

REPUBLIQUE DU BENIN

\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\*

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

\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\*



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\*

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

**OPTION :**

Administration des  
Finances

**FILIERE :**

Administration des Finances et du  
Trésor (AFT)

**PROMOTION**

**2014-2016**

**PROBLEMATIQUE DE LA CONSOMMATION OPTIMALE  
DES CREDITS PIP DU MINISTRE DE LA JUSTICE ET DE LA  
LEGISLATION (MJL)**

**Réalisé par :**

Aïcha MASSARY

*Sous la direction de :*

**Maître de stage :**

Stanislas ALLAGBE  
Ingénieur Statisticien Economiste  
Directeur Adjoint de la Programmation et de  
la Prospective du MJL

**Directeur de mémoire :**

Dr Eric YETONGNON  
Administrateur des Finances  
Chargé de cours à l'ENAM

(Version après soutenance)

*Décembre 2016*



**JURY D’EVALUATION DU MEMOIRE**

*Président* : **DJOHOUN Clément**

*Vice-président* : **EYEBIYI Hubert Gustave**

*Membre* : **PANOU Mickéline**



## CERTIFICATION

« Nous soussignés, Maître de stage et Directeur de mémoire, certifions que le présent mémoire a été effectivement réalisé par MASSARY Aïcha. Ledit mémoire est arrivé à terme et peut être soutenu devant un jury ».

Cotonou, le

Signatures

Maître de stage,

Directeur de mémoire,

Stanislas ALLAGBE

Dr Eric YETONGNON

**L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER NI  
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS  
ÉMISES DANS CE MÉMOIRE. CES OPINIONS  
DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME PROPRES A  
LEUR AUTEUR.**



## DÉDICACE

Je dédie ce travail à :

- ✎ mon cher père **Adam MASSARY** et à ma chère mère **Mariam OUMAROU**, vous qui aviez connu tant de privations et sacrifices pour que je sois une femme épanouie, trouvez à travers ce mémoire, le couronnement de vos efforts et recevez l'expression de ma profonde gratitude.
  
- ✎ mon cher époux, **Augustin SODJINO**, pour qui la réalisation de ce mémoire a été une préoccupation, reçois toute ma gratitude et à nos enfants **Kimberley, Cyrus et Malia**, que les efforts consentis dans ce cadre soient pour vous un exemple à suivre et à dépasser.

## REMERCIEMENTS

Qu'il me soit permis d'exprimer ma profonde gratitude à tous ceux qui, de près ou de loin ont contribué à l'aboutissement de ce travail. Il s'agit en particulier de :

- ✕ Docteur Eric YETONGNON, notre directeur de mémoire qui n'a ménagé aucun effort pour encadrer ce travail ;
- ✕ monsieur Stanislas ALLAGBE, notre maître de stage pour avoir accepté de suivre ce travail pendant notre stage ;
- ✕ messieurs les honorables membres du jury, qui ont accepté de sacrifier de leur précieux temps pour porter leurs jugements sur ce travail de recherche ;
- ✕ nos frères et sœurs, pour leurs soutiens et leur amour sans condition ;
- ✕ monsieur François BEKPON, pour sa disponibilité et son soutien ;
- ✕ monsieur Richard ASSOKPE et son épouse Clarisse GUEZO pour leur soutien ;
- ✕ messieurs et mesdames les membres de l'administration de l'ENAM ;
- ✕ tous les professeurs et chargés du cours à l'ENAM pour nous avoir inculqué le savoir ;
- ✕ tout le personnel de la Direction de la Programmation et de la Prospective du Ministère de la Justice et de la Législation ;
- ✕ tous mes oncles et tantes ;
- ✕ tous mes cousins, cousines, neveux et nièces ;
- ✕ tous mes beaux frères et belles sœurs ;
- ✕ tous mes fidèles amies Sylvie SAHGUI, Cérex PADONOU et Priscille KOUNAKE ;
- ✕ tous nos camarades et amis de promotion de l'ENAM, spécialement ceux de la filière Administration des Finances et du Trésor ;
- ✕ toutes les personnes qui nous ont aidé, depuis le début de notre formation jusqu'à l'accomplissement de ce travail.

## LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

<b>BGE</b>	: <b>B</b> udget <b>G</b> énéral de l' <b>E</b> tat
<b>ANAPROG</b>	: Fiche d' <b>A</b> nalyse des <b>P</b> rogramme
<b>BTP</b>	: <b>B</b> âtiments et <b>T</b> ravaux <b>P</b> ublics
<b>CCMP</b>	: <b>C</b> ellule de <b>C</b> ontrôle des <b>M</b> archés <b>P</b> ublics
<b>CDMT</b>	: <b>C</b> adre de <b>D</b> épenses à <b>M</b> oyen <b>T</b> erme
<b>CF</b>	: <b>C</b> ontrôleu <b>r</b> <b>F</b> inancier
<b>CSE</b>	: <b>C</b> ellule du <b>S</b> uivi et de l' <b>E</b> valuation
<b>DAF</b>	: <b>D</b> irection de l' <b>A</b> dministration et des <b>F</b> inances
<b>DAO</b>	: <b>D</b> ossier d' <b>A</b> ppel d' <b>O</b> ffres
<b>DCF</b>	: <b>D</b> élégué du <b>C</b> ontrôleu <b>r</b> <b>F</b> inancier
<b>DGB</b>	: <b>D</b> irection <b>G</b> énérale du <b>B</b> udget
<b>DGID</b>	: <b>D</b> irection <b>G</b> énérale des <b>I</b> mpôts et <b>D</b> omains
<b>DGTCP</b>	: <b>D</b> irection <b>G</b> énérale du <b>T</b> résor et de la <b>C</b> omptabilité <b>P</b> ublique
<b>DNMP</b>	: <b>D</b> irection <b>N</b> ationale des <b>M</b> archés <b>P</b> ublics
<b>DPIP</b>	: <b>D</b> irection de la <b>P</b> rogrammation des <b>I</b> nvestissements <b>P</b> ublics
<b>DPP</b>	: <b>D</b> irection de la <b>P</b> rogrammation et de la <b>P</b> rospective
<b>DPSELF</b>	: <b>D</b> irection de <b>P</b> réparation et du <b>S</b> uivi de l' <b>E</b> xécution de la <b>L</b> oi de <b>F</b> inances
<b>DSIP</b>	: <b>D</b> irection du <b>S</b> uivi des <b>I</b> nvestissements et des <b>P</b> rovisions
<b>FIFO</b>	: <b>F</b> irst <b>I</b> n <b>F</b> irst <b>O</b> ut
<b>IGSJ</b>	: <b>I</b> nspection <b>G</b> énérale des <b>S</b> ervices <b>J</b> udiciaires
<b>MJL</b>	: <b>M</b> inistère de la <b>J</b> ustice et de la <b>L</b> égislation
<b>OD</b>	: <b>O</b> rdonnateur <b>D</b> élégué
<b>OMD</b>	: <b>O</b> bjectifs du <b>M</b> illénaire pour le <b>D</b> éveloppement
<b>OP</b>	: <b>O</b> rdre de <b>P</b> aiement
<b>PERAC</b>	: <b>P</b> ublic <b>E</b> xpenditure <b>R</b> eform <b>A</b> justment <b>C</b> redit
<b>PIP</b>	: <b>P</b> rogramme d' <b>I</b> nvestissement <b>P</b> ublic
<b>PTA</b>	: <b>P</b> lan de <b>T</b> ravail <b>A</b> nnuel
<b>SIGFiP</b>	: <b>S</b> ystème <b>I</b> ntégré de <b>G</b> estion des <b>F</b> inances <b>P</b> ubliques



# LISTE DES FIGURES

**Figure n°01** : Causes explicatives du PS1 í í í í í í í í í í í í í í 62

**Figure n°02** : Causes explicatives du PS2 í í í í í í í í í í í í í í .. 64

**Figure n°03** : Causes explicatives du PS3 í í í í í í í í í í í í í í .. 66

## GLOSSAIRE

- Budget Programme** : prévisions de dépenses d'investissement et de fonctionnement de l'État sur plusieurs années pour la réalisation d'objectifs déterminés, permettant de placer l'examen des demandes d'autorisation budgétaires de chaque exercice dans le cadre de perspectives d'actions à moyen terme.
- CDMT** : ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocations budgétaires par objectif et par programme indiquant le cadre dans lequel les décisions seront prises par les principaux acteurs de développement notamment le Gouvernement.
- Investissement Public et Crédits d'Investissements Publics** : investir, c'est consentir à se priver aujourd'hui d'un bien en échange d'espoirs de services ou de profits futurs qui dépassent la valeur que possède à nos yeux ce bien aujourd'hui même. (A. JHOLL ; 1997). L'investissement peut donc se définir comme l'accumulation de biens durables qui serviront à produire d'autres biens et services plus intéressants (M. BOUVIER; 1996).
- Selon le lexique d'économie, l'investissement est :
- au sens étroit, acquisition de biens de production en vue de l'exploitation d'une entreprise et de dégager un revenu ou une augmentation de la capacité de production ;
  - au sens large, acquisition d'un capital en vue d'en percevoir ou d'en consommer le revenu ;
  - dans un sens particulier et familier : investissement est synonyme de placement, de mise en réserve d'un bien de consommation durable en vue de sa revente ou de sa consommation ultérieure.
- L'investissement est dit public lorsqu'il est effectué par l'État.
- Marchés publics** : selon le lexique des termes juridiques, Dalloz, 14<sup>e</sup> édition, de «contrats écrits conclus par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs avec des personnes publiques ou privées en vue de la réalisation de travaux ou de la fourniture de biens ou de services ». Selon les dispositions de la loi n°2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, le contrat est un écrit par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morales de droit public ou de droit privé visées par la loi, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération.
- PERAC** : instrument de prêt unique qui fournira un soutien budgétaire à long terme à des pays où la gestion macro-économique est satisfaisante. Il

visé à accroître l'utilisation stratégique, efficace et équitable de toutes les ressources publiques quelles que soient leurs provenances.

**PIP** : instrument privilégié de mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière d'investissement, de promotion économique et sociale. C'est un programme triennal comportant un ensemble de projets et programmes sur une période de trois (03) ans, ajustables chaque année.

**Projet** : ensemble d'opérations non répétitives articulées pour la réalisation d'un bien ou d'un service spécifique et mesurable sur une période déterminée avec des ressources données.

