le programme ?
- Dans quelle mesure les champs et les modes d'intervention de la réforme correspondent-ils aux orientations et aux priorités de la gestion budgétaire axée sur les Résultats entreprise depuis 2001 ?

Au terme des entretiens et de l'exploitation de divers documents tenus par les acteurs, l'appréciation de la pertinence des moyens utilisés pour accomplir les objectifs de la réforme dégage les observations ci-dessous :

➤ Par rapport à la pertinence des ressources humaines impliquées

Il s'agit :

- **de l'ignorance et non maîtrise des différents textes législatifs et réglementaires par certains acteurs de la chaîne**

Il est à noter que bon nombre d'acteurs ne maîtrisent pas le contenu des textes qui régissent la réforme. Cette situation est souvent responsable des reprises de procédure et des allongements inutiles des délais.

- **de la nomination des DRFM non expérimentés et des régisseurs peu qualifiés**

Cette situation fait que les dossiers ne sont pas maîtrisés et il y a de retard dans leur traitement.

- **des gestionnaires de crédits non qualifiés pour des tâches de gestion**

Il existe des gestionnaires de crédits non qualifiés pour des tâches de gestion. Tel est le cas actuel des chefs de circonscription scolaire qui éprouvent de grandes difficultés à concilier activités professionnelles et gestion financière. Non seulement la plupart ne maîtrisent pas les outils informatiques, mais ils ne sont pas aussi assistés par un chef service financier.

- **de l'insuffisance du personnel et de sa qualification**

D'une manière générale, le personnel des DCF est insuffisant et peu qualifié. L'effectif moyen est de deux personnes dont le DCF. Le collaborateur est souvent un acteur des collectivités.

- des ordonnateurs secondaires fortement dispersés entre les tâches d'ordonnateur et les activités politico administratives

Il s'agit d'un problème récurrent fortement mis en exergue par de nombreux gestionnaires des crédits dans les directions départementales. En effet, la réforme n'a pas prévu des alternatives de délégation des fonctions d'ordonnateur secondaire alors qu'il s'agit d'une responsabilité dont toute défaillance ou retard dans la mise en œuvre pourrait affecter la célérité dans le traitement des dossiers des crédits délégués. En effet, les préfets sont pour la plupart très mobiles et fortement dispersés au point où le traitement des dossiers subissent des retards faute de délégation de pouvoir.

➤ Par rapport aux outils et matériels nécessaires à la mise en œuvre de la réforme

Il s'agit :

- des problèmes liés au SIGFiP à savoir :

- ✓ *L'instabilité du réseau informatique.* Tous les acteurs se plaignent de ce problème. Les pannes peuvent durer des fois un mois voire plusieurs semaines. Ces pannes fréquentes d'origine locale ou externe bloquent les opérations et entravent sérieusement la consommation des crédits.
- ✓ *de l'insuffisance du personnel technique intervenant sur le système.* Lorsque le système est en panne dans les ministères sectoriels et dans les départements, les utilisateurs sont obligés de se rendre sur le site central à Cotonou qui ne dispose pas d'un effectif suffisant pour faire face aux nombreuses sollicitations;
- ✓ *la non exhaustivité dans SIGFiP des dépenses exécutées sur ressources extérieures.* Toutes les dépenses exécutées sur ressources extérieures ne sont pas intégrées dans les dépenses du ministère. Il en est ainsi notamment pour les dons.

- du non-respect des délais prévus pour le traitement des dossiers des marchés

Il est prévu des délais pour chaque acteur devant intervenir dans le circuit de traitement des marchés publics (voir lettre de notification de crédits 2003). Cependant, force est de constater que ces délais ne sont pas respectés.

- du manque d'information sur la destination des crédits

C'est le cas des crédits de transfert dont les destinataires ne s'en servent pas faute d'information à temps sur leur affectation (MEMP).

3.3 - ANALYSE DE L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE

Pour l'analyse de l'efficacité, il s'est agi pour le Consultant d'évaluer :

- ✓ dans quelle mesure les résultats et effets observés correspondent aux objectifs visés par la réforme ;
- ✓ de quelle manière les acteurs et groupes cibles visés par la réforme de déconcentration ont été atteints ;
- ✓ quelle est l'ampleur des solutions apportées par la réforme dans les pratiques administratives de gestion de la chaîne PPBS ainsi que celle de la gestion des crédits délégués ;
- ✓ quel est le niveau de rémanence des vieilles pratiques ou mauvaises habitudes auxquelles le programme devrait remédier au sein des acteurs visés.

L'analyse de l'efficacité a été effectuée tant au niveau central et qu'au niveau des services déconcentrés.

3.3.1 Au niveau de l'administration centrale

L'analyse de l'efficacité de la politique passe par l'évaluation des indicateurs tels que (i) la performance du taux de consommation des crédits budgétaires, (ii) la performance du taux des crédits du PIP, et (iii) la qualité des dépenses publiques.

▪ Performance du taux de consommation des crédits budgétaires

Selon les données recueillies au niveau de la Chambre des Comptes en 2008 ?, l'évolution des taux d'exécution budgétaire se présente comme suit :

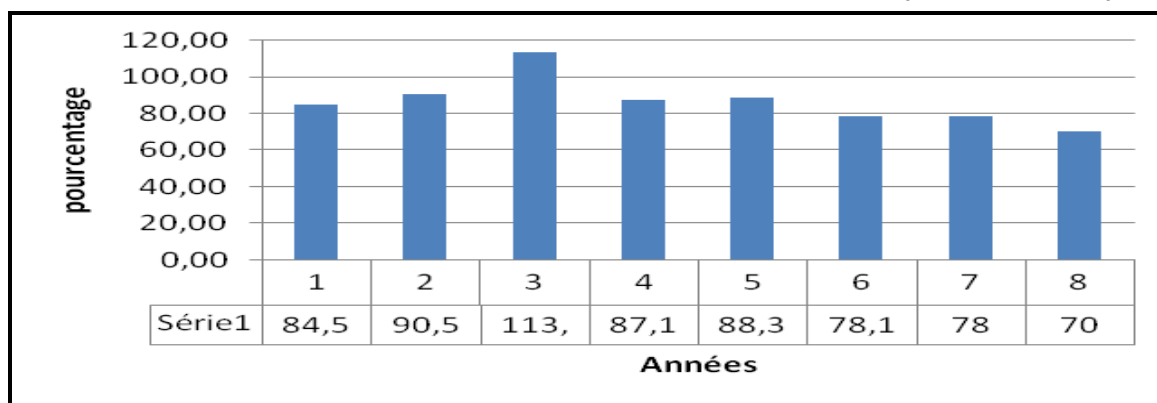


Figure 1 : Analyse de l'évolution des taux d'exécution du budget général de l'Etat (base engagement).

Sources : RELF Chambre des Comptes, données SIGFIP, AWOLO , (2007)

De l'analyse de la figure ci-dessus, il ressort que depuis 2004, la tendance du taux de consommation du budget est à la baisse. Il s'agit d'un indicateur important de l'appréciation de l'efficacité de la politique de déconcentration budgétaire dans la mesure où l'amélioration du taux de consommation des crédits constitue l'une des raisons principales de la réforme. Les tendances ci-dessus représentées cachent également d'énormes disparités. Les performances observées en 2003 sont liées à une explosion du taux d'exécution budgétaire (dépassement budgétaire) du Ministère des travaux publics en 2003. Il faut noter que cette tendance générale cache aussi souvent d'énormes disparités d'un Ministère à un autre. En effet, le crédit est consommé à des degrés divers. Les performances enregistrées au regard des orientations stratégiques seront soulignées dans le chapitre d'analyse d'impact.

▪ Performance du taux de consommation des crédits du PIP

Tableau I : Evolution globale du taux d'exécution du PIP de 2006 à 2008

	2006	2007	2008
Taux d'exécution du PIP	63,52%	63,80%	61,50%

Alors que le budget général de l'Etat a été exécuté respectivement pour 78% en 2007 et 70% en 2008, le budget d'investissement de l'Etat pour ces mêmes périodes a été exécuté pour 63,80% en 2007 et 61,5% en 2008. En

2006 le PIP a été exécuté à 63,52% contre un taux de réalisation du BGE de 78%.

L'analyse de ces résultats montre que les performances budgétaires observées au niveau global sont surtout liées au taux de consommation des dépenses de fonctionnement ou des dépenses courantes, tandis que les dépenses en capital continuent toujours d'être marquées par la contre performance de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

D'après les rapports d'avancement de la SCRP 2008 et 2009, les difficultés évoquées dans la plupart des cas pour justifier de cette inefficacité notoire dans la consommation des crédits sont les suivantes :

- (i) la lenteur dans le processus de passation des marchés publics et la faible capacité des CPMP et des gestionnaires de crédits dans l'élaboration des DAO ;
- (ii) l'inadéquation entre le montant de la tranche annuelle de crédit allouée à certains projets et leur niveau de maturité et la mauvaise évaluation du calendrier de consommation des crédits ;
- (iii) l'arrêt périodique du SIGFIP et la clôture brusque des engagements avant la fin de la période habituelle ;
- (iv) les longs délais pour les opérations de report de crédits, de délégation de crédits et de transfert de ressources (aux communes) ainsi que pour la réallocation des crédits du PIP par nature de dépenses ;
- (v) le paiement tardif des avances de démarrage ;
- (vii) les retards dans l'obtention des avis de non objection au niveau de certains PTF et la lenteur dans le processus de décaissement des fonds des PTF ;
- (viii) le faible niveau de suivi de la programmation et suivi de l'exécution du budget.

▪ **Appréciation de l'efficacité de la réforme sur la qualité des dépenses publiques.**

Le Consultant a ciblé l'évaluation sur le recours à des pratiques de fractionnement d'une part et la diminution du recours aux procédures exceptionnelles. Des analyses effectuées, il ressort les observations suivantes :

▪ **Persistance du recours intensif aux procédures exceptionnelles : les ordres de paiement.**

Le tableau ci-dessous illustre l'évolution de la fréquence du recours aux procédures exceptionnelles de 2004 à 2008.

Tableau II : Evolution de la fréquence de recours aux Ordres de Paiement

Année	Ordres de paiement				Ordres de paiement non régularisés	
	SIGFIP	Trésor	Total OP	%BGE	SIGFID	Trésor
2004	38,54	22,48	61,01	15,1	4,61	1,53
2005	26,67	47,62	73,74	16,8	4,66	46,05
2006	11,66	10,42	22,62	5,5	2,18	10,27
2007	25,16	20,36	35,86	6,8	15,26	20,36
2008	15,27	42,49	57,76	19,5	15,13	42,49

Source : DGB/DEB/SOCA

Par rapport au montant global, on constate une progression, d'année en année, de 2004 à 2008, des dépenses exécutées suivant la procédure normale sur celles ayant fait l'objet d'émission d'OP dans le SIGFIP. En effet, de 82% en 2001, la proportion des dépenses exécutées suivant la procédure normale n'a cessé de s'accroître, d'année en année, jusqu'en 2006 où elle a atteint 97,74%. Les tendances persistantes en 2008 montrent que la non régularisation à bonne date des OP SIGFIP ne proviendrait pas d'un recours excessif à la procédure exceptionnelle par les acteurs de la chaîne des dépenses mais plutôt du cumul des OP non régularisées sur les années antérieures.

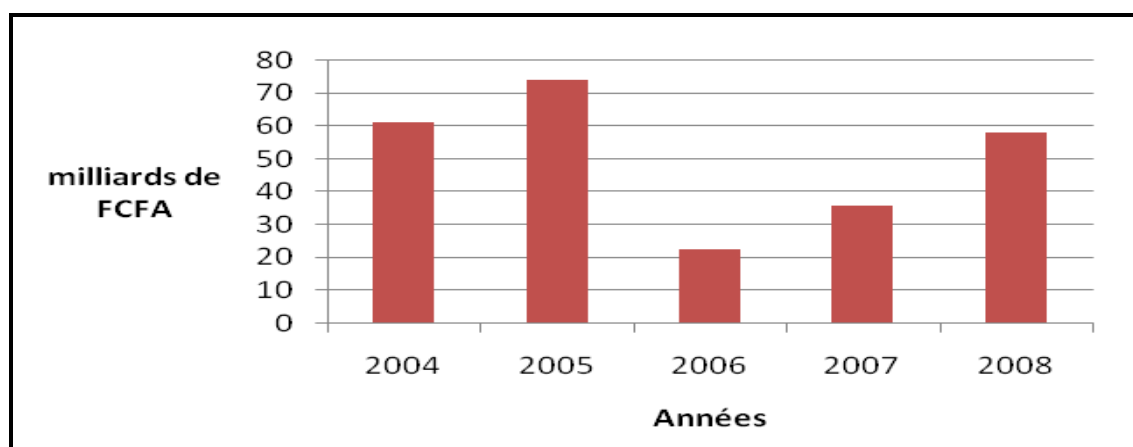


Figure 2: Evolution du volume des OP en milliards de FCFA de 2004 à 2008

Source : DGB/DEB/SOCA

L'analyse du tableau ci-dessous montre que la régularisation des dépenses exécutées sans engagement ou ordonnancement préalable n'est pas systématique, bien que des progrès significatifs aient été réalisés au cours des derniers exercices. L'importance des OP a été réduite en termes absolu et relatif. Mais la réforme n'a pas contribué à une régularisation globale car les régularisations n'ont pas porté sur la totalité des OP. L'efficacité du Contrôle financier est aussi compromise par l'importance du recours aux Ordres de Paiement, ou à la procédure engagements ordonnancements pour des dépenses qui ne nécessitent pas le recours à cette procédure.