**Ressources intérieures** : moyens dont on dispose à l'intérieur d'un pays. Dans le Rapport de la Coopération pour le Développement, « les ressources intérieures du Bénin sont composées des ressources du secteur public (Budget National, entreprises publiques et collectivités locales) et du secteur privé (banques primaires et institutions de micro finances) » ;

## **RESUME**

La présente étude vise l'amélioration de la consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget général de l'état au MJL. Pour y parvenir, la recherche a utilisé les données issues de plusieurs sources comme la Direction Générale du Budget, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, le Contrôle Financier et le Ministère de la Justice et de la Législation, sur la période de 2007 à 2015. Le diagnostic posé, a permis de déceler des goulots d'étranglement dont les plus importants sont : la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics, le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur et la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

La méthode d'analyse-diagnostique basée sur une enquête menée aux moyens de questionnaires et d'entretiens a permis de déterminer les causes principales étant à la base de la problématique identifiée. Les analyses ont révélé plusieurs résultats selon lesquels, la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics est à la base du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures, le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur justifie le non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande et l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

Après l'identification des causes, des approches de solutions ont été faites et des recommandations formulées à l'endroit des acteurs impliqués dans l'élaboration et dans l'exécution des PIP au MJL.

**Mots clés** : consommation des crédits ; ressources intérieures ; décaissement tardif des décomptes ; crédits PIP.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE I : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE D'UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS PIP FINANCES SUR BUDGET NATIONAL AU MINISTERE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION (MJL).....</b>	<b>4</b>
<b>SECTION I : PRÉSENTATION DU CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE ET DU PROCESSUS DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP .....</b>	<b>4</b>
<b>SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP SUR RESSOURCES NATIONALES AU MJL .....</b>	<b>27</b>
<b>CHAPITRE II : CHOIX ET MISE EN OEUVRE DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE D'UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS PIP FINANCES SUR BUDGET NATIONAL AU MINISTERE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION (MJL).....</b>	<b>38</b>
<b>SECTION I : CHOIX DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE.....</b>	<b>38</b>
<b>SECTION 2 : ENQUÊTES DE VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS .....</b>	<b>60</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>78</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>79</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>80</b>
<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>86</b>



**INTRODUCTION**



## INTRODUCTION

Dès les années 80, la question de la performance des entreprises africaines publiques se posait déjà. Aujourd'hui encore, la pertinence de la question se révèle plus préoccupante notamment en matière de productivité et de mode de gouvernance. La performance dans la gestion des projets d'investissement public dans les pays sous développés s'avère nécessaire. C'est pourquoi, cette présente étude se focalise sur la question dans un secteur aussi sensible qui est celui de la Justice. Le Bénin est un pays pauvre qui peine à sortir du sous-développement. C'est un pays à développement humain faible avec un Indice de Développement Humain (IDH)<sup>1</sup> de 0,435 qui fait qu'il est classé 134<sup>ème</sup> sur 169 en 2010. Pour y parvenir, le Bénin s'est engagé depuis 1999 dans une série de réformes budgétaires concrétisées notamment par l'adoption du budget-programme comme outil de planification et de gestion. La gestion budgétaire est assistée par un Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) qui enregistre et archive toutes les recettes et dépenses engagés par les ministères sectoriels.

La gestion performante de la dépense publique d'investissement, l'utilisation stratégique, efficiente et équitable de toutes les ressources publiques, quelles que soient leurs provenances, devraient permettre le développement de ce secteur.

Aujourd'hui, le Ministère de la Justice et de la Législation (MJL) doit contribuer à l'atteinte de l'objectif n°16 des ODD<sup>2</sup> intitulé « Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes ». Toutes les actions que devront initier le MJL, doivent contribuer à l'amélioration des conditions de vie de la population en matière d'accès à la justice et à la création de bonnes relations entre les institutions de notre pays.

---

<sup>1</sup> Rapport de Développement Humain au Bénin 2010

<sup>2</sup> : Objectif de Développement Durable

Ainsi, dans le cadre de la mise en oeuvre des actions du secteur justice, le Gouvernement consacre chaque année des ressources pour la mise en oeuvre des projets. A titre d'exemple, sept (07) projets sont en cours d'exécution. Il s'agit du **projet de Administration et gestion ; du projet de Promotion des Droits de l'Homme et Protection de l'Enfance et de l'Adolescence ; du projet de Modernisation du système pénitentiaire ; du projet de Modernisation des services judiciaires ; du projet de Modernisation du cadre législatif, normatif et institutionnel ; du Projet de réhabilitation et de construction des bâtiments abritant les structures du Ministère et du Projet d'Appui institutionnel au Ministère.**

A l'analyse des différents rapports de performance et des points SIGFiP qui ont sanctionné les fins de gestion de ce ministère de 2007 à 2015, un constat retient l'attention. On constate que la consommation des crédits alloués au fonctionnement du MJL est nettement meilleure à celle des crédits d'investissement. Ce problème affecte le domaine de l'investissement (la moyenne des dépenses en capital de 2007 à 2015, est de 68,76% en base engagement et de 52,30% en base ordonnancement)<sup>3</sup>.

A l'instar des autres ministères, la gestion financière des projets du MJL, révèle des dysfonctionnements qui entraînent la sous consommation des crédits budgétaires alloués au PIP.

La situation actuelle de la gestion des projets du secteur justice mérite une attention soutenue. Face à cette situation une réflexion sur la consommation optimale des crédits PIP au MJL est indispensable. Ce qui justifie cette étude qui porte sur la **Problématique de la consommation optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL.**

Cette recherche se veut un cadre de réflexion sur l'état de consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget de l'Etat au MJL. Le développement de ce sujet est fait en deux chapitres. Le premier chapitre est consacré

---

<sup>3</sup> : Données tirées du point SIGFIP de 2007 à 2015

à la présentation du cadre contextuel de l'étude, à l'observation de stage et au choix de la problématique d'une consommation optimale des crédits PIP du Ministère de la Justice et de la Législation (MJL). Quant au second chapitre, il présente le cadre théorique et méthodologique et l'analyse des résultats des enquêtes afin de proposer quelques approches de solutions de même que leurs conditions de mise en œuvre.



**CHAPITRE I :**  
**CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS  
DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE D'UNE  
CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS PIP  
FINANCES SUR BUDGET DE L'ÉTAT AU MINISTERE  
DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION (MJL)**

---

## **CHAPITRE I : CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE D'UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS PIP FINANCES SUR BUDGET DE L'ÉTAT AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION (MJL)**

Ce chapitre présente le Ministère de la Justice et de la Législation, la restitution des constats à travers la description des organes et du processus de consommation des crédits PIP, la problématique et sa vision globale de résolution de l'amélioration de la consommation optimale des crédits PIP sur financement du budget de l'état au MJL.

### **SECTION I : PRÉSENTATION DU CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE ET DU PROCESSUS DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP**

Le Ministère de la Justice et de la Législation et la Direction de la Programmation et de la Prospective du Ministère sont présentés comme cadre institutionnel et physique de stage. Les observations de stage sont décrites à travers la présentation du processus de consommation des crédits.

#### **PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DU MJL ET DE LA DIRECTION DE LA PROGRAMMATION ET DE LA PROSPECTIVE**

##### **I. Cadre institutionnel de l'étude**

Le Ministère de la Justice et de la Législation (MJL) est créé suite à la formation du Gouvernement issu des élections présidentielles de mars 2016 au Bénin<sup>4</sup>. La description du MJL est faite sur le fondement du décret n° 2016-425 du 20 juillet 2016, portant attributions, organisation et fonctionnement de ce ministère.

---

<sup>4</sup> Décret N°2016-264 du 6 avril 2016 portant composition du Gouvernement

## **A. Mission et attributions**

### **1. Mission**

Le Ministère de la Justice et de la Législation a pour mission de proposer, de mettre en œuvre, de conduire, de suivre et d'évaluer la politique de l'État dans les domaines de l'administration de la justice, des services pénitentiaires, de l'éducation surveillée, de la législation et des droits de la personne humaine, et de la promotion d'une dynamique de renforcement des relations entre le gouvernement, les institutions républicaines et les organisations de la société civile.

### **2. Attributions**

Dans le cadre de sa mission, le Ministère de la Justice et de la Législation (MJL) est chargé de :

- contribuer à la promotion du respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire et à la consolidation de l'État de droit ;
- organiser le bon fonctionnement du service public de la justice, des établissements pénitentiaires et des établissements de l'éducation surveillée ;
- surveiller la cohérence de la légalité et de l'application de tous les textes comportant des dispositions en matière pénale, civile, administrative et des comptes ;
- assurer la protection judiciaire de l'enfance ;
- contrôler la rééducation des mineurs et adolescents en conflit avec la loi ou en danger moral ;
- animer et contrôler l'exercice de l'action publique ;
- donner, sans préjudice des attributions de l'Agence judiciaire du Trésor, des consultations juridiques sur toute action que l'État désire intenter devant les juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, ainsi que sur la défense que l'État peut opposer devant les mêmes juridictions ;

- instruire et donner la suite aux recours en grâce, en amnistie, aux demandes de libération conditionnelle et de réhabilitation ;
- conseiller l'Etat sur le plan juridique ;
- organiser et encadrer l'exercice des fonctions juridictionnelles ;
- élaborer soit d'office, soit de concert avec d'autres départements ministériels, des projets de lois, décrets et arrêtés de portée générale en toutes matières ;
- participer au contrôle et à la surveillance des sites internet et de tous les moyens des technologies de l'information et de la communication ;
- veiller au respect de la réglementation de la liberté de la presse ;
- concevoir, animer et coordonner toutes les activités du gouvernement tendant à la promotion, à la protection et à la défense des droits de la personne humaine ;
- créer et mettre en œuvre les mécanismes de protection et de défense des libertés individuelles et collectives ;
- mettre en œuvre les conventions internationales en matière d'entraide judiciaire ;
- assurer la promotion et l'animation des relations avec les Organisations de la Société Civile ;
- assurer en collaboration avec les structures concernées, le suivi de la coopération des partenaires techniques et financiers du Bénin avec les Organisations de la Société Civile ;
- gérer les relations du gouvernement avec les Institutions Constitutionnelles et les organisations non étatiques.

## **B. Organisation du MJL**

Le Ministère de la Justice et de la Législation (MJL) pour bien accomplir sa mission dispose des organes.

### **1. Structure du MJL**

- le Ministre ;
- les personnes et services directement rattachés au ministre ;

- le Cabinet du Ministre ;
- l'Inspection Générale des Services Judiciaires ;
- le Secrétariat Général du Ministère ;
- les Directions Centrales ;
- les Directions Techniques;
- les Cours d'Appel et tribunaux ;
- les Services Extérieurs et les Organismes sous tutelle ;
- les Commissions et Comités Rattachés.

## 2. Détail des organes

**Les services directement rattachés au ministre** sont :

- le Secrétariat Particulier du Ministre ;
- la Cellule de Contrôle des Marchés Publics ;
- l'Inspection Générale des Services Judiciaires
- l'Assistant du Ministre ;
- le Garde de Corps ;
- deux (02) Chauffeurs du Ministre.

**Le cabinet** est l'ensemble des collaborateurs rattachés directement au ministre. Il comprend:

- un Directeur de Cabinet ;
- un Directeur Adjoint de Cabinet ;
- des Conseillers Techniques dont un Conseiller Technique Juridique ;
- un Assistant du Ministre.

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

**Les directions centrales** sont au nombre de trois (03), à savoir :

- la Direction de l'administration et des finances (DAF) ;
- la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
- la Direction de l'informatique et du pré-archivage (DIP).

**Les directions techniques** sont :

- la Direction de la Législation, de la Codification et des Sceaux ;
- la Direction des Services Judiciaires ;
- la Direction des Affaires Civiles, Pénales et des Grâces ;
- la Direction de l'Administration Pénitentiaire et de la Protection des Droits Humains ;
- la Direction de l'Education Surveillée et de la Protection Sociale des Mineurs ;
- la Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales.

**Les Cours d'Appel et tribunaux**

Les Cours d'Appel et tribunaux sont les juridictions prévues par la loi n°2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin. Nous avons donc trois (03) Cours d'Appel, quatorze (14) Tribunaux de Première Instance et dix (10) établissements pénitentiaires fonctionnels.

**Les Services extérieurs et les Organismes sous tutelle** sont :

Les Services extérieurs sont au nombre de deux (02) à savoir :

- les Etablissements Pénitentiaires ;
- les Centres de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence ;

Les Organismes sous tutelle sont :

- le Centre de Documentation et d'Information Juridique ;
- le Centre de Promotion de la Société Civile ;
- l'Observatoire National des Processus Electoraux ;

- les Commissions et Comités prévus par les règlements et placés sous tutelle du ministère à savoir :
  - la Commission Nationale de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires ;
  - la Commission Nationale de Législation et de Codification ;
  - la Commission Nationale pour la mise en œuvre du Droit International Humanitaire ;
  - le Comité National de Suivi de l'application des Instruments Internationaux en matière des droits de l'Homme ;
  - la Commission Nationale des Droits de l'Enfant ;
  - le Conseil National Consultatif des Droits de l'Homme ;
  - le Comité de Gestion des Systèmes d'Information ;
  - le Comité de Concertation et d'Orientation des Centres de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.

Les différentes structures ci-dessus énumérées du MJL, se résument dans l'organigramme du ministère en annexe 1. L'ensemble de ces structures est contrôlé par l'Inspection Générale des Services de la Justice. Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme en assure la coordination à travers son Cabinet et le Secrétariat Général du Ministère.

Notons aussi qu'à chacun des différents organes du ministère, est affecté un **effectif relativement acceptable de personnel**, pour l'accomplissement de la mission. Cela est un atout pour la structure.

## II. Cadre physique de l'étude

### A. Mission et attributions

#### 1. Mission

Parmi les directions du MJL, celle de la Programmation et de la Prospective est le lieu où nous avons effectué notre stage. Elle est une direction clé de l'administration centrale.

En effet, créée par arrêté n° 06/MJLDH/DC/SGM/DRH/DPP/SA du 23 mars 2005, elle a pour mission de collecter, traiter et diffuser toutes les informations nécessaires à une réflexion prospective et stratégique dans les domaines de compétence du Ministère, notamment par rapport aux attentes et besoins des usagers ; et animer les processus d'analyse, de planification et de suivi-évaluation du Ministère.

#### 2. Attributions

Dans le cadre de sa mission, la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) est chargée de :

- élaborer, suivre et évaluer en liaison avec le cabinet du Ministre et le Secrétariat général du Ministère, les plans stratégique et opérationnel du ministère ;
- élaborer en liaison avec les directions techniques et les structures sous tutelle des programmes et projets du ministère ;
- élaborer, suivre et évaluer un budget-programme à partir des plans stratégique et opérationnel et du cadre de dépenses à Moyen Terme (CDMT) ;
- mobiliser en liaison avec les services financiers des financements pour les projets et programmes ;
- mettre en place une base de données et un dispositif de collecte et de traitement des informations, pour réussir la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation au sein du ministère ;

- veiller à la prise en compte de l'approche genre ainsi que des études d'impact environnemental dans le cadre des programmes et projets du ministère.

## **B. Organisation de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP)**

La DPP dispose des services suivants :

### **1. Services de la DPP**

- le Secrétariat ;
- le Service des Etudes Prospectives ;
- le Service de Gestion du Système d'Information ;
- le Service de la Coopération ;
- la Cellule de Suivi et d'Évaluation des Budgets Programmes.

### **2. Détail des services**

Chaque service de la DPP comprend au moins deux (02) divisions.

#### **Au niveau du Secrétariat, on distingue:**

- la Division de la Gestion des courriers et de la Documentations ;
- la Division du Personnel et de la Logistique.

#### **Au niveau du Service des Etudes Prospectives, on distingue :**

- la Division des Etudes et de la Prospective ;
- la Division de l'opérationnalisation du Budget.

Le stage dans ce service a permis de faire quelques constats. Conformément aux dispositions de l'article 5 de l'arrêté N° 06/MJLDH/DC/SGM/ DRH/DPP/SA du 23 mars 2005, portant attributions, organisation et fonctionnement de la DPP, le SEP est chargée entre autres de :

- réaliser ou faire réaliser les études prospectives et d'évaluation permettant d'éclairer les stratégies à mettre en œuvre par le ministère ;
- contribuer à la définition des programmes d'activités et des plans d'actions ;
- assurer l'étude, la conception et la rédaction, à l'initiative des Directions Techniques et des Organismes sous tutelle, des projets destinés au développement du secteur Justice ;
- définir, en relation avec les structures responsables, la politique d'évaluation des diverses activités du Plan de Développement de la Justice.

Nos observations nous ont permis de constater que les cadres de ce service ne sont pas dans des conditions favorables à une bonne réalisation de leur mission. Pour ces trois (03) agents et cadres, le SEP ne dispose que de :

- Deux (02) bureaux dont un pour le chef service ;
- une fourniture discontinue du courant électrique ;
- un ordinateur.

On note là, une **insuffisance des équipements et matériels de travail**.

**Au niveau du Service de Gestion du Système d'Information, on distingue :**

- la Division de la Gestion des Bases de Données Statistiques ;
- la Division de la Publication et de la Diffusion des Statistiques.

**Au niveau du Service de la Coopération, on distingue :**

- la Division du Suivi de la Coopération ;
- la Division de la Recherche et de la Mobilisation des Ressources.

**Au niveau de la Cellule de Suivi et d'Évaluation des Budgets Programmes, on distingue :**

- la Division d'Élaboration du Budget-Programme ;
- la Division de l'Évaluation des Projets et Programmes ;
- la Division du Suivi-Evaluation des Projets et Programmes.

## PARAGRAPHE 2 : PROCESSUS DE CONSOMMATION DES CREDITS

La Direction de la Programmation des Investissements Publics (DPIP) du Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Évaluation de l'Action Publique est l'organe national chargé de l'élaboration du PIP.

A cet effet, les projets des Ministères sectoriels, une fois retenus, sont envoyés à cette direction pour centralisation. Quelles sont les différentes étapes d'élaboration d'un PIP? Qui sont les acteurs qui interviennent dans sa mise en œuvre et qu'en est-il de l'état d'exécution des PIP sur financement intérieur au MJL? Les réponses à ces questions sont présentées à travers le développement des différents points suivants.

### I. Etapes d'élaboration et d'exécution du PIP

#### A. Etapes d'élaboration du PIP

Pour une année N, le processus d'élaboration du PIP est le suivant :

- élaboration en avril de l'année N-1 du cadre macro-économique et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) par la Direction de Préparation et du Suivi de l'Exécution de la Loi de Finances (DPSELF) du Ministère en Charge des Finances ;
- élaboration puis envoi, par le Ministère des finances, de la lettre de cadrage aux Ministères sectoriels et institutions de l'État ;
- envoi par la Direction de la Programmation des Investissements Publics (DPIP), de la Fiche d'Analyse et d'Évaluation des Projets aux Ministères sectoriels et Institutions de l'État, puis remplissage de ces fiches par ceux-ci, en indiquant les types de projets qu'ils ont retenus, leurs objectifs, les cibles visées, etc. ;
- arbitrage interne au Ministère sectoriel réalisé : les fiches ANAPROG amendées sont renvoyées à la DPIP qui les analyse ;
- transmission à la DPIP, des fiches ANAPROG (Système d'Analyse Multicritère de Sélection des Projets) envoyés par les Ministères sectoriels. Ces fiches sont

élaborées sur la base des renseignements obtenus après le remplissage des fiches d'analyse et d'évaluation des projets, fournissent les informations relatives à l'identification des projets à inscrire au PIP ;

- arbitrage réalisé, en présence de la DPIP, de la DPSELF (Direction de Préparation et du Suivi de l'Exécution de la Loi de Finances), de la DSIP (Direction du Suivi des Investissements et des Provisions), des DPP des ministères sectoriels assistés des coordonnateurs de projets : il en découle une première monture du PIP ;
- première monture est d'abord soumise à l'arbitrage de la conférence budgétaire qui réunit le Ministre en charge des Finances et les autres ministres, puis envoyée au Conseil Economique et Social et ensuite, en Conseil des Ministres pour amendement ;
- la monture du PIP, après soumission au Gouvernement, est finalisée puis envoyée au parlement pour étude ;
- l'Assemblée Nationale procède à l'examen puis au vote du budget (PIP compris) et le Chef de l'Etat promulgue la loi de finances ;
- les données budgétaires sont alors chargées dans le SIGFIP, notifiées aux ministères sectoriels et institutions, par une lettre de notification de crédits ouverts au Budget Général de l'Etat.

L'envoi de la lettre de notification autorise chaque Ministère à consommer les crédits qui lui sont alloués. La période d'élaboration du PIP court donc du mois d'avril de l'année N-1 à la date de vote du Budget par l'Assemblée Nationale, de sa promulgation par le Président de la République et de son lancement officiel par le Ministre des Finances.

Au MJL, le Service des Etudes et de la Prospective (SEP) de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) élabore les fiches de projets pour la prospection des financements. Suite à cela, la Cellule de Suivi-Evaluation (CSE) de cette même direction, finalise les projets à inscrire au PIP.

## B. Exécution financière des PIP au MJL

Une fois les projets identifiés et inscrits dans le portefeuille du ministère, leur exécution fait intervenir plusieurs acteurs.

### ❖ Acteurs de l'exécution des projets et leurs rôles

#### - L'équipe de gestion du projet.

Il s'agit des coordonnateurs, coordonnateur adjoint et régisseur de projets. Au MJL, leur nomination se fait par arrêté du Ministre de la Justice et de la Législation.