▪ **Par rapport aux mesures de fractionnement de dépense**

Il faut noter que les règles relatives aux seuils peuvent être contournées par recours aux fractionnements des dépenses. Les services de contrôle financier ne disposent pas de moyens pour limiter, voire pour empêcher cette pratique. Enfin, des dispositions ont été prises en 2007 pour que les dépenses des crédits délégués (dépenses des services déconcentrés) soient effectivement et systématiquement ordonnancées. Les données des tableaux qui figurent à la page suivante permettent de mesurer l'ampleur du phénomène du fractionnement des dépenses, illustrant ainsi les limites de la réforme quant à la pratique de fractionnement des dépenses. Il s'agit d'une analyse de l'importance des dépenses exécutées suivant la procédure normale comprise entre 0 et 1 millions de francs et celles comprises entre 0 et 10 millions de francs CFA.

L'analyse des tableaux révèle que les dépenses exécutées suivant la procédure normale, dont les montants sont compris entre 0 et 1 000 000 de francs CFA, n'ont pas cessé de s'accroître en volume de 2001 à 2005 où, de 15 785 mandats en 2001, leur nombre est passé à 37 593 mandats de paiement en 2005. Ce nombre a considérablement diminué en 2006 passant à 26 624 mandats de paiement.

Les proportions de cette catégorie de dépenses par rapport au volume total des dépenses exécutées suivant la procédure normale, montrent qu'elles représentent plus de 50% du volume total des dépenses.

S'agissant des dépenses exécutées par la procédure normale dont les montants sont compris entre 0 et 10 000 000 de francs CFA, il ressort des informations contenues dans le tableau qui précède que leur volume oscille entre 88,72 % et 91,97 % du volume total des titres émis au plan national pour l'exécution du BGE de 2001 à 2006.

Tableau III : Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 1 000 000 de FCFA de 2001 à 2006

ANNEES TRANCHES	2001			2002			2003			2004			2005			2006		
	Nombre total de mandats			Nombre total de mandats			Nombre total de mandats			Nombre total de mandats			Nombre total de mandats			Nombre total de mandats		
	SIGFIP	Niveau national	%	SIGFIP	Niveau national	%	SIGFIP	Niveau national	%	SIGFIP	Niveau national	%	SIGFIP	Niveau national	%	SIGFIP	Niveau national	%
[0-1000.000]	15 785	27 301	57,82	21 136	37 688	56,08	26 745	48 969	54,62	26 933	50 059	53,80	37 593	63 032	59,64	26 624	50 764	52,45

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par le SIGFIP, le 18/06/07 exploité par AWOLO, (2007)

Tableau IV : Evolution des dépenses exécutées suivant la procédure normale de montants compris entre 0 et 10 000 000 de FCFA de 2001 à 2006

ANNEES TRANCHES	2001			2002			2003			2004			2005			2006		
	Nombre total de mandats			Nombre total de mandats			Nombre total de mandats			Nombre total de mandats			Nombre total de mandats			Nombre total de mandats		
	SIGFIP	Niveau national	%	SIGFIP	Niveau national	%	SIGFIP	Niveau national	%	SIGFIP	Niveau national	%	SIGFIP	Niveau national	%	SIGFIP	Niveau national	%
[0-10.000. 000]	24 222	27 301	88,72	33 764	37 688	89,59	43 978	48 969	89,81	44 639	50 059	89,17	57 969	63 032	91,97	45 854	50 764	90,33

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par le SIGFIP, le 18/06/07 exploité par AWOLO, (2007)

▪ Efficacité de la planification et suivi de l'exécution des dépenses budgétaires

Une analyse poussée des données disponibles et recueillies sur le SIGFIP en 2007 a révélé les constats illustrés dans le tableau ci-dessous :

Tableau V : Synthèse de l'évolution mensuelle des mandats de paiement au niveau national de 2004 à 2006

MOIS ANNEES	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	Total annuel
2004	359	1 438	2 175	2 599	2 243	2 790	3 901	3 414	3 695	4 761	9 657	3 775	40 807
2005	372	1 985	3 192	3 589	4 129	4 738	4 410	4 290	6 881	6 529	11 855	2 881	54 851
2006	392	1 489	2 868	2 604	2 091	2 401	3 164	3 591	3 629	4 616	13 805	2 539	43 189
TOTAL BENIN	1 123	4 912	8 235	8 792	8 463	9 929	11 475	11 295	14 205	15 906	35 317	9 195	

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par le SIGFIP.

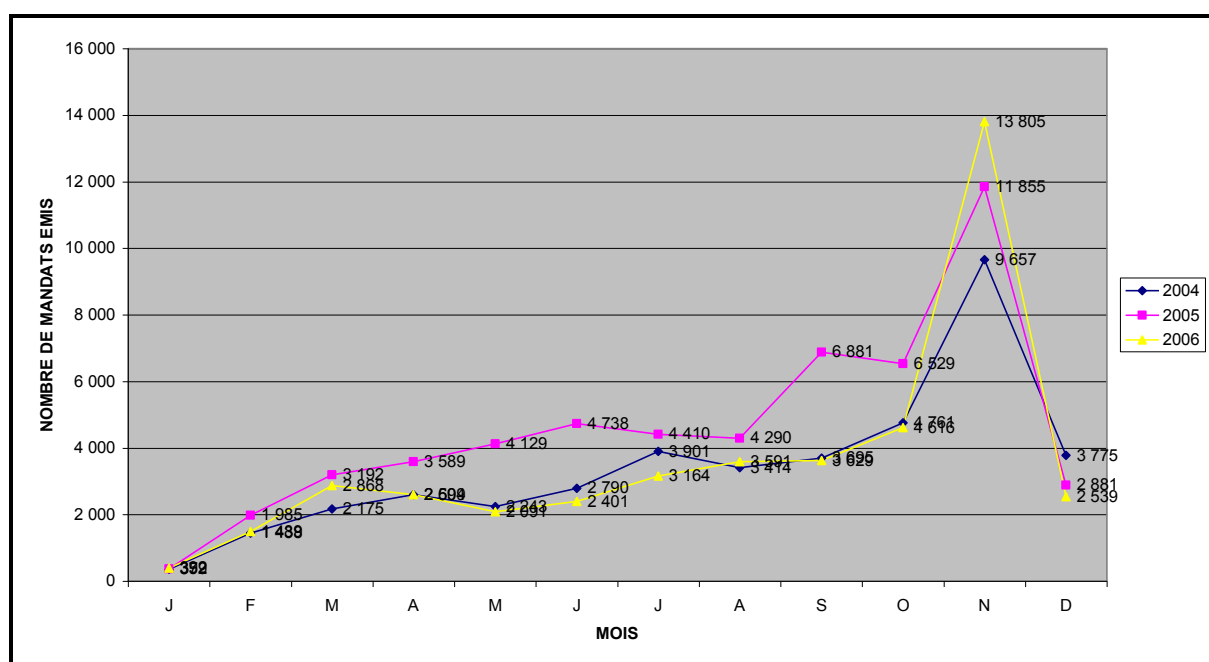


Figure 3 : Evolution Mensuelle des mandats de paiement au niveau national de 2004 à 2006

Les données contenues dans le tableau ci-dessus montrent au niveau de la quasi-totalité des départements ministériels, une tendance à la hausse du nombre de mandats émis au cours du mois de novembre, qui correspond depuis 2001 au mois d'arrêt des mandatement au niveau des OD. Cette situation, qui traduit une précipitation vers la fin de l'année pour consommer, fût-ce au détriment de la qualité de la dépense, les crédits budgétaires, est à l'origine d'un surcroît exceptionnel de travail au niveau du Trésor. En effet, le

Trésor Public continue plusieurs mois après la fin de la gestion budgétaire à traiter un volume impressionnant de mandats de l'exercice précédent. Aussi, le nombre élevé de mandats au cours de ce mois de clôture, au niveau de l'OD traduit-il une absence d'anticipation et de planification sur l'année budgétaire, de l'exécution des dépenses publiques et, partant, des difficultés de trésorerie cycliques au niveau de l'Etat pour honorer tous ses engagements, d'où les impayés.

▪ **Performance au niveau des délais de traitement des dossiers (dépense de fonctionnement, dépenses d'investissement)**

S'agissant des délais de passation des marchés, les travaux effectués par KOSSOUHO en 2007 au niveau de la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) du MDEF et qui sont retracés dans le tableau ci-dessous sont révélateurs des contre performances inquiétantes.

Tableau VI : Délais de passation des marchés publics aux niveaux national et sectoriel (MSP, MEPS et MAEP) de 2005 à 2006

MINISTERES	TYPE DE MARCHÉ	DELAI MOYEN		DELAI MOYEN PONDERE		DELAI REGLEMENTAIRE		ECARTS	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
MSP	FOURNITURES	96,93	138,5	78,8	150,07	55	55	-41,93	-83,5
MEPS		136,37	0	215,73	0	55		-81,37	-
MAEP		207	109,29	201,41	97,91	55	55	-152	-54,29
NIVEAU NATIONAL		106,97	114,69	108,78	149,71	55	55	-51,97	-59,69
MSP	TRAVAUX	146,82	180,35	144,7	181,87	75	75	-71,82	-105,35
MEPS		373,78	1021	454,1	1021	75	75	-298,78	-946
MAEP		409	1071	502,46	1287,89	75	75	-334	-996
NIVEAU NATIONAL		335,7	269,33	190,79	198,47	75	75	-260,7	-194,33
MSP	SERVICES	0	0	0	0	0		-	-
MEPS		0	0	0	0	0		-	-
MAEP		0	0	0	0	0		-	-
NIVEAU NATIONAL		120,6	469,38	121,42	1049,18	65	65	-55,6	-404,38

Source : Tableau conçu à partir des données statistiques fournies par la DNMP/MDEF

Délai = Date approbation MDEF – Date ouverture offres ; Valeurs cibles : Travaux : 75 j ; Services : 65 j ; Fournitures : 55 j Délai moyen = Somme des délais / Nbre de marchés ; Délai moyen pondéré = Somme (Délai x Montant TTC / Somme (Montant TTC)

Les informations répertoriées dans ce tableau révèlent des écarts importants par rapport aux délais légaux. Ces délais relativement longs de passation des marchés publics constituent les causes de la non

consommation optimale des crédits du PIP au Bénin. Les analyses reflétées dans ce tableau sont actuelles dans la mesure où les dernières évaluations effectuées sur le Bénin en la matière, notamment la dernière évaluation du Doing Business a révélé un recul du classement du Bénin, passant de la 157^{ème} à la 169^{ème} place. Des pays de la Sous région à l'instar du Burkina Faso ont effectué des réformes plus efficaces que le Bénin. Ce recul interpelle à plus d'un titre la réforme de déconcentration budgétaire qui n'a pas pu inverser les tendances critiques en matière de durée d'exécution des contrats au Bénin.. En effet, les durées d'exécution des contrats continuent de s'allonger avec des délais non raisonnables (166 jours en moyenne selon le rapport Doing Business).