**Le coordonnateur** a pour rôle de diriger et de coordonner l'ensemble des activités du projet. En sa qualité de gestionnaire de crédit, il autorise les dépenses. Il a entre autres, pour rôle de superviser et suivre la mise en œuvre des activités planifiées dans le plan d'action du projet. En cas de nécessité, le coordonnateur peut être assisté d'un **coordonnateur adjoint** dans la réalisation du contrat de performance. Il assure l'intérim en cas d'absence ou d'empêchement. La fonction de coordonnateur de projet est essentiellement capitale pour être confiée à n'importe quel cadre. Certaines aptitudes et qualités sont requises. En effet, le bon coordonnateur est avant tout un gestionnaire, spécialiste en management des projets ou un gestionnaire d'entreprise ayant une expérience dans la mise en route et le suivi-évaluation de projet. Un planificateur ou un administrateur financier peut valablement exercer la fonction de coordonnateur de projet.

Au MJL, la plupart des coordonnateurs de projet sont loin de satisfaire les conditions ci-dessus évoquées. On y retrouve en effet, des professeurs certifiés, des attachés des services administratifs et des Conseillers techniques du Ministre, qui ont peu d'expériences en matière de gestion des finances publiques. Cela pose un problème d'**inadéquation entre la qualification du personnel et les missions** qui leur sont assignées.

**Le Régisseur de projet** est chargé, sous la supervision du coordonnateur, de la gestion financière, comptable et matérielle du projet. Il est nommé par arrêté conjoint du

Ministre de la Justice et de la Législation et du Ministre de l'Économie et des Finances. Dès que le budget de l'État est voté, le Ministère en charge du projet envoie une correspondance au Ministère des Finances pour la proposition des régisseurs.

La Direction du Suivi des Investissements et des Provisions (DSIP) du Ministère de l'Économie et des Finances, vérifie si les régisseurs proposés sont des Agents Permanents de l'État. Après cela, elle élabore le projet d'Arrêté portant création de régie du projet et le soumet aux visas du Directeur Général du Budget et du Contrôleur Financier, puis à la signature du Ministre chargé des Finances.

La régie étant créée, la DSIP élabore le projet d'Arrêté portant nomination de régisseurs. Cet Arrêté comprend outre les visas et signatures précités, la signature du Ministre en charge du projet et le visa du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique. La création des régies permet l'exécution à temps du Budget, or au MJL, celles-ci ne sont pas créées dans les délais requis.

On note alors la **non création des régies dans les délais réglementaires.**

❖ **Les autres acteurs :**

• **Le Directeur de l'Administration et des Finances**

Il est l'ordonnateur délégué du budget du Ministère. A ce titre, il :

- assure l'administration comptable et financière des crédits et financements alloués au Ministère ;
- fait la réservation des crédits au Trésor Public pour le compte des marchés en cours de passation ;
- suit l'exécution financière des contrats de marché public signés par le Ministre et approuvés par le Ministre chargé des Finances ;
- centralise les besoins et assure l'acquisition et la répartition des ressources matérielles ainsi que la tenue des inventaires réglementaires.

Sans préjudice des dispositions de l'article 77<sup>5</sup> du décret N°2016-292 du 17 Mai 2016 fixant la structure type des ministères, le poste de Directeur de l'Administration et des Finances est soumis à un appel à candidatures. Les modalités de sélection et d'affectation du DAF sont précisées par décret. La durée en fonction du DAF ne peut excéder deux (02) ans dans un même ministère.

C'est donc un spécialiste des finances publiques, avec une expérience professionnelle avérée dans le domaine. Il en va de soi, compte tenu de l'importance de cet organe dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques du ministère. Mais au MJL, si **à la tête de la DAF, les critères de nomination sont respectés** (ce qui est un avantage pour la structure), il n'en est pas de même au niveau des collaborateurs. Il aurait été souhaitable, pour un bon fonctionnement de la gestion des dépenses du ministère, que des profils adéquats soient trouvés dans tous les services de la DAF. C'est à dire que les cadres de cette direction soient des spécialistes de finance ou à défaut, que des renforcements de capacités soient périodiquement organisés au profit des titulaires de ces fonctions. Des observations, il est noté une **absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif**.

- **Le Délégué du Contrôleur Financier**

Il a pour rôle d'effectuer un contrôle a priori et a posteriori des dossiers du ministère ayant une incidence financière sur le Budget National.

- **L'Inspection Générale des Services Judiciaires**

Il est chargé du contrôle périodique de la gestion administrative et financière des structures et projets du ministère. La présence de l'IGM et de bien d'autres structures témoignent de **l'existence des structures de contrôle au MJL**, ce qui offre des chances de réussite au secteur.

---

<sup>5</sup> Les directeurs centraux, les directeurs techniques et les directeurs départementaux sont nommés par décret pris en Conseil des ministres, conformément à la procédure de dotation des hauts emplois techniques, parmi les cadres de catégorie A, échelle 1, ayant au moins six (06) ans d'ancienneté dans la Fonction publique et possédant les compétences et aptitudes requises dans leurs domaines respectifs d'activités, ou parmi les cadres de niveau équivalent s'ils devraient être désignés en dehors de l'administration publique.

On note alors un **contrôle de la gestion financière des projets**.

- **La Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP)**

Elle est placée sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère (SGM). Elle est chargée de la conduite des activités de planification, de passation et d'exécution de l'ensemble des marchés publics du ministère. Plus précisément, la Cellule de Contrôle des Marchés Publics a pour rôle :

- l'élaboration au début de l'année budgétaire du plan de passation des marchés publics annuel du MJL et sa transmission à la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- l'élaboration des dossiers d'appel à la concurrence, en collaboration avec les Directions Techniques compétentes ;
- la saisine, en cas de besoin, de la Direction Nationale des Marchés Publics, pour avis sur les dossiers d'appel à la concurrence ;
- le lancement des appels à la concurrence ;
- l'ouverture, le dépouillement, l'analyse et le jugement des offres ;
- la rédaction des procès-verbaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres ;
- la soumission au Ministre, des conclusions des travaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres en vue de la notification de l'attribution du marché ;
- la préparation des projets de marché ;
- le suivi de l'exécution des marchés, notamment par la visite périodique des chantiers avec les structures compétentes ;
- la réalisation et la tenue d'un tableau de bord sur les délais de mise en œuvre de chacune des étapes des procédures de passation des marchés ;
- la participation aux réceptions des ouvrages, fournitures et services, objets des marchés ;

- la rédaction des rapports sur la passation et l'exécution des marchés publics pour le Ministre et leur transmission à la Direction Nationale des Marchés Publics.

Les observations sur le terrain ont conduit au constat que la CCMP du MJL ne dispose pas avant la validation des PTA en début d'année, d'un plan annuel de passation des marchés, un outil pourtant indispensable pour une bonne réussite du processus. Ce qui amène la CCMP à passer tardivement les marchés. Le planning de tous les marchés à passer dans le cadre de l'exécution des différents travaux et acquisitions inscrits au titre de l'année budgétaire n'est pas respecté dès l'ouverture du SIGFIP. On note également une absence de synergie entre la PRMP et la CCMP. Les projets de marchés sont également élaborés tardivement par les gestionnaires de crédits qui ne comprennent pas toujours la procédure. Tout ceci impacte négativement l'exécution financière et physique des projets. On peut donc relever un **retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures au MJL.**

- **La Cellule de Suivi-Evaluation des projets (CSE)**

Dans ses efforts de restructuration financière et budgétaire, le Gouvernement du Bénin a décidé d'améliorer les procédures budgétaires en cours. Dans ce cadre, une nouvelle méthode de gestion des ressources publiques a été envisagée ; il s'agit de la gestion budgétaire axée sur les résultats, généralisée à tous les Ministères depuis 2006. Cette réforme, pour sa bonne mise en œuvre, requiert la mise en place de nouveaux organes dont la cellule de suivi-évaluation.

La CSE du MJL est créée par arrêté n°2014-108/MJL/DC/SGM/DPP/SA du 01 Septembre 2014. Elle a pour attribution de :

- assurer la liaison entre le MJL et les Ministères en charge du Développement, de l'Economie et des Finances en matière de programmation, de budgétisation et de suivi des opérations de développement ;
- élaborer les budgets programmes du ministère en collaboration avec la DAF ;
- veiller à la définition, à l'élaboration des indicateurs de performance des budgets-programmes du ministère et en assurer le suivi et l'évaluation ;

- assister les Directions Techniques en matière de élaboration et de suivi-évaluation des budgets-programmes ;
- suivre les activités des points focaux de suivi-évaluation au niveau des programmes du ministère ;
- organiser les tournées de contrôle et de suivi physique des projets ;
- veiller à la formation des structures du ministère en matière de gestion des budgets-programmes (préparation, exécution, suivi-évaluation) ;
- initier des programmes de formation des acteurs impliqués dans la gestion et l'animation des budgets-programmes (préparation, exécution, suivi-évaluation) ;
- élaborer les bilans trimestriels et les rapports de performance des budgets-programmes ;
- prendre toutes initiatives susceptibles d'assurer un meilleur suivi-évaluation.

La création de la CSE, entraîne une **responsabilisation des acteurs de la gestion budgétaire du ministère**. Cela a des avantages certains dans le cadre de la mise en œuvre du budget-programme du ministère suivant l'approche PERAC. Dans la pratique, la CSE du MJL compte neuf (09) cadres compétents. On y note donc un personnel qualifié. Par ailleurs, elle **ne dispose pas d'un moyen roulant autonome pour ses déplacements**, dans le cadre de sa mission de suivi-évaluation et de contrôle.

Aussi, la non installation avant le début de chaque gestion des points focaux, chargés de la collecte, du traitement et de l'analyse des informations primaires sur la gestion et la mise en œuvre du budget-programme auprès des directeurs techniques ou des chefs de file de programmes, réduit la capacité de la CSE à bien conduire sa mission. D'ailleurs, à la lumière des rapports de performance établis par le ministère, il est remarqué que la CSE du MJL n'exerce pas régulièrement l'exécution des tâches qui lui sont dévolue dans le contrôle des PIP. On peut relever d'une façon générale une **insuffisance du suivi-évaluation des projets et programmes** au MJL.

Toutefois, une profonde mutation est apportée avec l'application de la LOLF à partir de l'année 2018. Certains acteurs sont supprimés et les attributions d'autres sont renforcées ou diminuées. On a entre autres :

- le ministre sectoriel qui est l'ordonnateur principal de son budget ;
- les responsables de programme qui deviennent les ordonnateurs délégués ;
- les administrateurs délégués qui sont désignés au niveau des programmes ;
- les gestionnaires de crédit qui sont désignés pour assister les administrateurs délégués.

## II. Procédure d'exécution des dépenses de projets sur ressources intérieures

L'Etat prévoit deux procédures d'exécution des dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle. Ces deux procédures sont décrites par des schémas en annexe 2.

### A. Procédure Normale

La procédure normale d'exécution des dépenses publiques, se déroule en quatre phases, à savoir : l'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement. Les trois premières phases (engagement, liquidation et ordonnancement) sont appelées phase administrative de l'exécution de la dépense publique et sont réservées à l'ordonnateur du budget. Par contre, le paiement constitue la phase comptable et relève de la prérogative du comptable public.

#### • La phase administrative de l'exécution de la dépense publique :

##### – L'engagement

On distingue :

**L'engagement juridique** qui est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il rend l'Etat débiteur, fait naître une dépense à sa charge.

**L'engagement comptable** qui intervient avant la liquidation, est l'opération qui permet de rendre disponible, sur les crédits ouverts à la rubrique d'imputation, le montant de la dépense envisagée ; il relève de la compétence exclusive de l'ordonnateur.

En ce qui concerne l'exécution de dépenses d'investissement, l'engagement consiste en une série d'opérations effectuées par des agents publics, à savoir : le gestionnaire de crédits, l'ordonnateur et le Contrôleur Financier (CF).

Le gestionnaire de crédits initie la dépense en exprimant son besoin à travers une demande d'engagement accompagnée de trois factures pro forma ou de trois devis et un certain nombre de pièces administratives d'au moins trois soumissionnaires consultés préalablement par écrit.

L'ordonnateur étudie les offres et choisit l'une des factures pro formas ou devis conformément à la réglementation en vigueur. Il procède à l'engagement de la dépense, en émettant un bon de commande ou un contrat qu'il transmet au Contrôleur Financier ou à son Délégué pour visa.

Lorsque les vérifications du Contrôleur Financier ou de son délégué sont concluantes, celui-ci appose son visa et un cachet approprié sur le bon de commande ou le contrat. Ce processus qui, en théorie, paraît très simple se révèle assez long en pratique.

En effet, il est rare que tout le processus d'établissement d'un bon de commande soit bouclé en moins de trente (30) jours quand bien même le dossier ne présente pas d'insuffisance. Lorsque les dossiers d'engagement sont différés ou rejetés, ces sanctions rallongent davantage la durée du processus. Or, bon nombre de dossiers différés ou rejetés sont souvent enregistrés au niveau du Délégué du Contrôleur Financier, pour des motifs tels que : le manque ou l'inadéquation de pièces administratives, les erreurs d'imputation, le manque d'opportunité ou de la qualité de la dépense, les erreurs de saisie etc.

L'exécution d'un contrat de marché ou d'un bon de commande commence par la fourniture de biens ou services ou l'exécution des travaux, objets du contrat de marché

ou du bon de commande. Après réception, l'entrepreneur introduit sa facture ou décompte pour paiement. Le gestionnaire de crédits certifie la facture ou le décompte appuyé de la preuve du service fait puis transmet le dossier à l'ordonnateur.

- **La liquidation** : c'est l'opération qui a pour objet :
  - de vérifier la réalité de la dette, autrement dit, la constatation, par l'ordonnateur, du service fait ;
  - de déterminer et d'arrêter le montant exact de la dépense.

Cette opération est d'une importance capitale parce qu'elle permet à l'ordonnateur de constater l'existence d'une créance à travers la preuve du service fait qui peut être matérialisée par un procès-verbal de réception, un bordereau de livraison, un certificat de service fait, etc. La liquidation permet également à l'ordonnateur d'arrêter le montant exact de la créance du fournisseur ou prestataire de service, sur l'Etat.

En pratique, le service fait et la liquidation se traduisent par la signature et l'apposition des cachets appropriés au verso et en bas de la facture ou du décompte. Ces cachets comportent des mentions à compléter comme : le montant de la créance en chiffres et en lettres, le budget sur lequel la dépense est effectuée, le chapitre d'imputation de la dépense, la gestion concernée par la dépense, la date de la liquidation, les noms et prénoms de l'ordonnateur.

– **L'ordonnancement** : c'est l'acte administratif qui donne au comptable public, conformément au résultat de la liquidation et de l'engagement, l'ordre de payer la dette de l'Etat. Cet ordre est donné en général par le Ministre chargé des Finances qui est l'ordonnateur principal du budget national. Chaque ministre sectoriel est ordonnateur de son budget et le DAF, en tant que ordonnateur délégué, procède à l'ordonnancement des dépenses et invite, chaque fois, le DGTCP à payer les dépenses ordonnancées. L'ordonnancement donne lieu à l'émission d'un bordereau de transmission des dépenses.

- **La phase comptable : le paiement**

C'est l'acte par lequel le comptable public verse le montant de la dette de l'État, objet de la dépense ordonnancée, entre les mains du créancier ou du bénéficiaire des titres émis. Elle commence par le contrôle de régularité de l'ordre de dépense et de l'existence de pièces justificatives. Ces contrôles consistent à vérifier :

- la qualité de l'ordonnateur : il s'agira de s'assurer que la personne qui a donné l'ordre de payer en a réellement la compétence (vérifier la signature, le cachet et le nom du signataire du titre de paiement) ;
- la disponibilité de crédits : la dépense ne peut être payée que s'il y a de crédits nécessaires sur le chapitre concerné par ladite dépense ;
- l'exacte imputation de la dépense aux chapitres et article qu'elle concerne ;
- la validité de la créance : il s'agira de vérifier si la créance n'est pas frappée par la règle de déchéance quadriennale ;
- l'existence de la créance à travers les pièces justificatives : le comptable doit constater, avant tout paiement, l'existence de la preuve du service fait (procès-verbal de réception, bordereau de livraison, attachement, certificat de service fait etc.) ;
- le caractère libératoire du règlement : le comptable public doit vérifier que la personne au profit de laquelle le paiement doit être effectué est effectivement le créancier ou la personne habilitée conformément à la réglementation en vigueur.

Lorsque ces contrôles sont concluants, le comptable public paie la dépense. Le paiement comporte deux volets : le paiement juridique et le paiement matériel. Le paiement juridique se traduit par l'apposition par le comptable public de la mention « Vu Bon à payer » sur le titre de paiement. Quant au paiement matériel, il est constaté par l'émission d'un titre de règlement (avis de crédit ou bon de caisse etc.) notifié au créancier de l'État.

Dans le cadre de l'exécution des contrats de marché et des bons de commande, la durée prescrite est précisée dans la lettre de notification des crédits relative à chaque gestion budgétaire pour le paiement des avances, des acomptes et du solde.

Le comptable public peut différer son visa ou rejeter le titre de paiement, lorsque le contrôle n'est pas concluant. Quant aux avances de démarrage, elles sont réglées au cocontractant de l'administration, suivant des modalités fixées dans le cahier des charges.

Les difficultés de trésorerie auxquelles est souvent confronté le Trésor public ne permettent pas souvent de respecter ces délais légaux. Même si les retards de paiement ne constituent pas l'unique cause de la lenteur observée dans l'exécution des marchés publics, il n'en demeure pas moins que ces retards ne favorisent pas l'exécution à bonne date des contrats l'exécution des projets de marchés et des bons de commandes. On enregistre à ce niveau, **le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande.**

## **B. La procédure exceptionnelle**

Certaines dépenses effectuées pour le compte des projets sont réalisées par procédure exceptionnelle. La procédure exceptionnelle est une procédure simplifiée par laquelle les dépenses sont effectuées. Il peut s'agir d'un ordre de paiement (OP), d'un engagement - ordonnancement ou d'une délégation - ordonnancement.

La procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses de projets sur financement intérieur se déroule de la façon suivante :

- le gestionnaire de crédits 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'OP 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, diffère ou refuse son visa et le retourne à l'ordonnateur délégué par bordereau de transmission ;
- l'ordonnateur délégué signe l'OP et le transmet au trésor public pour prise en charge et paiement. La durée varie d'une étape à une autre mais on note généralement une lenteur dans ce processus.

D'après les rapports d'exécution des projets du MJL de 2007 à 2015, de nombreux dossiers ont été engagés tardivement et pour la plupart ne sont pas conformes aux activités prévues initialement.

Suite aux recherches, il s'est avéré que les **gestionnaires de crédits** inscrits des activités dans le plan de travail annuel et au cours de l'exécution du budget, prennent d'autres initiatives pour engager les dépenses, en mettant ainsi de côté les actions pour lesquelles le budget a été voté. Ce phénomène très fréquent ne permet pas d'exécuter aisément les projets suivant les normes prescrites. De même, les différentes procédures d'exécution des dépenses exigées par la lettre de notification de crédit ne sont pas toujours respectées par les acteurs. On peut alors dire que dans ce ministère, il y a une **faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres**.

Le tableau n°1 présente l'état des engagements et ordonnancements effectués par le MJL sur les crédits d'investissement du BN au titre de la période 2007 à 2015.

**Tableau n°1 : Engagements et ordonnancements effectués par le MJL sur les crédits d'investissement du BN au titre de la période de 2007 à 2015 (en milliers de FCFA).**

ANNEE	DOTATION	DEPENSES ENGAGEES	DEPENSES ORDONNANCEES	TAUX D'EXECUTION	
				Base engagement	Base ordonnancement
2007	1.754.660.000	1.038.466.113	614.219.453	59,18%	35%
2008	3.929.298.410	1.474.367.090	814.863.740	37,52%	20,74%
2009	6.635.510.105	3.622.876.692	2.688.721.123	54,60%	40,52%
2010	3.248.659.000	427.157.411	427.157.411	13,15%	13,14%
2011	1.357.421.000	1.156.971.078	933.523.821	85,23%	68,77%
2012	1.830.987.000	1.350.866.186	1.291.123.117	73,78%	70,51%
2013	3.574.126.000	3.553.793.072	3.496.091.552	99,43%	97,81%
2014	2.778.247.000	2.611.888.418	1.415.273.763	94,01%	50,94%
2015	2.533.955.999	2.583.774.580	2.189.828.803	101,97%	86,41%
<b>Moyenne</b>				<b>68,76%</b>	<b>53,76%</b>

**SOURCE** : Point d'exécution du SIGFIP de 2007 à 2015 du MJL.

L'examen du tableau n°1, relève que, sur la période de 2007 à 2015, **le taux de consommation des crédits d'investissement du MJL est en moyenne de 68,76% en base engagement et de 53,76% en base ordonnancement.** Ce niveau de consommation des crédits est insuffisant dans un secteur où l'insuffisance d'infrastructures pénitentiaires et d'équipements se pose avec acuité.

## **SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP SUR RESSOURCES NATIONALES AU MJL**

La spécification de la problématique et la détermination de la vision globale de résolution après exposition de la justification du sujet sont présentées, ainsi que les atouts et les faiblesses relatifs à la consommation des crédits PIP sur financement intérieur.

## **PARAGRAPHE 1 : BILAN DES OBSERVATIONS DE STAGE, CHOIX DU PROBLEME A RESOUDRE ET DU THEME DE L'ETUDE**

Ce paragraphe met l'accent sur le choix de la problématique, la justification du sujet et la spécification de la problématique choisie.