▪ **Du taux des rejets de mandats au niveau du CF, des DCF et du Trésor**

Tableau VII : Appréciation aux plans national et sectoriel du nombre de rejets de mandats au niveau du contrôle financier et de ses délégations et du trésor de 2001 à 2006

ANNEES		2001	2002	2003	2004	2005	2006
DESIGNATIONS							
TOTAL DES MANDATS TRANSMIS AU CF (1)	MSP	1308	1727	2795	3768	6090	2738
	MEPS	2212	1355	1877	1912	3979	3006
	MAEP	452	815	1556	1550	2229	2124
	NIVEAU NATIONAL	25606	28080	38559	40815	54851	43471
TOTAL DES MANDATS REJETES PAR LE CF (2)	MSP	52	86	92	194	294	258
	MEPS	70	156	208	146	414	567
	MAEP	16	106	60	170	192	236
	NIVEAU NATIONAL	3818	3304	4150	4120	4404	5623
TOTAL DES MANDATS TRANSMIS AU TRESOR (3)	MSP	1203	1574	2579	2843	5165	2124
	MEPS	2020	1177	1596	1620	3453	2301
	MAEP	427	601	1449	1196	1837	1649
	NIVEAU NATIONAL	20266	23290	32193	31461	45861	34017
TOTAL DES MANDATS REJETES PAR LE TRESOR (4)	MSP	22	26	36	638	314	84
	MEPS	32	10	0	120	36	22
	MAEP	2	2	16	113	50	36
	NIVEAU NATIONAL	716	546	594	2499	1647	844
TAUX DE REJETS AU NIVEAU DU DCF	MSP	3,98%	4,98%	3,29%	5,15%	4,83%	9,42%
	MEPS	3,16%	11,51%	11,08%	7,64%	10,40%	18,86%
	MAEP	3,54%	13,01%	3,86%	10,97%	8,61%	11,11%
	NIVEAU NATIONAL	14,91%	11,77%	10,76%	10,09%	8,03%	12,94%
TAUX DE REJETS AU NIVEAU DU TRESOR	MSP	1,83%	1,65%	1,40%	22,44%	6,08%	3,95%
	MEPS	1,58%	0,85%	0,00%	7,41%	1,04%	0,96%
	MAEP	0,47%	0,33%	1,10%	9,45%	2,72%	2,18%
	NIVEAU NATIONAL	3,53%	2,34%	1,85%	7,94%	3,59%	2,48%

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques obtenues au niveau du Service Informatique de la DGB/MDCB/MDEF

Le tableau montre une baisse tendancielle de 2001 à 2005 de la proportion des rejets au niveau du CF et des DCF par rapport à l'ensemble des mandats de paiement émis au niveau national. On note cependant une tendance à la hausse en 2006 où cette proportion est de 12,95 % et de 13,02 % au premier trimestre de l'année 2007.

Quant aux proportions de rejets au niveau du Trésor Public, on constate, qu'excepté l'année 2004, où le taux de rejet est relativement élevé, soit 7,94 %, il n'a cessé de décroître entre 2001 et 2003 où il a varié entre 3 % et 1,84 % entre 2005 et 2007 (au premier trimestre).

Quoique les statistiques pour les années 2008 et 2009 ne soient pas disponibles, les sondages effectués auprès des acteurs de la chaîne ont révélé une tendance à la baisse des taux de rejet liée à une appropriation progressive de la réforme.

Bien que les proportions ci-dessus ne soient pas relativement élevées, il ne peut être exclu qu'elles puissent influencer le taux de consommation des crédits inscrits au PIP.

Par ailleurs, le contraste entre le taux de rejets en 2004, au niveau du Trésor, où il a connu un accroissement par rapport à 2003, en passant de 1,85 % à 7,94 %, alors que la tendance du taux de rejets au niveau du CF et des DCF était plutôt à la baisse au cours de cette année, pourrait s'expliquer par les répercussions sur la qualité de la dépense publique de la lettre circulaire n°070/MFE/DC/CT-RB/DGB/ DGML/CF/DOI du 17 mars 2004 portant «levée de contrôle sur les dépenses, autres que celles du personnel, de montant inférieur à un million (1000 000) de francs CFA».

▪ De l'appréciation des délais de régularisation des ordres de paiement

Tableau VIII : Evolution des délais de régularisation au niveau du CF et de ses délégués de 2001

MINISTERES \ ANNEES	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^(*)
MEPS ^(**)	25,31	47,74	32,43	23,01	15,11	11,54
MSP	100,02	40,48	21,83	38,29	18,10	14,80
MEHU	12,09	35,18	53,14	53,84	30,88	13,76
MICPE	21,97	20,35	40,84	14,49	11,67	10,20
MAEP	28,26	18,95	19,63	30,47	23,85	76 ^(***) **
MTPT	24,90	21,19	12,46	35,87	13,50	21,46

ANNEES	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^(*)
MINISTERES						
MFE	16,92	16,15	16,15	50,14	22,38	19,09
NORME REGLEMENTAIRE	6	6	6	6	6	6
Ensemble Bénin	29,87	31,44	19,50	17,76	24,39	17,55

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par la base de données du SIGFIP le 21/05/07

(*) Les délais de régularisation des OP de 2006 concernent les mandats de régularisation déjà traités par le Contrôleur et transmis aux DA à la date du 21/05/07.

(**) Les données de 2001 pour le MEPS représentent celles de l'ex-MEN.

(***) Aucun mandat de régularisation des OP de 2006 au niveau du MAEP n'a été entièrement traité et transmis au DA jusqu'à la date du 21/05/07. Délai de traitement des mandats de régularisation fixé par les textes de la réforme : 6 jours non compris délais transmission mandats.

Les délais ci-dessus sont non calendaires (samedis et dimanches exclus) et concernent les mandats supérieurs à 1 000 000 de F CFA.

Les délais de régularisation au niveau national ont évolué en dents de scie de 2001 à 2006. Il convient de préciser que les délais de régularisation des OP de 2006 ont été générés par le SIGFIP le 21 mai 2007, date à laquelle seulement 62,46% des OP relatifs aux charges réparties et 25,8% de ceux relatifs aux charges non réparties étaient déjà régularisés. Bien qu'il existe des disparités entre certains départements ministériels, ces valeurs laissent transparaître des écarts relativement importants entre la norme moyenne réglementaire de six (06) jours francs (non compris le délai de deux jours de réception et de transmission des mandats) fixés comme délai de traitement au niveau du Contrôleur Financier et des DCF. Le graphique de l'évolution desdits délais, illustre cette situation et montre des délais de traitement relativement longs au niveau de certains départements ministériels. Le cas le plus frappant est celui du Ministère de la Santé Publique en 2001 où le délai moyen de traitement non calendaire d'un mandat de régularisation était de 100,02 jours. Il est aussi paradoxal de noter qu'au niveau du Ministère en charge des Finances, l'élan d'une régularisation à bonne date, noté en 2003 au niveau de la DGB et qui a conduit à la mise sur pied de brigades de régularisation, se soit si émoussé déjà en 2004, que le délai au niveau de ce département a atteint 50,14 jours concurrençant ainsi, en matière de contre-performance, le MEHU qui vient en tête avec 53,84 jours non calendaires. Il convient de souligner la tendance à la performance soutenue au niveau de la DCF du MEPS où les délais de traitement des mandats de régularisation n'ont cessé de décroître à partir de 2002 où ils étaient de 47,74 jours et en 2006 où ils ne sont que de 11,54 jours.

- **Appréciation des délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services du PIP du budget général de l'Etat**
(cf tableau N°9)

Tableau IX : EVOLUTION DES DELAIS DE PAIEMENT DES FOURNISSEURS ET PRESTATAIRES DE SERVICES

Années Ministères	2005											2006										
			Phase administrative			Phase comptable								Phase administrative			Phase comptable					
	Nbre mds	Montants	Mdmt	Délai visa CF	Délai ordncnt	Délai PEC	Délai paiement	Délai total	Ecart 1	Ecart 2	Ecart 3	Nbre mds	Montants	Mdmt	Délai visa CF	Délai ordncnt	Délai PEC	Délai paiement	Délai total	Ecart 1	Ecart 2	Ecart 3
MSP	715	4 651 042 701	0,3	4,6	0,7	17	17,9	40,5	+9,4	-24,9	-15,5	672	4 407 383 929	0,6	5,7	0,9	16,4	4,4	27,9	+7,8	-10,8	-2,9
MEPS	364	2 805 357 522	0,00	2,8	0,5	20	15,9	39,4	+12	-25,9	-14,4	417	3 067 653 247	0,1	6,2	0,2	12,5	13,0	32,1	+8,5	-15,5	-7,1
MAEP	414	2 695 616 587	1,6	7,5	0,9	13,4	10,3	33,6	+5	-13,7	-8,6	585	4 528 156 553	0,8	5,9	1,1	15,2	7,4	30,5	+7,2	-12,6	-5,5

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par le SIGFIP le 21/05/07

Délai fixé phase administrative : 15 jours

Délai fixé phase comptable : 10 jours

Délai total paiement fixé : 25 jours et court à compter de la date de réception de la demande de paiement du créancier de l'Etat

Les délais ci-dessus sont non calendaires (samedis et dimanches exclus) et concernent les mandats supérieurs à 1 000 000 de F CFA

Ecart 1 = délai de paiement fixé - délai de paiement enregistré au niveau de la phase administrative

Ecart 2 = délai de paiement fixé - délai de paiement enregistré au niveau de la phase comptable

Ecart 3 = délai de paiement fixé - délai de paiement global enregistré (phase administrative + phase comptable)

Ce tableau montre des délais de paiement relativement longs des fournisseurs et prestataires de services en matière d'exécution du PIP du Budget Général de l'Etat en 2005 et en 2006 au niveau de ces trois ministères à savoir : le MEPS, le MSP et le MAEP où la consommation des crédits du PIP n'est pas optimale. Les écarts, relativement importants par rapport à la norme réglementaire de 25 jours, laissent transparaître une corrélation entre les taux relativement bas de consommation des crédits du PIP au niveau desdits ministères et les délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services.

3.3.2 Comparaison des performances globales en matière de délais de paiement au plan interne et au niveau du Burkina Faso

La célérité dans les différentes phases d'exécution des dépenses publiques est l'un des objectifs de l'avènement du SIGFIP. Ainsi, nous procéderons d'une part, à une comparaison des performances réalisées, en matière de délais de paiement, respectivement pour l'exécution des crédits de fonctionnement, du BESA et du PIP au plan national et sectoriel et d'autre part, de celles réalisées globalement au niveau national par rapport à un pays de la sous région : le Burkina Faso.

a) COMPARAISON DES PERFORMANCES AUX NIVEAUX SECTORIEL ET NATIONAL DE 2001 A 2006

Tableau X : Performances réalisées aux niveaux sectoriel et national en matière de délai de paiement dans le cadre de l'exécution des crédits de fonctionnement de 2001 à 2006

ANNEES	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006
MINISTERES						
MFE	66,9	4,6	6,4	11	25	32,5
MEPS	11,7	6,8	10,5	14,1	26,2	23
MTPT	8,1	2,3	8,4	10	19,8	18,3
MICPE	14,4	2,9	11,9	16,5	21,1	17,1
MEHU	22,2	2	7,4	11,8	33,7	23,7
MS	10,8	4,3	12,3	14,7	33,9	22,1
MAEP	13	5,3	6	13,7	25,4	24,7
NIVEAU NATIONAL	13,7	6	9,6	11,8	26,1	22,1

Tableau XI : Comparaison des performances réalisées aux niveaux sectoriel et national en matière de délai de paiement dans le cadre de l'exécution du budget d'équipement socio-administratif (BESA) de 2001 à 2006

ANNEES	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006
MINISTERES						
MFE	10,0	3,5	6	6,9	26,9	27,6
MEPS	12,6	6,8	10,3	6,1	11,6	15,6
MTPT	6,2	3,4	7,4	8	10,5	8,4
MICPE	13,1	2,9	10,5	13	28,9	7,1
MEHU	5,8	2,9	7,4	4,7	48,2	9,8
MS	10,2	2,2	13,7	16,1	55,8	17,9
MAEP	13,8	6,9	6,6	14,5	21,8	31,4
NIVEAU NATIONAL	10,6	4,3	8,3	8,8	26,4	22,3

Tableau XII : Performances réalisées aux niveaux sectoriel et national en matière de délai de paiement dans le cadre de l'exécution des crédits PIP de 2001 à 2006

ANNEES	2001*	2002*	2003	2004	2005	2006
MINISTERES						
MFE	14,8	82,8	8,6	13,3	22,6	33,8
MEPS	15,9	33,7	13,2	15,7	39,4	32,1
MTPT	10,7	45,2	9,6	13	31,3	23,6
MICPE	23,1	90,9	8,8	10,3	32,7	25,9
MEHU	11	50,7	8,3	16,2	33,2	35,9
MS	15,6	42,1	14,6	17,4	40,5	27,9
MAEP	20,1	24,3	16,6	14,5	33,6	30,5
NIVEAU NATIONAL	15,8	44,3	13,3	15,4	34,9	28,2

Source : Les tableaux sont réalisés à partir des données statistiques générées par le SIGFIP le 18/06/07