### **I. Bilan des observations de stage**

Les constats faits lors de notre stage au sein du MJL, se résument comme suit :

#### **A. Les Forces**

- 1- Effectif relativement acceptable du personnel du MJL ;
- 2- Existence de structures de contrôle au MJL ;
- 3- Respect des critères réglementaires de nomination des DAF ;
- 4- Responsabilisation des acteurs de gestion budgétaire du ministère.

#### **B. Les Faiblesses**

- 1- Insuffisance des équipements et matériels de travail ;
- 2- Inadéquation entre la qualification du personnel et les missions ;
- 3- Non création des régies dans les délais réglementaires ;
- 4- Absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif ;
- 5- Retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures ;
- 6- Inexistence de moyens de déplacement au profit de la Cellule de Suivi-Evaluation des projets ;
- 7- Insuffisance de suivi-évaluation des projets-programmes.

8- Non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande ;

9- Faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

Le tableau n°2 de la page suivante organise les différents problèmes inventoriés ci-dessus selon trois centres d'intérêt et précise les problématiques.

**Tableau n°2 : Possibilités de problèmes à résoudre (PAR)**

N°	Centre d'intérêt	Angles d'observation	Problèmes à résoudre (P.A.R.)		Libellés des P.A.R.
			Problèmes spécifiques	Problèmes généraux (P.G.)	
1	La gestion des Projets/ programmes	Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Non création des régies dans les délais règlementaires ;</li> <li>– Insuffisance de formation régulière au profit des gestionnaires de projet.</li> </ul>	Gestion non efficace des projets/programmes (P.G. 1)	Problème de la gestion non efficace des projets/programmes ( <b>P.A.R. 1</b> )
2	Le renforcement du système de Suivi-Evaluation au MJL	Satisfaction	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Inexistence de moyen roulant au profit de la Cellule de Suivi-Evaluation des projets ;</li> <li>– Insuffisance de suivi-évaluation des projets et programmes ;</li> <li>– Insuffisance de contrôle de la gestion financière des projets.</li> </ul>	Gestion non satisfaisante du contrôle et du suivi-évaluation des projets (P.G.2)	Problème de la gestion non satisfaisante du contrôle et du suivi-évaluation des projets ( <b>P.A.R. 2</b> )
3	La Consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL	Optimalisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures ;</li> <li>– Non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande ;</li> <li>– Faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.</li> </ul>	Consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national (P.G.3)	Problème de la consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national ( <b>P.A.R. 3</b> )

SOURCE : Nos investigations

## II. Choix du problème à résoudre et du thème de l'étude

### A. Choix du problème à résoudre

Du bilan des observations de stages, il ressort trois (3) problèmes à résoudre afin d'optimiser la consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL. Il s'agit du :

- problème d'une gestion non efficace des Projets / programmes au MJL ;
- problème d'une gestion non satisfaisante du contrôle et du suivi-évaluation des projets au MJL ;
- problème de la consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL.

Tous ces problèmes ayant retenu l'attention constituent des obstacles à une bonne performance du MJL. Ainsi, pour que ce ministère réussisse à satisfaire les attentes, il doit intégrer dans sa politique d'action des stratégies permettant de faire face à toutes ces questions. Cependant, les contraintes d'unicité de sujet liées à une recherche conduisent à une politique sélective du problème à résoudre. Cette sélection est faite au vu des règles de choix du sujet d'une étude. Il s'agit de la référence au domaine d'expertise, de l'unicité de résolution d'un problème, de la non-connaissance de la cause du problème ou de l'inexistence d'une solution déjà proposée.

En effet, le problème à résoudre n°1 lié à une gestion non efficace des Projets / programmes au MJL, paraît pertinent mais d'une faible nécessité eu égard aux autres problèmes identifiés et à résoudre.

S'agissant du problème à résoudre n°2 lié à une gestion non satisfaisante du contrôle et du suivi-évaluation des projets au MJL, il constitue une préoccupation et mérite bien de réflexion. Cependant, ce problème a été déjà abordé par S. ADIKPETO (2005). L'auteur dans sa recherche a tenté d'apporter des solutions pour un meilleur renforcement du système de suivi-évaluation qu'il faille mettre en œuvre pour palier à la persistance de ce problème.

Enfin, le problème à résoudre n°3 lié à la consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national est d'une nécessité indiscutable car constituant, un pilier de développement au MJL. C'est ainsi que le PAR 3 mérite d'être creusé davantage et est donc choisi pour objet de cette étude.

## **B. Choix du thème de l'étude**

Le problème à résoudre choisi est celui de la consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL. Ce problème se décline en problème général et spécifiques.

### **❖ Problème général**

Consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL.

### **❖ Problèmes spécifiques**

- Retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures ;
- Non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande ;
- faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

La réalisation optimale des objectifs du secteur justice passe par la consommation effective des crédits alloués, notamment dans le domaine de l'investissement.

En effet, l'efficacité dans la mise en œuvre des prévisions budgétaires constitue un gage de réussite des missions de service public assignées au MJL. Or, à la lumière du tableau comparatif ci-dessous, entre la consommation des crédits de fonctionnement et celle des crédits d'investissement dans ce ministère, il est aisément noté qu'il est plus préoccupant de mener des réflexions sur ce dernier aspect du budget.

**Tableau n°3 : Tableau comparatif de la consommation des crédits de fonctionnement et celle des crédits d'investissement au titre de la période de 2007 à 2015 (en milliers de FCFA).**

ANNEE	TAUX ANNUEL DE CONSOMMATION			
	FONCTIONNEMENT		INVESTISSEMENT	
	BASE ENG.	BASE ORD.	BASE ENG.	BASE ORD.
2007	48,79%	43,96%	59,18%	35%
2008	114,69%	107,19%	37,52%	20,74%
2009	110,10%	98,30%	54,60%	40,52%
2010	108,88%	90,53%	13,15%	13,14%
2011	97,16%	93,53%	85,23%	68,77%
2012	77,27%	73,95%	73,78%	70,51%
2013	87,13%	81,37%	99,43%	97,81%
2014	106,89%	86,61%	94,01%	50,94%
2015	141,77%	131,17%	101,97%	86,41%

**Source :** Point d'exécution du SIGFIP de 2007 à 2015 du MJL.

L'analyse du tableau n°3 relève que la consommation des crédits alloués au fonctionnement du MJL est nettement meilleure à celle des crédits d'investissement. Si on prend en compte le fait que le développement du secteur est fonction des investissements, il est alors très anormal de constater la faiblesse du niveau de consommation des crédits d'investissement dans un secteur où l'insuffisance d'infrastructures et d'équipements entraîne des effectifs pléthoriques dans les prisons, cause non moins importante de la contreperformance du système judiciaire. L'objectif d'avoir une justice de qualité, efficace, crédible et accessible contribuant à la paix sociale et au développement du Bénin passe, entre autres, par la promotion des droits humains et le renforcement des capacités juridiques des pauvres est sans doute lié aux efforts d'investissement public que fait le ministère.

Le thème se libère ainsi qu'il suit : « **Problématique de la Consommation optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL** ».

Ainsi libellé, il s'avère important, pour son traitement, de choisir la perspective théorique à adopter pour la formulation de la problématique à la base de la Consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL.

## **PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA PERSPECTIVE THEORIQUE ET FORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE**

### **I. Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre**

Cet exercice comporte deux volets. Il s'agit d'abord dans un premier temps de la perspective théorique de réflexion sur le problème général et dans un second temps, celle sur les problèmes spécifiques.

#### **A. Perspective théorique de réflexion sur le problème général**

Le problème général à résoudre par la présente étude est la Consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL. Pour atteindre les objectifs de développement de la composante justice, composante essentielle de la stratégie du Gouvernement en matière de croissance et de réduction de la pauvreté, il est nécessaire de consommer effectivement et judicieusement les ressources mobilisées ; afin de participer à la promotion de la bonne gouvernance (axe 4 de la SCRP)<sup>6</sup> et à l'accélération de la croissance économique à travers l'amélioration du climat des affaires (axe 1)<sup>7</sup>.

Ainsi, la résolution du problème général est fondé sur une **approche globale basée sur la consommation optimale des crédits inscrits PIP sur financement du Budget National.**

---

<sup>6</sup> Axe 4 : Renforcement de la Qualité de la Gestion de la Gouvernance

SCRP : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

<sup>7</sup> Axe 1 : Accélération Durable de la Croissance et de la Transformation de l'Economie

## **B. Perspectives théoriques de réflexion sur les problèmes spécifiques**

Elles sont liées à chaque problème spécifique.

### **1. Perspective théorique liée au problème spécifique n°1**

Le problème spécifique n°1 relatif au retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures, a un caractère générique dans la mesure où il présente le résultat de l'ensemble des dysfonctionnements qui compromettent l'efficacité des procédures de passation et d'exécution des marchés publics. Sa complexité réside en ce qu'il amène à s'intéresser à l'environnement et au cadre institutionnel dans lequel s'exercent les activités de passation et de mise en œuvre des contrats de marché public.

Afin de mener la réflexion sur ce problème, il est utilisé une **approche théorique fondée sur la mise en application des dispositions contenues dans les actes administratifs (la loi N°2009-02 du 7 août 2009 portant code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public en République du Bénin, la Loi de Finances pour 2016 et le décret N°2014-551 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de Service public).**

### **2. Perspective théorique liée au problème spécifique n°2**

Au sujet du problème du non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande, il fait état du manque de célérité dans le paiement des factures ou décomptes par le Trésor public. Les factures ou décomptes sont payés tardivement à cause du problème récurrent de disponibilité de trésorerie. Ce problème traduit le souci d'améliorer les recettes de l'État par le travail productif.

Sur ce point, l'approche de réflexion s'est basée sur l'**approche théorique fondée sur le respect du manuel de procédure des titres de paiement des dépenses publiques exécutés à l'aide du progiciel SIGFIP et l'application des réformes de gestion de la trésorerie, du respect du FIFO, et de l'apurement de dettes.**

### 3. Perspective théorique liée au problème spécifique n°3

Concernant le problème spécifique n°3, la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres, il rend compte des difficultés d'adaptation des gestionnaires de crédits aux réformes budgétaires issues des réflexions sur la prise en compte des notions d'efficacité, de performance et de planification dans le fonctionnement de l'administration publique. Ce problème n'est pas nouveau dans l'administration publique dans la mesure où il traduit le souci d'instaurer des garde-fous pour éviter des dérives dans la gestion des deniers publics. C'est, du reste, ce qui fait la complexité de ce problème, dont la résolution nécessite une **approche théorique qui repose sur la mise en application des dispositions contenues dans les actes administratifs (le plan de travail annuel ; le plan de consommation des crédits et l'arrêté 1997 n°1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 relatif à la mise en application du manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques et de la nomenclature des pièces justificatives).**

## II. Formulation de la problématique de l'étude

La consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL n'est pas meilleure au regard des difficultés de retard dans l'exécution de passation des marchés publics, du non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande et de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

Pour rehausser la capacité d'investissement du Ministère de la Justice et de la Législation, il est important de pouvoir mettre en exergue, les différentes approches de réflexion liées à chaque problème spécifique. Au regard de ces différents problèmes spécifiques, éradiquer les différentes causes se trouvant à la base du problème général.