* Ces délais représentent les délais de l'exécution des dépenses communes, le BESA n'existant pas en 2001 et en 2002

Les délais ci-dessus sont non calendaires (samedis et dimanches exclus) et concernent les mandats supérieurs à 1 000 000 de F CFA

Les tableaux ci-dessus montrent que les délais de paiement pour le fonctionnement sont relativement plus courts que ceux du BESA et du PIP. Cette situation révèle la propension de certains acteurs de la chaîne de dépense au niveau des OD à imprimer une certaine célérité aux dépenses relatives au fonctionnement de leurs structures plutôt qu'à celles qui concernent les investissements durables.

a) SITUATION DES PERFORMANCES REALISEES PAR LE MSP, LE MEPS ET LE MAEP EN MATIERE D'EXECUTION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT, DU BESA ET DU PIP DE 2001 A 2006

Tableau XIII : Performances réalisées au niveau sectoriel en matière de délais de paiement pour le fonctionnement, le BESA et le PIP par le MSP, le MEPS et le MAEP de 2001 à 2006

MINISTERES	NATURE DES DEPENSES	ANNEES					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
MSP	FONCTIONNEMENT	10,8	4,3	12,3	14,7	33,9	22,1
	BESA	10,2	2,2	13,7	16,1	55,8	17,9
	PIP	15,6	42,1	14,6	17,4	40,5	27,9
MEPS	FONCTIONNEMENT	11,7	6,8	10,5	14,1	26,2	23
	BESA	12,6	6,8	10,3	6,1	11,6	15,6
	PIP	15,9	33,7	13,2	15,7	39,4	32,1
MAEP	FONCTIONNEMENT	13	5,3	6	13,7	25,4	24,7
	BESA	13,8	6,9	6,6	14,5	21,8	31,4
	PIP	20,1	24,3	16,6	14,5	33,6	30,5

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques générées par le SIGFIP le 18/06/07

Les tendances en matière de délai de paiement, au niveau sectoriel, confirment celles observées au niveau national avec les délais de paiement. Les contrastes observés au niveau de chacune des différentes catégories de dépenses (fonctionnement, BESA, PIP) montrent qu'il est possible aux ministères sectoriels de renforcer leur performance en matière de délais de paiement.

b) SITUATION COMPAREE DES DELAIS DE PAIEMENT EN MATIERE D'EXECUTION DE DEPENSES SUIVANT LA PROCEDURE NORMALE AU NIVEAU DU BENIN ET DU BURKINA FASO

Tableau XIV : Comparaison des délais de paiement globaux en matière d'exécution des dépenses publiques au Bénin et au Burkina Faso de 2003 à 2006

DESIGNATION \ ANNEES	BENIN				BURKINA FASO			
	2003	2004	2005	2006	2003	2004	2005	2006
Délai global de paiement	10,7	12,2	28,3	24,3	48	38,3	32,2	30,7
Délai réglementaire maximal	25	25	25	25	62	62	62	62
Ecart	14,3	12,8	-3,3	0,7	14	23,7	29,8	31,3
% Ecart/Délai réglementaire maximal	57,20%	51,20%	-13,20%	2,80 %	22,58%	38,23%	48,06%	50,48%

Source : Tableau réalisé à partir des données statistiques collectées au niveau du Trésor Public du Burkina Faso et générées par le SIGFIP du Bénin

Les informations obtenues en matière de délais de paiement des fournisseurs de l'Etat au niveau du Burkina Faso sont données par des

statistiques globales, toutes catégories de dépenses confondues à savoir : le fonctionnement, le PIP et le BESA. De même, le délai autorisé dans ce pays est de 62 jours (sauf en cas de difficultés de trésorerie de l'Etat) alors qu'il est de 25 jours au Bénin, certes, à partir de la liquidation des factures.

Cette situation n'offre à première vue aucune possibilité d'analyse entre des paramètres non encadrés par les mêmes normes réglementaires. Mieux, les délais de paiement obtenus au niveau du Bénin sont non calendaires et excluent d'office les samedis et les dimanches et les jours fériés et n'intègrent ces jours dans le calcul des délais que pour les mandats effectivement traités les samedis ou les dimanches.

Ces différences d'approches présagent donc de la non fiabilité des statistiques qui résulteraient d'une quelconque comparaison. Néanmoins, face à de tels obstacles, nous avons jugé nécessaire de procéder à un changement de base ou de référentiel aux données statistiques obtenues en procédant aux calculs des écarts relatifs (les proportions que représentent par rapport aux normes fixées dans chaque pays, les écarts globaux observés par rapport auxdites normes sur trois années (2004, 2005 et 2006). C'est ce que traduisent les données contenues dans le tableau ci-dessus. Il convient de rappeler que le Burkina Faso a mis en œuvre son application de gestion en 2003.

Ce tableau montre des écarts beaucoup plus grands au niveau du Burkina Faso qu'au niveau du Bénin. Il s'ensuit qu'il y a une célérité relative aux normes beaucoup plus grande dans l'exécution des dépenses publiques au Burkina Faso qu'au Bénin. La réduction du nombre de rejets est très sensible au niveau du Burkina qui, de 29 % en 2003 au démarrage de l'application, est passé progressivement à 9 % au premier trimestre de l'année 2007. Elle a induit une plus grande célérité dans l'exécution des dépenses plus qu'au Bénin où, bien qu'étant de 10,76 % au niveau du Contrôleur financier et de ses délégués en 2003, ce taux a atteint 12,95 % en 2006 et 13,02 % au premier trimestre de l'année 2007. Même en cas de disponibilités de trésorerie, les délais de traitement des mandats sont devenus de plus en plus longs en 2005 et 2006 au Bénin.

Par ailleurs, il importe de souligner que, contrairement au Bénin où les données relatives à la gestion des crédits du PIP issus des ressources extérieures ne sont intégrées dans le système qu'en régularisation et non en temps réels, l'application informatique au niveau du Burkina a pu générer des statistiques fiables et réelles en ce qui concerne les délais de paiement pour la gestion des ressources extérieures issues de la dette. En effet, bien que le

délai maximal réglementaire dans ce pays soit de 62 jours, soit deux mois calendaires, ces délais, de 75 jours en 2001, ont été respectivement de 25,4 jours en 2005 et 28 jours en 2006. Il est paradoxal de noter que le Burkina Faso qui a adopté le nouveau circuit en 2003, soit deux ans après le Bénin, ait pu réussir à intégrer en temps réel dans son application informatique, la gestion des ressources aussi bien internes qu'extérieures plus rapidement que le Bénin.

Les sources d'inefficacité ainsi relevées au niveau du Bénin tirent leurs origines des facteurs suivants :

- **De la propension généralisée au fractionnement des commandes au niveau de tous les ministères, source d'un assainissement non optimal des finances publiques**

Des investigations que nous avons menées au niveau du Trésor, il ressort que beaucoup de dépenses de personnel, à savoir frais de transport du personnel, frais de fonctionnement, frais de carburant et de lubrifiant, ont des montants inférieurs à 1 000 000 de francs CFA. Par contre, de nos investigations au niveau de certains départements ministériels, il ressort que la préférence de certains GC ou OD pour l'émission de mandats de paiement de montants compris entre cette tranche n'est pas pour autant désintéressée et innocente. En effet, la présence du DCF n'est pas exigée par les textes pour la réception des commandes de montants compris entre 0 et 1 000 000.

Mais face à des proportions aussi importantes, il faut y voir des indices de fractionnement délibéré des commandes. Des investigations que nous avons menées au Trésor pour appréhender les raisons d'une telle situation, il y a lieu de retenir que même si certains montants de marchés sont supérieurs à dix millions, le premier seuil dans le domaine, les décomptes successifs ont souvent des montants inférieurs à 10 000 000 de francs CFA. Des démarches analogues menées en direction de certains départements ministériels (MSP, MEPS, MAEP, MEHU...), il ressort aussi, comme pour la tranche comprise entre 0 et 1 000 000, que cette réalité n'est pas exempte de tentatives d'entorses à l'orthodoxie financière.

- **De la lenteur dans les procédures d'exécution des dépenses**

- ✓ la non application rigoureuse de la règle de l'unité de trésorerie de l'Etat ;

- ✓ la délivrance tardive de déclarations de recettes entraînant des retards sur plusieurs années de la régularisation des comptes d'attente ou d'imputation provisoire des avances des régies ;
- ✓ les difficultés de trésorerie cycliques en fin d'année et l'accumulation d'arriérés de paiement non apurés dans les délais, notamment en 2005 en 2006 et en 2008;
- ✓ l'absence de contrôle en amont, en temps réel et opportun, sur le pouvoir déconcentré de l'ordonnateur délégué afin de prévenir l'indiscipline budgétaire et les entorses à l'orthodoxie financière ;
- ✓ les délais relativement longs de passation des marchés publics ;

3.4 - EFFICACITE DE LA REFORME AU NIVEAU DES SERVICES DECONCENTRES

3.4.1 Principaux points positifs de la réforme en matière de gestion des crédits délégués

Il a été reconnu par les différents acteurs rencontrés au niveau des services déconcentrés que la politique de déconcentration budgétaire a contribué à la réduction de leur dépendance de l'administration centrale pour la gestion des opérations relatives aux rubriques 62 et 64. Exceptionnellement, la procédure permet également aux services de l'eau d'assumer au niveau déconcentré la gestion de certaines dépenses d'investissement inscrites dans les rubriques 23 et 24.

De même, la réforme a conféré la responsabilité d'ordonnateur secondaire au Préfet en vue de renforcer ainsi sa capacité de coordination et de supervision du développement régional.

Les circonscriptions scolaires bénéficient également, grâce à cette réforme, d'une proximité de la chaîne de dépense.

La réforme a également contribué au renforcement de capacité de nombreux chefs services administratifs et financiers quant à l'utilisation du SIGFIP et l'appropriation des procédures d'exécution des dépenses.

Les acteurs de la chaîne de dépense au niveau des crédits délégués ont également apprécié la mise à proximité du SIGFIP et du délégué du contrôleur financier.

Il a été également noté la facilité et la transparence qu'offrent le système dans la traçabilité des dossiers d'engagement et de paiement dans le circuit de la chaîne de dépense ;

Néanmoins, malgré ces éléments positifs dont est créditée la déconcentration budgétaire, les échanges avec les différents acteurs au niveau déconcentré ont révélé que de nombreux dysfonctionnements nuisent à la performance de cette réforme par rapport aux résultats attendus.

3.4.2 Les éléments d'insuffisances relevées dans la gestion des crédits délégués

Les éléments d'insuffisances relevées dans la gestion des crédits délégués se présentent comme suit :

✓ Faible taux d'exécution des crédits délégués

Au 31 Juin 2009, le taux de consommation global des crédits délégués dans le département de Borgou/Alibori est de : 27,63%. Dans le même département le taux de consommation de crédit aux niveaux de certains secteurs au 31 juin sont respectivement de 19% pour la DDS et 10% pour la Zone sanitaire de Kandi. Le détail se présente dans le tableau ci-dessous.

Tableau XV : Appréciation des taux d'exécution du budget au niveau de l'Atacora/Donga et Borgou/Alibori

Structures Déconcentrées	Taux de consommation au 31/12/08		Taux de consommation au 30/06/09	
	ATACORA/D ONGA	BORGOU/AL IBORI	ATACORA/D ONGA	BORGOU/AL IBORI
Direction Départementale de l'Enseignement Maternel et Primaire	71,61	54,92	20,17	9,74
Direction Départementale de la Santé	99,40	85,64	10,25	19,10
Direction Départementale de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle	91,81	75,12	23,93	27,88
Direction Départementale de la Jeunesse, Sports et Loisirs	42,45	-		84
Direction Départementale de la Protection Sociale et de la Famille	99,99	14,20		91,67
Direction Départementale de la Promotion de la Société Civile	81,48	31,87		-
Direction Départementale de la Culture, de l'Alphabétisation et du Tourisme	95,87	20,26		65,72
Direction Départementale de l'Industrie et du Commerce	92,30	28,655		57,80

Structures Déconcentrées	Taux de consommation au 31/12/08		Taux de consommation au 30/06/09	
	ATACORA/D ONGA	BORGOU/AL IBORI	ATACORA/D ONGA	BORGOU/AL IBORI
Direction Départementale de l'Environnement et de la Protection de la Nature	93,93	26,37		73,97
Direction Départementale de l'Hydraulique	-	-		79,95
Direction Départementale de la Fonction Publique et du Travail	63,59	20,02		98,23
Direction Départementale du Plan et du Développement	84,28	46,64		88,90
Direction Départementale de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme	97,53	26,78		44,33
Centre Hospitalier Départemental	91,23	2,65		78,76
Centre Régional de la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence	-	-		58,31
Circonscription Scolaire	71,86	-		73,28
Service Hydraulique	44,01	8,40		-
Zones Sanitaires	97,93	9,50		94,75
Tribunal 1 ^{ère} Instance	88,74	33,54		31,305
Préfecture	98,99	34,38		74,7
Cour d'Appel	-	-		73,36
Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	77,62	12,76		62,78
Personnes Handicapées	99,99	39,80		-
Total Département	69,40	12,74		80,39

Source : Etat d'exécution des crédits délégués produits par les recettes principales de Atacora Donga Borgou Alibori

3.4.3 Analyse des causes du faible taux d'exécution des crédits délégués

Le faible taux d'exécution des crédits s'explique par :

- **les charges de travail en inadéquation avec les ressources humaines affectées aux DCF et aux C/SAF des préfectures et circonscriptions administratives**

Le C/SAF de la DDEMP Borgou Alibori est seul pour assurer les opérations de 15 Communes. Les DCF sont sollicités pour les travaux de réception et de ce point de vue sont assez dispersés pour leur nombre dans le cadre l'accomplissement des tâches de validation et d'émission de visa nécessaire dans la chaîne de dépense.

- **la non appropriation du SIGFIP par certains C/SAF**

Elle a pour cause le changement du personnel ou l'affectation sans transfert réel de compétence.

- **la non habilitation de certains C/SAF dans SIGFIP du fait de leurs affectations récentes aux postes**
- **la notification tardive des crédits aux services déconcentrés**

Les crédits d'infrastructure de plusieurs Directions départementales de la Santé ont été notifiés cette année en Juin. Il en est de même pour les services de l'Eau dans le département de l'Atacora Donga. Les crédits du Service des Mines ont été notifiés en août 2009 dans l'Atacora/Donga et les crédits DDS B/AL en mars 2009.

- **la fermeture anticipée du SIGFIP**

En 2008, la fermeture anticipée du SIGFIP a eu un impact négatif sur les taux d'exécution budgétaire.

En plus de la notification tardive des crédits, les fermetures anticipées du SIGFIP viennent compliquer la tâche aux gestionnaires des crédits.

- **l'éloignement de certains acteurs de la chaîne**

Il s'agit des acteurs qu'on peut qualifier de "parents pauvres de la réforme". Ils ne maîtrisent pas les outils informatiques, ne bénéficient pas d'une formation de base et sont éloignés des chefs lieux abritant les préfectures. Ils sont doublement pénalisés dans la mesure où ils doivent concilier les activités d'origine avec les activités de gestion financière.

Les zones sanitaires sont également éloignées de chefs lieux abritant les préfectures.

- **les pannes fréquentes du SIGFIP**

Deux (02) pannes sont déjà enregistrées entre Juin et Août dans l'Atacora/Donga, au titre de cette année 2009.

En 2008, il y a eu des cas d'interruption qui ont obligé de nombreux gestionnaires de l'Atacora/Donga à se rendre à Parakou ou à Cotonou. De même, dans le Borgou/Alibori, il a été enregistré 6 cas de panne en 2008 et au titre de l'année 2009, il est fait état déjà de 4 pannes enregistrées. Dans de

nombreux départements du Sud (Ouémé et Mono/Couffo) il a également été noté de nombreuses perturbations liées aux problèmes énergétiques, de foudre, ou de manque de connexion qui limitent l'efficacité de l'outil indispensable de la chaîne PPBS.

- **la dépendance des départements aux compétences extérieures en matière de maintenance du SIGFIP**

Le mécanisme n'a pas prévu de mettre à disposition des préfectures un technicien en maintenance permanent comme les DCF.

- **L'inexistence d'un mécanisme de délégation au niveau de l'ordonnateur secondaire**

Souvent très sollicité par des tâches politiques et de représentation, les indisponibilités fréquentes du Préfet sont parfois sources de retard dans le traitement des dossiers car les procédures n'ont pas prévu de délégation en cas d'empêchement de l'ordonnateur secondaire.

- **les retards incompréhensibles dans les délais de traitement et de validation de certains dossiers**

Des demandes d'engagement ont duré près de trois semaines pour obtenir des signatures du préfet.

Certaines procédures se sont greffées aux procédures réglementaires au point d'alourdir davantage le processus. Dans le département du Borgou/Alibori, il a été remarqué qu'au nombre des visas requis pour liquider les factures figurent la nécessité d'apposer le cachet et la signature du Directeur départemental contrairement aux dispositions du décret.

De même, dans certains départements tels que le Borgou/Alibori, il a été institué l'obligation pour les gestionnaires de déposer leurs factures pro forma à la préfecture pour examen préalable avant le remplissage du carnet des bons de commande.

- **Les cas de rejet de dossier liés à la négligence ou l'absence de diligence de certains C/SAF**

Les irrégularités ci-dessous sont fréquentes et font l'objet de la reprise des procédures :

- des erreurs d'imputation ;
- des erreurs de calcul sur la facture pro forma ;

- l'absence de relevés d'identité bancaire ;
- le défaut d'attestation fiscale.

- **l'exécution tardive des dépenses publiques**

Un volume très important du budget n'est exécuté que dans le dernier trimestre de l'année.

- **la méconnaissance des procédures par certains gestionnaires**

Certains gestionnaires ne disposent pas de la nomenclature des pièces justificatives ni du référentiel des prix.

Certains produits tels que les équipements médicaux ne figurent pas dans le référentiel des prix et font l'objet d'interprétations diverses sources de conflits entre les gestionnaires des DDS et le DCF.

- **l'irrégularité des délais d'approvisionnement de fonds à la recette**

Certes, la situation n'est pas aussi médiocre comme en 2009, toutefois les receveurs des finances ont confirmé que l'approvisionnement de fonds continue d'accuser un retard moyen de un à deux mois ; ce qui n'est pas de nature à faciliter la fluidité monétaire nécessaire pour accélérer les règlements des dépenses.

- **la lourdeur des procédures de traitement des dossiers de passation de marché public**

Il a été fait cas de certains contrats des services de l'eau dans le département de l'Atacora /Donga qui ont fait pratiquement un an dans le circuit de la CDMP.

- **les délais pour l'obtention des visa requis du DCF sont facteurs de perte de temps et n'impactent pas positivement l'accélération des procédures.**

Sous prétexte de l'insuffisance de personnel des dossiers sont délibérément négligés par certains DCF au profit des activités de réception sur le terrain qui sont souvent plus rémunérant.

4ème partie :
IMPACT DE LA REFORME SUR LA MISE EN ŒUVRE DES
ORIENTATIONS STRATEGIQUES NATIONALES



4.1 - EVALUATION DES IMPACTS DE LA REFORME SUR LES OSD

L'appréciation de l'impact de la réforme sur la mise en œuvre des orientations stratégiques nationales est basée sur l'analogie des incidences que pourraient avoir les différentes insuffisances de la réforme sur les taux de réalisation physique des programmes prioritaires de la SCRP.

D'une façon globale, la réforme a permis de relever la capacité de reddition des comptes de l'Etat en matière de suivi de la mise en œuvre des budgets programmes et des stratégies nationales. Dans les années antérieures à la réforme, il n'était pas facile pour l'Etat de rendre compte du niveau d'exécution réel de ses stratégies sectorielles étant donnée la multiplicité des sources de financement et le manque d'organisation qui caractérise le cadre d'intervention des acteurs dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.

La Chambre des Comptes dans son premier rapport d'audit de performance des budgets programmes exercice 2000 sur les Ministères de l'Agriculture, les Travaux Publics, l'Habitat et l'Environnement ainsi que la Santé et l'Education avait relevé à l'époque l'incapacité notoire de l'administration publique à coordonner les initiatives isolées financées par différents bailleurs de fonds pour l'atteinte des objectifs du Programme d'Action Gouvernemental (PAG I) . En effet, l'un des impacts remarquables de la réforme aujourd'hui est la différence remarquable qui existe entre ces rapports de performance de première génération et ceux actuellement produits par les Ministères sectoriels. Quoique perfectibles, ces instruments de reddition de compte constituent des indicateurs pertinents des changements induits par la réforme en termes de traçabilité, de gestion de l'information, des circuits de dépense et de l'articulation des dépenses aux réalisations physiques. Par ailleurs, il faut noter que la réforme a contribué aux côtés d'autres stratégies à l'accélération de la production des comptes de gestion de l'Etat, indispensable à la production des rapports d'Exécution de la loi des finances et les lois de règlement.

Cependant, certaines insuffisances au niveau de la réforme continuent d'avoir des incidences négatives sur l'accomplissement des programmes inscrits dans la SCRP et par analogie sur les OSD.

4.2 - APPRECIATION DE L'IMPACT SUR L'ETAT D'EXECUTION GLOBALE DE LA SCRP : L'EXECUTION DU CADRE DE DEPENSES A MOYEN TERME (CDMT) A FIN 2008

Tableau XVI : Niveau de réalisation des budgets alloués aux secteurs stratégiques de la SCRP en 2008

Rubriques	Prévision SCRP	Budget exécuté	Taux de réalisation	
			Par rapport SCRP	Par rapport au budget
Secteurs sociaux	30,7	25,9	80,4	65,1
Education	19,7	18,2	88,0	67,2
Santé	9,2	6,6	68,6	58,7
Développement social et culturel	1,8	1,1	57,6	74,9
Production Commerce	8,3	11,6	134,0	62,1
Infrastructure productives	21,7	15,9	69,5	46,5
Gouvernance	8,0	8,1	96,0	75,0
Politique	3,2	2,7	80,6	80,4
Economique	4,8	5,4	106,2	72,5
Défense et Sécurité	7,5	8,9	113,2	88,3
Souveraineté	3,6	3,7	96,4	82,7
Total des Ministères	79,9	74,1	88,4	62,8
Autres budgets	20,1	25,9	122,8	100,3
Total budget	100	100	95,3	69,5

Source : rapport d'avancement SCRP 2008

L'analyse de ce tableau a révélé qu'en 2008 les secteurs importants de la SCRP enregistrent toujours de faibles taux d'exécution à l'instar des secteurs de la Santé (58%), de l'Education (67%) et des Infrastructures (46%). Ces taux de consommation globaux au niveau sectoriel présentent de grandes disparités par programme au niveau des secteurs concernés.

Le taux d'engagement des dépenses publiques par rapport au budget voté est d'environ 70% en 2008 contre un taux de 78% en 2007. Cette contre performance au niveau de l'exécution du budget est imputable à la faible consommation des crédits notamment au niveau des secteurs «santé», «production et commerce» et «infrastructures productives». Cette situation nécessite de la part du Gouvernement des mesures hardies car les investissements dans ces secteurs devraient permettre non seulement l'accélération de la croissance à court terme mais également la réduction de la pauvreté à travers la création des emplois aux jeunes et aux femmes.

Cependant, le taux d'engagement des dépenses au niveau des secteurs relatifs à la gouvernance, la sécurité et la souveraineté est satisfaisant.

Selon le rapport de la Direction Générale du Suivi des Projets (DGSP), élaboré dans le cadre du rapport annuel sur l'état d'avancement des projets

du Programme d'Investissement Publics au 31 décembre 2008, le PIP gestion 2008 comporte 414 projets (325 anciens et 89 nouveaux) contre 449 en 2007. Il est financé à 54,95% par le budget national et 0,18% par les communautés bénéficiaires et 44,87% par les partenaires au développement. Il ressort du rapport qu'au 31 décembre 2008, le total des montants ordonnancés s'élèvent à 219,22 milliards de francs CFA sur une prévision de 432,42 milliards de francs CFA, soit un taux de 50,70% contre 63,80% en 2007 sur une prévision de 286,09 milliards de FCFA et de 63,52% en 2006 sur une prévision de 196,42 milliards de F CFA.

Les difficultés dans l'exécution des projets perdurent. Elles se résument en ces principaux points : i) mauvaise planification des projets ; ii) lourdeur dans le décaissement des fonds ; iii) lenteur dans l'obtention des avis de non objection de certains PTF ; iv) lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la DGTCP.

4.3 - APPRECIATION DE L'IMPACT DE LA REFORME SUR L'ETAT D'EXECUTION DES BUDGETS PROGRAMMES PAR SECTEUR.

Les analyses ci-dessous constituent des témoignages éloquentes de ce que la réforme n'a pas encore inversé les tendances de faible consommation des crédits et par analogie de faible niveau de réalisation des indicateurs stratégiques sectoriels de la SCRP.