Cette approche de résolution permet de libeller la problématique comme suit :  
« **Problématique de la consommation optimale des crédits PIP financés sur budget national au Ministère de la Justice et de la Législation (MJL)** ».

Après avoir présenté les cadres institutionnel et physique de l'étude, les observations de stage restituées, la problématique de l'étude ciblée, le cadre théorique et méthodologique de résolution de la problématique de la consommation optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL est abordé.

**CHAPITRE II :**  
**CHOIX ET MISE EN OEUVRE DU CADRE THÉORIQUE ET**  
**MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE D'UNE**  
**CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS PIP**  
**FINANCES SUR BUDGET DE L'ÉTAT AU MINISTÈRE DE**  
**LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION (MJL)**



## **CHAPITRE II : CHOIX ET MISE EN OEUVRE DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE D'UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS PIP FINANCES SUR BUDGET DE L'ÉTAT AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION (MJL)**

Ce chapitre aborde, d'une part le cadre théorique et méthodologique de la problématique de la consommation optimale des crédits PIP financés sur budget de l'état au Ministère de la Justice et de la Législation (MJL) et d'autre part, pose le diagnostic de l'étude, afin de proposer quelques solutions.

### **SECTION I : CHOIX DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE**

Cette section présente le cadre théorique et le cadre méthodologique de l'étude.

#### **PARAGRAPHE I : CHOIX DU CADRE THEORIQUE DE BASE DE L'ÉTUDE**

##### **I. Objectifs et hypothèses de l'étude**

###### **A. Objectifs de l'étude**

La présente étude vise des objectifs qui sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre et se déclinent en objectifs général et spécifiques. Les objectifs de l'étude rentrent dans une triple vision de développement, de recherche et des résultats attendus.

Avant d'arriver à ces objectifs, rappelons que le problème général de l'étude est la consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL et que les problèmes spécifiques associés sont :

- le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures (PS1) ;
- le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande (PS2) ;
- la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres (PS3).

## 1. Objectifs de développement

Un objectif de développement est une déclaration d'intention de résolution d'un problème. Dans le cadre de cette étude, il est structuré en objectif général et en objectifs spécifiques.

### a. Objectif Général de développement

La déclaration de résolution du problème général est l'objectif général de développement de cette étude. Cet objectif est de contribuer à l'amélioration de la consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL.

### b. Objectifs spécifiques de développement

Ce sont des déclarations visant à résoudre chaque problème spécifique.

#### ❖ Objectif spécifique de développement n°1

L'objectif spécifique n°1 lié au PS1 est d'envisager des mesures de limitation au maximum du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures (OSD1) ;

#### ❖ Objectif spécifique de développement n°2

Le problème spécifique n°2, est lié à l'objectif de suggérer des mesures pour l'exécution à bonne date des marchés et des Bons de Commandes (OSD2).

#### ❖ Objectif spécifique de développement n°3

Par rapport au problème spécifique n°3, l'objectif est de contribuer à faire asseoir une meilleure pratique des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres (OSD3).

## 2. Objectifs de recherche

L'objectif de recherche est une déclaration d'intention de réalisation d'une étude par rapport à un problème.

### a. Objectif Général de recherche

Il s'agit ici de déterminer les conditions optimales de consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL.

### b. Objectifs spécifiques de recherche

Ils sont relatifs à chaque problème spécifique.

#### ❖ Objectif spécifique de recherche n°1

L'objectif de recherche n°1 est d'identifier les mesures pour éviter le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures.

#### ❖ Objectif spécifique de recherche n°2

Par rapport au problème spécifique n°2, l'objectif de recherche est de rechercher les conditions nécessaires pour l'exécution à bonne date des marchés et des Bons de Commandes.

#### ❖ Objectif spécifique de recherche n°3

S'agissant du problème spécifique n°3, notre objectif est de définir les modalités de maîtrise des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

## 3. Résultats attendus de l'étude

Les résultats attendus de l'étude se présentent ainsi qu'il suit :

### a. Résultat Général (RGA)

Ce résultat se formule comme suit par rapport au problème général :

- ❖ Au terme de l'étude, les conditions d'optimisation de la consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL sont déterminées et proposées.

## **b. Résultats Spécifiques (RSA)**

Ces résultats spécifiques se présentent comme suit :

- ❖ Par rapport au PSI : A la fin de l'étude, les mesures de limitation au maximum du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures sont cherchées et proposées (RSA1) ;
- ❖ Par rapport au PS2 : A la fin de l'étude, les mesures pour l'exécution à bonne date des marchés et des Bons de Commandes sont identifiées et suggérées (RSA2) ;
- ❖ Par rapport au PS3 : A la fin de l'étude, les conditions d'utilisation de meilleure pratique des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres sont définies et envisagées (RSA3).

## **B. Hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude**

### **1. Hypothèses de l'étude**

Une hypothèse est une réponse provisoire à une interrogation formulée par rapport à un élément de la problématique. Cette interrogation se pose de la manière suivante : selon vous, qu'est-ce qui peut justifier ou expliquer le problème Pi. De manière précise, il est identifié à partir des problèmes, les causes éventuelles et formuler les hypothèses.

A cet effet, la cause la plus plausible est identifiée parmi les causes éventuelles et est retenue pour la formulation de l'hypothèse c'est-à-dire celle qui semble mieux expliquer le problème à résoudre. Ces hypothèses peuvent être confirmées ou infirmées à l'issue des données de l'enquête.

- *Hypothèse liée au problème spécifique n°1*

Rappelons que le problème spécifique n°1 en résolution est le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures. Afin de diagnostiquer ce problème, trois causes supposées ont été identifiées et présentées dans un ordre croissant de plausibilité à savoir :

- l'élaboration tardive des projets de contrats ;
- le manque de rigueur de la part des acteurs qui attribuent les marchés ;
- la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics.

En effet, la loi N°2009-02 du 7 août 2009 portant code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public en République du Bénin a prévu toutes les dispositions nécessaires et indispensables pour l'élaboration dans un délai court des projets de contrats. De plus, les appels d'offre locaux, de l'élaboration du Dossier d'Appel d'Offre (DAO) à l'enregistrement du marché à la direction des impôts, il faut compter 60 jours. Ce n'est qu'après ces deux mois que la procédure de la mise en vigueur du contrat devient effective. En résumé, une dépense par appel d'offre prend en moyenne trois mois avant de connaître un dénouement. Mais à bien analyser, le Ministère de la Justice et de la Législation pourrait adopter une stratégie pour élaborer à temps ses contrats de marchés. C'est pour cette raison que cette cause d'élaboration tardive des projets de contrats ne paraît pas la vraie cause justifiant la lenteur dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures.

S'agissant du manque de rigueur de la part des acteurs qui attribuent les marchés, il faut noter que les gestionnaires de crédits n'envoient pas à temps à la Commission de passation des marchés publics leurs besoins malgré les lettres de relance de cette dernière. De plus, le constat fait est que certains gestionnaires, par négligence mettent du temps à se rapprocher de la Cellule de Passation des Marchés Publics pour l'élaboration des DAO relatifs aux dépenses dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils fixés par les décrets. Cette cause justifie bien le problème en résolution mais semble moins plausible. Cette cause de manque de rigueur de la part des acteurs qui attribuent les marchés est donc considérée comme mineure.

Pour ce qui est de la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics, elle est liée au retard accusé dans l'exécution de chacune des tâches relatives aux mécanismes de passation des marchés publics. Ce retard est dû à la simple raison que les acteurs ne prennent pas à temps leur disposition pour boucler

toutes les différentes phases de passation des marchés avant le vote du budget et la notification des crédits et puisqu'ils ont toujours une idée de leurs crédits et des projets à exécuter l'année suivante grâce à l'avènement du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). C'est d'ailleurs pour éviter ces manières de faire, que l'Etat a pris des dispositions en créant des Cellules de Passation des Marchés Publics et la Personne Responsable des Marchés Publics au niveau de chaque Ministère Sectoriel et Institution de l'Etat. Pour accélérer les choses, ils devraient normalement boucler cette phase qui prend énormément du temps et notifier déjà le marché à l'adjudicataire, avant que le budget ne soit adopté.

La lenteur observée dans la mise en œuvre des procédures d'exécution des marchés publics justifie bien le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures et paraît la plus plausible. Cette cause est retenue donc pour la formulation de la première hypothèse qui se présente ainsi qu'il suit : **«la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics est à la base du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures»** (hypothèse n°1).

- *Hypothèse liée au problème spécifique n°2*

Il est important de rappeler que le problème spécifique n°2 est celui du non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande. Le diagnostic sur ce problème conduit à identifier trois causes, à savoir :

- le manque de suivi d'exécution des contrats par les gestionnaires de crédits ;
- les dysfonctionnements du SIGFiP ;
- le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur.

En effet, à la phase d'exécution du contrat, les gestionnaires de crédits ont l'obligation de suivre conformément aux cahiers de charge l'exécution des contrats. Il se pose donc là, une question de rigueur dans le suivi d'exécution des contrats. Au MJL, ces contrôles sont permanents, puisque en début d'année, les gestionnaires

prennent les dispositions nécessaires pour assurer ces suivis. Ainsi donc, cette cause n'est pas la plus plausible pour servir de base d'investigation à notre étude.

Pour ce qui est des dysfonctionnements du SIGFiP, il faut noter que l'informatisation du circuit d'exécution des dépenses publiques a permis de mettre en réseau le MJL avec les structures de la DGB et de la DGTCF en vue d'assurer la transparence et la célérité dans la consommation des crédits budgétaires. Mais ce système n'est pas opérationnel à plein temps, ce qui retarde le délai d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande. En outre, les problèmes sans cesse croissants liés aux coupures intempestives du SIGFiP interviennent dans le souci de régularisation budgétaire de l'Etat. Ce dysfonctionnement entraîne alors un retard dans le chargement des Crédits et dans le paiement des prestataires. Cette cause justifie bien le problème en résolution mais semble moins plausible.

Pour ce qui concerne, le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur, il faut noter que les problèmes sans cesse croissants de trésorerie de l'Etat peuvent être une source de non paiement à temps des prestataires. La non disponibilité des ressources retardent le décaissement des décomptes. De plus, les prestataires attendent d'obtenir les avances de démarrage avant de commencer les travaux. Pour ceux qui sont courageux, avec l'aide de la banque, ils commencent l'exécution mais se trouvent obligés de ralentir parce que les décomptes ne sont pas payés à temps. Au MJL, ce problème est d'autant plus fréquent au point où à l'analyse des rapports de performance, on remarque un écart considérable entre le taux d'engagement, le taux d'ordonnement et le taux de paiement. Cette cause justifie bien le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande et paraît la plus plausible. L'hypothèse se présente alors ainsi qu'il suit : « **Le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur est à la base du non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande** » (Hypothèse n°2).