4.3.1 Niveau d'accomplissement des indicateurs liés au développement du secteur privé

En ce qui concerne les indicateurs de la SCRP relatifs au secteur privé, le taux d'investissement privé représente en moyenne environ 12% du PIB entre 1999 et 2007 contre un taux d'investissement moyen de 6% pour le secteur public. La contribution de l'investissement privé à la formation de la richesse nationale est quasi stable depuis 1999. Quant au délai moyen pour créer une entreprise, il s'établit à 31 jours en 2008 contre une cible de 25 jours. Si l'on se réfère aux indicateurs « Doing Business 2008 » retenus dans la matrice ABC, le taux d'imposition total en pourcentage des bénéfices s'établit à 73,2% contre une cible de 66,7% et la durée d'exécution des contrats est de 825 jours comparée à une cible de 660 jours. En conclusion, la réforme n'a pas encore amélioré le niveau de performance visé dans la SCRP au regard des analyses ci-dessous.

4.3.2 Niveau d'accomplissement des indicateurs du secteur de la santé

4.3.2.1. Etat d'exécution du budget-programme du secteur

Le budget général effectivement alloué au Ministère de la Santé au titre de l'année 2008 s'élève à 79,702 milliards de FCFA y compris les charges non réparties qui s'élèvent à 2,706 milliards et les ressources extérieures à 23,257 milliards de FCFA contre une prévision de 74, 526 milliards de FCFA. Par rapport au budget de 2007, on note une augmentation de 28,1% essentiellement liée à une augmentation des dotations pour le fonctionnement (prise en charge des salaires des contractuels locaux).

En 2008, le taux d'exécution, sur base engagement, n'est que de 59,6% pour toutes les dépenses y compris les dépenses de personnel et celles sur financement extérieur ; ce qui est nettement inférieur au taux atteint en 2007 (88,2%). Cette contreperformance s'explique partiellement par l'arrêt précoce du SIGFIP (septembre 2008) mais plus essentiellement par la lourdeur des procédures de passation des marchés.

Au 30 juin 2009, l'exécution du budget du secteur de la santé, estimé à 111,415 milliards au titre de l'année 2009, affiche un taux d'engagement global de 25,2% hors charges du personnel et ressources extérieures.

4.3.2.2. Revue des indicateurs du secteur Santé

Au niveau des indicateurs, les taux de consommation de crédit ont logiquement influencé les résultats surtout au niveau de l'accessibilité aux équipements et infrastructures sanitaires dont les délais de mise en place sont largement influencés par l'opacité persistante dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Quant aux autres indicateurs, quoique les rapports d'avancement de la SCRP affichent de relative stabilité entre 2007 et 2008 au niveau du taux de fréquentation des services de santé tant dans la population générale (44% en 2006, 45,6% en 2007) que pour les enfants de 0 à 5 ans (79% en 2006, 83% en 2007) ainsi que de la couverture vaccinale en pentavalent (92% en 2006, 96% en 2007), il n'en demeure pas moins que de nombreux livrables des programmes ont été perturbés par les faibles taux de consommation de crédit.

4.3.3 Niveau de performance du secteur Agriculture

4.3.3.1. Etat d'exécution du budget-programme du secteur

Le budget-programme 2008 du secteur de l'agriculture a connu au 31 décembre 2008 un taux d'exécution physique global de 71% pour un taux d'exécution financière de 69% base engagement et de 67% base ordonnancement. Les dépenses en capital sont exécutées à 59% base ordonnancement tandis que les dépenses ordinaires sont exécutées à 90% base ordonnancement. Ces chiffres traduisent une meilleure consommation des dépenses de fonctionnement par rapport aux investissements productifs. Le budget programme 2009 a été élaboré et est en cours de mise en œuvre. Son taux d'exécution physique au 15 juin 2009 est de 36,56% pour un taux d'exécution financière de 27% base engagement et 17% base ordonnancement.

Les principales difficultés évoquées dans les rapports d'exécution des budget programme 2007 et 2008 ont pour noms :

- ❖ la lenteur dans la mobilisation des ressources, aussi bien sur le budget national que sur le financement extérieur, à cause d'une maîtrise insuffisante des procédures de décaissement et de la durée trop longue de l'aboutissement des dossiers de passation de marchés ;
- ❖ le décalage entre le calendrier agricole et les rythmes de mise à disposition des ressources, qui engendre des retards dans la réalisation de certaines actions ;
- ❖ l'insuffisance persistante de ressources humaines qualifiées à divers niveaux en dépit des efforts récents de recrutements d'agents.

4.3.3.2. Revue des indicateurs de performance du secteur de l'Agriculture

Entre 2007 et 2008, les prévisions d'accroissement de la productivité et de la production agricole n'ont pas été atteintes. Les infrastructures et équipements agricoles n'ont pas été développés conformément aux prévisions. La **mise en valeur des bas-fonds et des périmètres** a connu des taux de réalisation extrêmement faibles. la production cotonnière pour sa part a connu une baisse sensible au cours de la campagne 2008-2009 passant de 268.627 tonnes en 2007-2008 à 210.657 tonnes pour la campagne 2008-2009 soit une chute de production d'environ 22%.

Il convient de noter qu'à l'instar de tous les autres secteurs, les contre performances enregistrés ne sont pas le seul fait des insuffisances de la réforme car dans le secteur agricole le recul de la production de coton graine est dû d'une part aux perturbations climatiques en début de campagne et d'autre part surtout aux dettes internes persistantes au sein des Organisations Paysannes (OP).

La responsabilité des dysfonctionnements relevés au niveau des chaînes de dépenses concerne essentiellement l'inadéquation des cycles de décaissement et la saisonnalité des activités du secteur ainsi que les autres lourdeurs administratives soulignées dans les précédentes analyses.

4.3.3 Niveau de performance du Secteur Education

4.3.3.1. Etat d'exécution du budget-programme du secteur

Tous les Ministères du secteur de l'éducation présentent des contre-performances en matière d'exécution des dépenses notamment celles relatives crédits d'investissement. Comme le présente le tableau ci-dessous, il n'y a pas d'amélioration notable entre les situations observées par rapport à 2007.

Tableau XVII : Taux d'exécution du budget en 2008

Ministères	Taux d'exécution base ordonnancement 2008				Total taux d'exécution 2008	Taux d'exécution au 31/05/09
MEMP	79,9	63	11,8	11,2	66,5	38,9%
MESFTP	61,1	50,3	23,6	1,6	55,2	29,9%
MESRS	90,6	86,8	21,4	12,4	70,1	38,8%
MCAPLN	55,5	92	77,4	8,8	-	28,8%

Source : RA SCRP 2009

Les causes de la faible consommation des crédits sont à la fois externes (lourdeur des procédures nationales de passation de marchés, fermeture précoce du SIGFIP, les procédures parallèles des PTF,...) et internes (déficiences dans la programmation, gestion du cycle de projet mal maîtrisée par les coordonnateurs de projet, suivi infra-annuel insuffisant, faible capacité des CPMP,...).

Par rapport à l'année 2007, le taux d'engagement des dépenses courantes s'est amélioré en 2008; en revanche, celui des dépenses en capital, mis à part pour le MESRS, s'est détérioré. Les raisons qui expliquent le faible taux d'engagement des dépenses en capital n'ont pas changé : (i) la

non maîtrise des procédures dans les cellules de passation des marchés, (ii) la mauvaise relation entre le budget programme, la responsabilisation des régisseurs et coordonnateurs de projet et la chaîne de prise de décision, et (iii) la mauvaise affectation des cadres ministériels et l'insuffisance de personnel qualifié dans les structures de gestion.

4.3.3.2. Revue des indicateurs du secteur de l'éducation

Certains résultats du secteur ont affiché des contre performances en étroite relation avec les insuffisances relevées au sein de l'appropriation de la réforme. En effet, en ce qui concerne la disponibilité des manuels appréciée par les ratios manuels par élève, on note une diminution entre 2007 et 2008 au niveau du cycle primaire en général, avec une moyenne de 0,86 en 2008 contre 0,93 en 2007 aussi bien en français qu'en mathématique. La norme d'un manuel par élève dans chacune des deux disciplines fondamentales, préoccupation majeure du Gouvernement, n'est pas encore atteinte.

S'agissant de l'efficacité de l'enseignement primaire, elle est appréciée à travers : i) le pourcentage de redoublant et ii) le taux d'achèvement. Le pourcentage de redoublants s'est établi à 14,3% dépassant la cible fixée à 13%. L'application de la décision du redoublement zéro au CI n'est pas encore effective dans toutes les écoles primaires. Alors que d'importants progrès ont été réalisés depuis 2005 en termes d'accès et de capacité d'accueil, seuls 61 enfants sur 100 atteignent le CM2 en 2008, soit un taux d'achèvement en baisse par rapport 2007 (66%).

Cette régression du taux d'achèvement s'explique, entre autres, par : i) un nombre encore élevé de redoublants en 2008, avec un pourcentage de redoublants de 14,3% contre 10% en 2007 ; ii) une augmentation probable des abandons causée par une dégradation des facteurs de demande d'éducation (mauvaise perception de l'école et coûts d'opportunité). La valeur cible de 72% attendue en 2008 reste donc loin d'être atteinte avec un écart de 10 points à combler. Cette tendance baissière du taux d'achèvement, est aussi observée chez les filles.

4.3.4 Niveau de performance dans le secteur Eau et Energie

En 2008, contrairement au secteur de l'eau potable en milieu rural qui a atteint ses prévisions quantitatives en 2008 à 79%, dans le secteur

énergétique, la plupart des projets d'investissement sont exécutés à faible taux de réalisation.

De façon globale, le taux d'exécution physique est estimé à 45,72 %. Ce taux relativement faible s'explique par la contreperformance de la SBEE qui n'a pu réaliser qu'un taux de 18,15 % alors que toutes les autres structures ont dépassé la barre des 50%.

En ce qui concerne l'exécution financière, elle est estimée à 34.178.663.000 FCFA dont 31.767.024.000 FCFA pour les investissements et 2.411.639.000 FCFA pour le fonctionnement avec des montants d'engagement des crédits qui sont respectivement de 65,37 % et 83,91 %, soit une moyenne totale de 66,67%.

Le point des grands projets du secteur fait apparaître que d'importantes ressources sont injectées grâce à la contribution du Budget National et les Partenaires Techniques et Financiers mais elles ne sont pas consommées avec efficacité.

Ainsi, on a :

- ❖ le Projet de Fourniture de Services d'Energie d'un coût total de 57,835 milliards F CFA ; *taux d'exécution physique cumulé : 79 %*
- ❖ l'installation de la Turbine à Gaz TAG 80 MW pour un montant de 32 milliards sur le site de Maria Gléta et avec la particularité d'être financée uniquement par le Budget National ; *taux d'exécution physique cumulé : 43,7 %*
- ❖ l'interconnexion au réseau électrique national de dix (10) chefs lieux des départements du Borgou et de l'Alibori pour un montant de 14,525 milliards FCFA ; *taux d'exécution physique cumulé : 19,44 %*
- ❖ la mise en œuvre du deuxième projet d'électrification rurale de 57 localités rurales d'un coût total de 12,943 milliards F CFA ; *taux d'exécution physique cumulé : 66 %*.

4.3.5 Niveau de performance du secteur des Infrastructures de Transport

4.3.5.1. Etat d'exécution du budget-programme du secteur

Le budget 2008 est évalué à 77,64 milliards FCFA. Les décisions d'aménagement de crédits et le collectif budgétaire intervenant en cours d'exercice ont porté ce budget à une dotation finale de 92,73 milliards FCFA.

Cette dotation est répartie sur les trois (03) programmes du secteur que sont le Programme Administration Centrale (PACE : 2,09 milliards), le Programme Routier (PR : 74,8 milliards) et le Programme Gestion des Modes de Transports (PGMT : 15,8 milliards). On note un accroissement du budget 2008 de 27,7% par rapport au budget 2007.

En 2007, le secteur des transports et des travaux publics a partiellement atteint ses objectifs au titre de l'année 2007. Au total, sur les 53 indicateurs, 22 ont été atteints soit 41,5% ; 14 manquent de valeurs cibles soit 26,4% et le reste, soit 17 indicateurs n'ont atteint leurs objectifs que partiellement.

Les taux d'exécution financière 2008 ont nettement régressé par rapport à 2007 : Les dépenses engagées et celles ordonnancées atteignent respectivement des taux de 68,49% et de 68,46% contre des taux de 79,14% et 77,90% en 2007. En ce qui concerne les dépenses d'investissements, le taux d'exécution s'élève à 71% contre 79,14% en 2007.

La mission a constaté qu'à la mi-novembre 2008, aucun engagement n'a été effectué pour le programme d'entretien périodique 2008. Les premiers travaux de la campagne 2008 ont démarré en février 2009. Ce retard important est préjudiciable à l'efficacité de l'entretien et a conduit à la détérioration de l'état du réseau routier, avec un indice d'état du réseau routier qui a chuté de 85% en 2007 à 62% des routes en bon état en 2008. Aussi, a-t-il été constaté qu'à la mi-mai 2009, aucun appel d'offres pour la campagne d'entretien périodique 2009 n'a été lancé. Cette situation risque de conduire à des résultats semblables à ceux de 2008.

4.3.5.1. Revue des indicateurs de performance

Sur les trois indicateurs relatifs au secteur des transports contenus dans la matrice ABC, seuls deux ont pu être renseignés. Il s'agit:

- ❖ du linéaire de routes revêtues, réhabilitées ou traitées en entretien périodique : le linéaire réalisé en 2008 est de 14,43 km contre 26,58 km prévu comme cible ;
- ❖ de l'indice d'état du réseau routier en bon état : le pourcentage de bon atteint en 2008 est de 62% contre 85% prévu comme cible.

Concernant le troisième indicateur (Linéaire de pistes rurales aménagées ou réhabilitées), les informations fournies par le ministère n'ont pas permis de le renseigner. Aussi, a-t-il été constaté que toutes les actions

visant l'amélioration des infrastructures de transport rural ne sont pas réalisées par le ministère des travaux publics.

A priori on est tenté de penser que ces faibles niveaux de résultats n'ont pas de relation avec la chaîne d'exécution des dépenses, mais les analyses par secteur ci-dessus tirent leurs pertinences de ce qu'il est d'une urgence pour le Gouvernement que les problèmes de lourdeur administratives et de délai de passation de marché ne soient plus cités de façon mécanique ou systématique pour justifier les contre performance. Tant que les niveaux de consommation resteront faibles ils constitueront toujours l'argument facile ou le « bouc émissaire justifié » des autres tares administratives responsables de la non-atteinte des orientations stratégiques de développement. C'est donc à juste titre que ces analyses sont effectuées par analogie pour approcher les incidences des dysfonctionnements qui caractérisent encore la réforme sur le développement des programmes sectoriels.

Par ailleurs, il faut noter que les analyses sectorielles cachent aussi parfois les disparités intra sectorielles. En effet, les incidences moyennes observées au niveau sectoriel global cachent parfois des faiblesses de niveau de réalisations sévère sur certains programmes.

4.4 - ANALYSE DE L'IMPACT SUR LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES AU SEIN DES SECTEURS

4.4.1 Analyse du taux de consommation des crédits sur quelques programmes des Ministères

Comme l'indique le tableau ci-dessous tiré des travaux du rapport d'audit de performance de la Chambre des Comptes, l'évolution des taux d'exécution des programmes inscrits au budget programme de certains Ministères sont à des taux d'exécution très faibles pour induire la croissance économique.

Tableau XVIII : Taux de consommations de crédits par programme au niveau de certains Ministères

(millions de francs)

Sections	Intitulé des programmes	Dotations		Consommations		Taux de consommation	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	Programme 1 : Administration et gestion du secteur agricole	3 916	4 904	1 303	2 835,140	33%	58%
	Programme 2 : Accroissement de la productivité et de la production agricoles	13 615	18 428	7 897	10 518	58%	57%
	Programme 3 : infrastructures et équipements agricoles	2 550	4 445	1 684	2 018	66%	45,40%
	Programme 4 : Amélioration de l'accès au marché	965	850	138,41	151,455	14%	18%
	Programme 5 : Gestion durable des ressources naturelles et des forêts	1 275	2 902	1 383	2 257	108%	78%
Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Réforme Foncière et la Lutte contre l'Erosion Côtière (MUHRFLEC)	Programme 1 : Appui à la gestion urbaine	16 959	20 527	5 404	?	32%	?
	Programme 2 : Habitat et construction	6 509,259	5 516	2 807,287	?	43,13%	?
	Programme 3 : Administration Centrale	0	1 277	0	-	0	-
Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication (MCTIC)	Programme 1 : Administration générale et gestion des services	531	942	364	400	69%	42,45%
	Programme 2 : Structuration, modernisation et développement des secteurs de l'information et de la communication	1 610	4 003	1 109	1 419	69%	35,44%
	Programme 3 : développement des TIC	385	163	274	146	71%	90%
	Programme 4 : développement du secteur des Postes et Télécommunication	4,5	95	0,5	62	11%	65,26%
Ministre Délégué auprès du Président de la République Chargé des Transports et des Travaux Publics (MDCTTP)	Programme 1 : Administration Centrale (PACE)	2 766	4 341	1 957	2 738	71%	63%
	Programme 2 : Routier (PR)	45 850	67 209	17 896	53 391	39%	79%
	Programme 3 : Gestion des modes de transports	1 647	1 079	874	451	53%	39%
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	Programme 1 : Enseignement Technique	4 040		2 980		74%	
	Programme 2 : Formation professionnelle	1 560		1 146		73%	

MPDEAP

4^e Partie : Impacte de la réforme sur la mise en œuvre des OSD

Sections	Intitulé des programmes	Dotations		Consommations		Taux de consommation	
		2006	2007	2006	2007	2006	2007
Scientifique	Programme 3 : Administration et gestion du système	2 166		1 605		74%	
	Programme 1 : Amélioration de la gestion et du pilotage de l'Enseignement Supérieur Programme 1 : Renforcement de l'Administration Générale (2007)	7 143	2 449	6 860	1 082	96%	49%
	Programme 2 : Amélioration de la qualité de l'offre et de l'équité de l'enseignement supérieur	14 760		11 625		79%	
	Programme 3 : Promotion de la recherche scientifique et technologique Développement de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et Technologique (2007)	537	22 108	414	18 315	77%	82%
	Programme 4 : Administration générale	1 885	-	1 322	-	74%	

Source : Chambre des Comptes

De ce tableau, il ressort que de nombreux programmes des Ministères sont exécutés à des taux de consommation assez faibles avec pour corollaire des taux d'exécution physique insignifiants pour induire un impact sur le bien-être des contribuables béninois.

L'Action publique reste encore d'une efficacité limitée au Bénin malgré la volonté de dotations de crédits conséquents. Le Bénin, ces dernières années a réussi à multiplier son budget par trois (par rapport aux années 2000) mais force est de constater que les incidences sur le bien être des populations n'ont pas connu une amélioration à la même proportion. La preuve est qu'au niveau de l'indice de développement humain durable, le Bénin a régressé de nombreux points. Ceci veut dire que certains pays ont réussi à mieux impacter le bien-être de leurs citoyens par la qualité de leurs investissements publics que notre pays.

En effet, le faible niveau d'exécution des programmes constitue une conséquence regrettable des facteurs qui empêchent la consommation des crédits. Au nombre de ces facteurs on peut citer :

❖ **les délais de transmission au Trésor des mandats par les ordonnateurs délégués et celui de traitement des mandats au trésor sont irraisonnables**

Le souci d'une analyse plus pointue nous a conduit à exploiter les données antérieures des statistiques générées par le logiciel MATKOSS du Trésor. Ce logiciel est destiné au suivi, au niveau du Trésor, des délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services de l'Etat. Il permet, entre autres, de connaître les délais de transmission au Trésor par les services de l'Ordonnateur Délégué des mandats, un délai que le SIGFIP comptabilise dans les délais de paiement au niveau du Trésor.

Selon les résultats des enquêtes menées par AWOLO (2007), les délais moyens de transmission au Trésor par les Ordonnateurs délégués sont respectivement pour le MSP, le MEPS et le MAEP, de 24,36, 0,52 et 5,95 jours en 2005 et de 9,80, 8,12 et 7,13 jours en 2006. Ces derniers délais ne concernant pas uniquement les mandats du PIP du budget national, il s'avèrerait peu indiqué de tirer certaines conclusions tranchées.

Toutefois, une comparaison de ces délais de transmission montre que les responsabilités sont partagées par les services de l' Ordonnateur Délégué et le Trésor Public. Le cas le plus alarmant est qu'en 2005 le mandat du MSP, situé à Cotonou-Akpakpa, affiche 24,36 jours comme délai moyen de

transmission des mandats au Trésor alors que le MEPS, situé à Porto-Novo, effectue les mêmes opérations en 0,52 jour (soit en moins d'une journée). De telles pratiques continuent de persister au sein de nos administrations. Avec de telles contre-performances n'y-a-t-il pas péril en la demeure pour l'efficacité tant souhaitée pour l'Action publique ?

Au-delà de l'aberration en matière de célérité observée en 2005 au niveau du MSP, le paradoxe se situe au niveau du MAEP, situé à dix (10) secondes à vol d'oiseau du Trésor Public qui pourtant, connaît une augmentation du délai moyen de transmission de ses mandats entre 2005 et 2006. En effet, de 5,95 jours en 2005, ce délai est passé à 7,13 jours en 2006. Même si l'on convient d'un délai minimum pour le DRFM ou le DA pour signer les mandats et bordereaux de transmission, l'Administration publique pourra-t-elle un jour accompagner le développement du pays avec des performances aussi mitigées ?

Somme toute, les délais de transmission au Trésor des mandats par les Ordonnateurs Délégués et celui de traitement des mandats constituent l'un des facteurs retardant le paiement à bonne date des fournisseurs et autres prestataires dans le cadre de l'exécution des crédits du PIP du Budget Général de l'Etat.

❖ le retard dans le paiement des fournisseurs

La synthèse des entrevues que nous avons eues avec certains fournisseurs et prestataires des départements ministériels concernés à l'aide de notre guide d'entretien, corrobore l'existence de corrélation entre ces deux paramètres. En effet, les personnes concernées ont fustigé les temps d'attente souvent longs entre la date de leurs prestations ou livraisons et la date de leur paiement par le Trésor Public.

Une analyse minutieuse de la situation révèle que ces écarts ne sont nullement liés aux délais de traitement des mandats au cours de la phase administrative mais plutôt à ceux de la phase comptable se déroulant au niveau du Trésor Public.

Il ressort de cette étude approfondie que la contre-performance engendrant des délais de paiement relativement longs incombe aux acteurs de la chaîne de dépense au niveau du Trésor.

❖ **la non régularisation à bonne date des ordres de paiement émis**

Le souci d'appréhension des raisons de non régularisation à bonne date des OP nous a amené à faire des investigations au niveau des régies de certains ministères. Celles-ci nous ont permis de nous rendre compte de ce que la non régularisation pour solde de certains OP est liée à la délivrance tardive par le Service Epargne du Trésor Public des déclarations de recettes devant justifier les débits d'office ou de versements au budget national du solde de certains comptes de régisseurs effectués à la fin de la gestion budgétaire.

Il ressort des écarts relativement importants entre l'année d'amorce du processus de régularisation de ces OP dont les mandats étaient déjà émis des années en arrière au niveau des DCF et celle de délivrance des déclarations de recettes devant consacrer les imputations définitives, que la non délivrance à temps par le Service Epargne du Trésor Public des déclarations de recettes est à l'origine de la non régularisation pour solde à bonne date de certains OP.

A tout ceci, s'ajoute le laxisme observé dans le processus de justification des OP. Il s'agit de ce que certains ministres et d'autres hauts responsables gardent par devers eux les ordres de mission et les pièces exigées pour la régularisation dès leur retour. C'est le cas aussi des états d'émargement et de paiement qui ne sont pas retournés à la fin de séminaires parce que non signés par tout le monde ou égarés.

5ème partie : RECOMMANDATIONS



5.1 - RECOMMANDATIONS RELATIVES A L'EXECUTION DU BUDGET

- ✓ La revue du dispositif de Suivi & Evaluation afin de l'intégrer comme un élément à part entière de la démarche de la SCRP ;
- ✓ L'accélération des réformes du système de passation des marchés afin de réduire les délais de passation des marchés, en particulier la préparation des DAO-type au cours du mois de janvier et le renforcement des capacités techniques et opérationnelles des CPMP et des points focaux pour la passation des marchés ;
- ✓ La formation des structures impliquées dans le Système de Programmation, de Planification, de Budgétisation et du Suivi (PPBS) et une meilleure programmation des activités budgétaires en collaboration avec les structures pour éviter les demandes de réallocation de crédits ;
- ✓ L'élaboration, dès la finalisation du budget de l'année considérée, des Plans de Travail Annuel, des Plans de Consommation des Crédits et des Plans de Passation des Marchés Publics ;
- ✓ L'éclatement de façon réaliste des crédits par nature de dépenses et l'instauration d'un suivi mensuel de leur exécution ;
- ✓ L'accélération de la procédure de nomination des Coordonnateurs et des Régisseurs et des Assistants Régisseurs des projets/programmes et la prise des arrêtés de création de régies d'avances au plus tard en fin janvier ;
- ✓ L'identification des projets ou des actions à exécuter en Maîtrise d'Ouvrage Déléguée et la préparation des conventions ou des contrats dans les délais requis ;
- ✓ la poursuite de la formation des coordonnateurs de sous-programmes et des autres acteurs de la chaîne des dépenses publiques à l'exécution des dépenses publiques ainsi qu'aux procédures de passation des marchés publics ;
- ✓ L'accélération de la procédure de report des crédits et la réallocation des crédits reportés et courants ;
- ✓ L'intensification des activités de suivi évaluation et la tenue plus régulière des réunions de comité de gestion de programmes et projets ;

- ✓ L'accélération du traitement des dossiers au trésor public et la recherche d'un mécanisme d'identification des mandats prioritaires, notamment ceux dont le financement est disponible.

5.2 - AU NIVEAU DU CONTROLE

- ✓ La mise à disposition des moyens humains et financiers adéquats aux structures de contrôle en vue de leur permettre de mieux atteindre les objectifs qui leur sont assignés ;
- ✓ Un suivi adéquat des conclusions de missions exécutées de manière à dégager des indicateurs conséquents en terme de décision prises par l'autorité (félicitations/sanctions), nombre de dossiers instruits, des sanctions appliquées tant sous forme de mesures administratives que judiciaires, ainsi que des contrôles n'ayant fait l'objet d'aucune anomalie de gestion, le taux de recouvrement des mises en débet, etc.;
- ✓ La publication régulière des conclusions des travaux de l'IGE afin de susciter un
- ✓ Changement de comportement des gestionnaires.

5.3 - AU NIVEAU DU SUIVI ET PLANIFICATION DES DEPENSES

- ✓ Adapter le suivi de la consommation des crédits au cycle des activités de certains programmes sectoriels (Agriculture, Eau Potable, Travaux publics, Environnement, Education etc.) ;
- ✓ Systématiser le suivi de l'exécution à mi-parcours du budget des Ministères et la mise en œuvre des recommandations subséquentes.

Conclusion et Perspectives

En définitive, il faut retenir que la réforme sur la déconcentration budgétaire est un processus irréversible d'amélioration de la qualité de l'Action publique sur les citoyens Béninois. Par rapport aux périodes précédant son introduction, elle a eu le mérite d'induire certains changements notamment dans les domaines de :

- la déconcentration de la fonction d'ordonnateur ;
- la désignation d'un Délégué du Contrôleur Financier ;
- la mise en conformité des procédures d'exécution de la dette publique extérieure avec celles du Budget Général de l'Etat.
- L'informatisation du circuit de gestion des dépenses publiques
- Etc.

Néanmoins, les travaux de la présente étude ont révélé que ces changements sont encore précaires et cachent encore de nombreuses insuffisances responsables de faible niveau de consommation des crédits budgétaires et ayant pour corollaire le risque que les objectifs de la SCRP et des OSD ne soient pas atteints si des mesures hardies ne sont pas prises.

Pour corriger les contre performances relevées et atteindre les objectifs visés par la réforme, le consultant formule les recommandations ci-après comme base de nouvelles perspectives :

- ✓ Améliorer le système informatisé de gestion des marchés publics (SIGMP) est une nécessité et doit permettre de créer des interfaces avec SIGFIP et ASTER.
- ✓ Mettre en place un mécanisme rigoureux endogène et autonome de suivi rapproché de l'exécution budgétaire par la DGB.
- ✓ Renforcer les capacités des acteurs de la chaîne des dépenses publiques pour une meilleure compréhension et une maîtrise des procédures de mise en œuvre du budget à travers notamment la formation des cadres dans les domaines de la passation des marchés, le contrôle financier et la programmation). Le renforcement des capacités des acteurs reste un défi majeur. Des programmes de formation ont eu lieu mais ils ne sont pas suffisants.

- ✓ Finaliser des DAO au quatrième trimestre de l'année précédant l'exécution des marchés et respecter les délais prescrits pour la passation des marchés publics ;
- ✓ Déléguer les crédits avant la fin février de chaque année ;
- ✓ développer et mettre en œuvre des outils de suivi des paiements ;
- ✓ dynamiser le cadre de concertation (MEE – MEF) créé par l'arrêté n° 35/MDEF/MEE/DC/SGM/CTJ/DA du 4 août 2006.
- ✓ Améliorer la programmation et la budgétisation des dépenses par une meilleure implication de l'ETARB dans le processus et un dispositif de suivi-évaluation sous la conduite des DPP sectoriels. Il importe également de former les acteurs au niveau déconcentré pour une bonne formulation des besoins ;
- ✓ Réduire le délai qui sépare la lettre de notification de crédit du MEF et l'envoi des fiches de délégation de crédits aux directions départementales par les DRFM ;
- ✓ Rendre systématique le droit de substitution du DGB en matière de délégation de crédits pour prévenir les retards notés ;
- ✓ Mettre fin aux pratiques de certains DRFM consistant à s'immiscer dans la gestion des crédits délégués ou à ne pas déléguer certains crédits ;
- ✓ Affecter dans les directions départementales des enseignements maternel et primaire un comptable pour la gestion financière des circonscriptions scolaires ;
- ✓ Améliorer le fonctionnement de SIGFIP par l'acquisition et le renforcement des équipements appropriés visant à stabiliser les réseaux électriques et informatiques ;
- ✓ Assurer une assistance de proximité pour la maintenance applicative du SIGFIP dans les départements ;
- ✓ Envisager à terme l'extension du rôle d'ordonnateur secondaire aux directeurs départementaux des services déconcentrés. Toutefois, en attendant, il pourrait être envisagé une délégation au profit des secrétaires généraux des préfectures pour remédier aux retards notés

dans le traitement des dossiers du fait des nombreuses multiples sollicitations des préfets.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Instruments juridiques de la réforme

Il s'agit des textes communautaires, législatifs et réglementaires

Textes communautaires

- ✓ Directive n° 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997, relative aux lois de finances.
- ✓ Directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997, portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.
- ✓ Directive n° 04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998, portant Nomenclature Budgétaire de l'Etat.
- ✓ Directive n° 6/98 du 22 décembre 1998 relative au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE).

Textes législatifs

- ✓ Loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin
- ✓ Ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin.
- ✓ Loi organique n° 86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances.

Textes réglementaires

- ✓ Décret 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances.
- ✓ Décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.
- ✓ Décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique.
- ✓ Décret n° 2004-565 du 1^{er} octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics.

- ✓ Décret n° 99-312 du 22 juin 1999 portant fixation des seuils, des procédures de gré à gré et de consultation et des règles applicables aux marchés d'études.
- ✓ Décret du 30 décembre 1912 portant Régime financier des territoires d'Outre-Mer.
- ✓ Décret n° 93-178 du 04 août 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier.
- ✓ Décret n° 98-716 du 16 décembre 1998 portant réforme des circuits et des procédures d'exécution des dépenses et des recettes du Budget Général de l'Etat, des comptes spéciaux du Trésor et mise en œuvre du Système intégré des finances publiques.
- ✓ Arrêté n° 2000/1430/MFE/DC/SGM/DGTCP/RGF du 29 décembre 2000 portant Nomenclature des comptes du Plan comptable de l'Etat.
- ✓ Arrêté n° 187/MFE/DGM/DCF/DCOF du 09 juillet 1985 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction du Contrôle Financier.
- ✓ Arrêté n° 2004-1100/MFE/CAB/SP du 30 août 2004 portant mesures de réduction des régies et limitation des ordres de paiement.
- ✓ Arrêté n° 1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 portant mise en application du manuel de procédures d'exécution des Dépenses Publiques et la nomenclature des pièces justificatives.
- ✓ Arrêté année 1999-n° 100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget.
- ✓ Lettre circulaire n° 070/MFE/DC/CT-RB/DGB/DGML/CF/DOI du 17 mars 2004 portant levée du Contrôle sur les dépenses autres que celles du personnel, inférieures à 1.000.000 F.
- ✓ Lettre n° 273/MEF/CAB du 28 novembre 1972 relative à : "Création, organisation, fonctionnement et mise en place d'une procédure spéciale".
- ✓ Lettre n° 1051/MF/DGM/DTCP du 12 octobre 1979 relative à la régularisation des avances de fonds à justifier.
- ✓ Lettre n° 015-C/MFE/CAB/SGM/DGB/DPB du 02 janvier 2004 relative à la notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat gestion 2004.
- ✓ Lettre n° 225/MFE/CAB/SGM/DGB/DEB du 14 février 2005 portant nouvelles modalités d'exécution du Budget Général de l'Etat, gestion 2005.
- ✓ Lettre n° 037-C/MFE/CAB/SGM/DGB/DPB/SC du 07 janvier 2005 relative à la notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat pour la gestion 2005.
- ✓ Lettre n° 026-c/MDEF/DC/SGM/DGB du 12 janvier 2007 relative à la notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, gestion 2007.

Annexe n° 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Noms et Prénoms	Structures	Contacts
AHOUANOU Florent	C /service Eau B-AI	
AWOLO Hervé	DCF/ MEMP	
AISSI Galmier	C/SAF du service/Eau Atacora	95 95 58 20
ALI YERIMA Denis	Préfet Borgou-Alibori	97 48 87 86
BARBE Jean	Chef de la section Social et bonne gouvernance de la délégation de l'UE	21 31 26 17
BIO S. GUINGUIRE	Chef service Eau Atacora	
BONI B .Tabouta	DDEE par intérim	
CHABI SOUBO Ibrahima	Chef – SEIM/DDS A-D	
DAMADO Arsène	C/SRFM – DDS	90 02 29 21
DJOSSOU Abel	C/SAF par intérim DDEMP A-D	
DOSSOU Charles	Chargé de programme Section Economie	21 31 26 17
DOSSOU Côme	Coordonnateur SIGFIP	21 30 10 20
DOUKOUTCHE Jean	DDEMP A-D	
EYEBIYI Christian	DPP/MEF	21 30 49 65
HOUNGNIHIN Jean Claude	C-SAF /DDPD B-AI	97 13 85 49
KPETIKOU DAYORI	DDS/A-D	
MORAKPAI Chabi Séké	DPP/MEPN	90 92 92 53
SEYDOU Athanase	DGSPP	90 047 833
SERO Issiaka	DDEMP B-AL	97 54 69 19
SODJINOUE Gilles	RF /A-D	
SOSSOUKPE Georges	C-SRFM/ DDS B-AI	90 03 16 26
OUANTA d'Assomption	Chef division des crédits délégués/Préfecture A-D	
TCHENAGNI Wilfried	DCF/A-D	
WONGLA Ange	DCF/ B-AI	95 05 36 06
DIRECTION GENERALE DU BUDGET		
ADJAHOU Toussaint	Directeur de la Préparation du Budget	
DOSSOU Cosme	Chef Service Informatique	
YOUSSAO Saliou Aboudou	Directeur des Dépenses en Capital	
de SOUZA Frédéric Serge	Responsable de l'ETARB	
MPDEAP		
EYEBIYI Christian	DPP	
TRESOR PUBLIC		

SODJINOUE Gilles	Recettes Finances, Atacora	
BACHAROU Fatima	Recettes Finances, Borgou	
LAWANI Mounirath	DCF/MEMP	90 91 81 28
DARAH SOULE Abdoulaye	DPP/MEMP	90 92 97 19/93 57 04 56
KORA Pascal	DPP/MSP	90 01 59 90
ACHAGBE O. C. Vincent	CPMP/MSP	90 08 84 11
Mme OUSSOU Emilienne	CSB/MEMP	
ANATO Sylvain	CSCB/MSP	90 03 14 67

Références Bibliographiques

AWOLO, (2007) : Contribution à la performance des réformes relatives au circuit des dépenses publiques au Bénin ; Mémoire de fin de formation cycle II. ENAM.

SCRIP BENIN, (2007) : Rapport d'avancement 2007 de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. Rep du Bénin.

SCRIP BENIN, (2008) : Rapport d'avancement 2008 de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. Rep du Bénin.

SCRIP BENIN, (2009) : Rapport d'avancement 2009 de la stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté. Rep du Bénin.

Chambre des Comptes (2001 à 2007) : Rapports d'audit de performance des secteurs de l'Agriculture, Education, Santé, Travaux publics, Energie et Eau.