- *Hypothèse liée au problème spécifique n°3*

Le problème spécifique n° 3 est celui de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres. En vue de formuler l'hypothèse liée à ce problème, il est identifié trois causes possibles :

- l'absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif ;
- la gestion non performante des ressources humaines ;
- l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire.

Le plan de renforcement de capacités du personnel administratif peut exister et ne pas être exécuté. Aussi, le plan de renforcement de capacité, quand bien même il est disponible, peut-il ne pas prendre en compte toutes les dimensions souhaitées. Ainsi donc, cette cause n'est pas la plus plausible pour servir de base d'investigation à cette étude.

Généralement le Budget Général de l'Etat est voté et exécuté pour un an et pour des objectifs bien définis. Cela veut dire qu'il y a une notion très importante liée au budget qui est « le temps ». Or, pour bien gérer son temps, il faudrait une certaine organisation et gestion des ressources disponibles. Or, tout le monde n'a pas la culture du temps, de l'organisation et de la gestion. Retenons que l'efficacité organisationnelle est indissociable du traitement humain des membres de l'organisation. C'est dans la mesure où l'employé percevra l'organisation comme un lieu propice à la satisfaction de ses besoins, qu'il sera incité à fournir un effort soutenu. Le comportement du dirigeant est considéré comme l'élément déterminant des attitudes et des comportements des employés. Toute dépense effectuée (surtout les dépenses en capital qui sont porteuses de croissance et de développement d'un pays) a un intérêt particulier dans le circuit économique compte tenu de tout ce qu'elle engendre comme effet d'entraînement dans la vie sociale. Mais force est de constater que les autorités ne se préoccupent presque pas de ce problème de gestion des ressources humaines disponibles puisqu'il y a d'abord pénurie de personnel, et que le recrutement n'est pas souvent fait par rapport aux besoins exprimés et proportionnellement au nombre d'agents admis à la retraite ce qui fait parfois qu'un seul agent s'occupe des tâches que quatre agents devraient normalement exécuter.

Alors une gestion performante des ressources humaines permet de mettre l'homme où il faut à la place qu'il faut et ainsi donc de permettre aux cadres de maîtriser les outils de gestion. Cette cause justifie bien le problème en résolution mais nous semble moins plausible.

En agissant de la troisième cause supposée, il faut souligner que l'Etat béninois a opté depuis l'année 2000, une nouvelle forme de gestion budgétaire, à savoir la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR). Une importante sensibilisation devrait être continuellement faite autour de ces nouveaux outils. Les observations de stage au MJL ont permis de noter que les gestionnaires de crédit n'exécutent pas toutes les actions qu'ils se sont fixés en début d'exercice. La maîtrise des outils de gestion permet d'instaurer des garde-fous pour éviter des dérives dans la gestion des deniers publics. Cette cause justifie bien la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres et paraît la plus plausible. L'hypothèse se présente alors ainsi qu'il suit : « **l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres** » (Hypothèse n°3).

- *Hypothèse liée au problème général*

L'hypothèse générale est une réponse provisoire à l'interrogation que suscite le problème général. Elle est formulée à partir d'une cause supposée qui est une formulation générique unifiée des causes spécifiques. N'ayant pas pu formuler une cause générique unifiée qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées, l'hypothèse générale n'a pas pu être formulée.

## **2. Construction du tableau de bord de l'étude**

Le tableau de bord (TBE) est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est constitué des éléments suivant : La problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs, des causes supposées et des hypothèses de l'étude. Ainsi, il sert de repère à l'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic, puis de la solution à proposer. Il se présente comme ci-dessous.

**Tableau n°4** : Tableau de Bord de l'Étude (TBE)

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs de l'étude	Causes	Hypothèses	
<b>Niveau Général</b>	Consommation non optimale des crédits du PIP sur financement du budget national au MJL.	Contribuer à l'amélioration de la consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL.	-	-	
<b>Niveaux spécifiques</b>	1	Retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures	Envisager des mesures de limitation au maximum du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures	Lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics,	La lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics, explique le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures.
	2	Non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande	Suggérer des mesures pour l'exécution à bonne date des marchés et des Bons de Commandes	Décassement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur.	Le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur explique le non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande.
	3	Faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres	Contribuer à faire asseoir une meilleure pratique des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres	Insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de planification budgétaire.	L'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de planification budgétaire est à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

**Source** : Nos investigations

## II. Revue de littérature

La revue de littérature constitue un élément déterminant de la portée scientifique de toute étude. C'est un exercice de lecture de la documentation mobilisée en vue de faire le point des connaissances antérieures sur les problèmes identifiés. Elle est présentée par rapport au problème général (A) et aux problèmes spécifiques (B).

### A. Revue de littérature par rapport au problème général

En guise de rappel, le problème général de la présente étude reste la consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL. « Les investissements contribuent largement à la croissance économique et au processus de développement » F. GUINIKOUKOU (2001). Les investissements publics contribuent au développement socioéconomique de la nation. L'État doit mobiliser les ressources nécessaires et les investir suivant une période s'étalant sur trois (03) ans pour le programme triennal et un (01) an pour la tranche contenue dans la Loi des Finances. Pour atteindre les objectifs, il faut une consommation maximale des crédits.

Selon A. BARRERE (1973) « l'investissement public devient une nécessité nationale. On ne saurait, en effet, concevoir une expansion de l'industrie de transformation, de l'agriculture, des services, en un mot de toutes les activités qui sont dépendantes de l'activité des secteurs de base, si le développement de ces derniers n'est pas réalisé. Ainsi, non seulement une grande partie de l'investissement public devient nécessaire, mais encore, il apparaît dans une certaine mesure prioritaire tout au moins au début d'une période d'expansion car il conditionne le développement ».

La consommation totale des ressources intérieures allouées aux dépenses en capital contribuerait à l'atteinte des objectifs fixés par le projet et ainsi, à l'amélioration significative des conditions de vie de la population. C'est dans cette optique que la Cellule d'Analyse de Politique Economique (CAPE) a apporté des solutions à cette consommation non optimale. La CAPE, dans son étude sur l'Analyse Spécifique des Goulots d'Étranglement des Dépenses Publiques (2004), propose des solutions à ce

problème spécifique. Tout compte fait, la consommation des crédits PIP sur financement du budget national participent plus au développement de l'État M. DAGBO (2007). Cela entraîne un besoin de suivi rigoureux de la consommation de l'État en termes de crédits d'investissement.

Ce constat est appuyé par E. ALAVO (2009) qui affirme que l'utilisation maximale des crédits alloués aux investissements publics permet l'atteinte des objectifs sectoriels et nationaux avec les ressources nationales.

## **B. Revue de littérature par rapport aux problèmes spécifiques**

### **1. Revue de littérature sur le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures**

D'après la cinquième revue de performance des projets financés sur ressources nationales au Bénin, il subsiste des faiblesses relatives au fonctionnement des processus de passation qui tiennent de l'environnement et de l'administration. Malheureusement, dans bien des pays en développement, les systèmes de passation des marchés laissent, beaucoup à désirer ; ce qui se traduit souvent par un gaspillage de ressources nationales et étrangères, limitées. Il urge, en effet, de dynamiser le processus de passation des marchés publics dans les Pays en voie de développement. L'intégration et le renforcement de la passation des marchés supposent la limitation des effets de la corruption, la transparence, l'implication de la société civile et la performance du secteur public. Une stratégie intégrée de passation des marchés fait appel à des caractéristiques bien précises, notamment :

- un processus de changement géré et contrôlé par le pays;
- des améliorations de la passation des marchés reconnues comme des éléments essentiels du programme gouvernemental.

La loi n°2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin a apporté des innovations très importantes,

dans le sens d'une amélioration du système. La nouvelle réglementation poursuit en effet trois objectifs principaux :

- accroître la concurrence ;
- rationaliser et moderniser les conditions de gestion de la dépense publique ;
- développer les contrôles et réduire l'arbitraire.

Accroître la concurrence suppose, l'existence du champ d'application de la réglementation ; la transparence des procédures ; l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique et enfin, l'instauration de préférences communautaires.

Rationaliser et moderniser les conditions de gestion de la dépense publique, fait appel à l'intégration des marchés publics dans le circuit de la dépense publique ; la responsabilisation des autorités contractantes ; l'ouverture aux nouvelles technologies de l'information et enfin, le développement des outils de gestion des procédures de passation.

Enfin, développer les contrôles et réduire l'arbitraire, est sous-tendu par le renforcement des contrôles des marchés publics ; la régulation des marchés publics ; l'existence de règles éthiques et de sanctions.

La Loi de Finances pour 2016 a prévu les différentes étapes de la procédure de passation des marchés publics ainsi que les périodes budgétaires ou délais de passation et les dispositions importantes en la matière (annexe n°2)<sup>8</sup>.

Le décret N°2014-551 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de service public, fixe les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de service public pour le traitement des dossiers qu'ils initient dans le cadre des dispositions de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de

---

<sup>8</sup> Annexe n°2 à la circulaire portant notification des crédits 2016, Page 42

Service Public en République du Bénin. Ce constat est appuyé par M. DAGBO (2007) qui suggère:

- déclencher le processus de passation des marchés dès le dépôt du budget de la gestion suivante à l'Assemblée Nationale, pour les anciens projets afin de boucler cette étape qui prend énormément de temps juste après le vote de la Loi de Finances ;
- déclencher la procédure de nomination des coordonnateurs et régisseurs des projets aussitôt après la tenue des séances d'arbitrage et la conférence budgétaire ;
- de prévoir le plan de consommation des crédits et le plan de passation des marchés pour tous les projets.

## **2. Revue de littérature sur le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande**

Pour le respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande, il faut un paiement dans le délai des avances et des décomptes relatifs aux marchés. Mais dans la pratique, on observe un délai assez long pour payer les prestataires. Le manuel de procédure des titres de paiement des dépenses publiques exécutés à l'aide du progiciel SIGFIP a prévu toutes les dispositions depuis la réception du dossier ordonnancé jusqu'au virement des fonds des intéressés. Selon ce manuel, le délai pour traiter les titres au Trésor est fixé à trois jours sauf en cas de différé.

Selon la Direction Générale du Budget, l'application des réformes de gestion de la trésorerie, du respect du FIFO et de l'apurement des dettes constituent des garde fous à remédier ce problème. Ces réformes constituent de :

- s'assurer de la trésorerie effective du Ministère avant d'autoriser l'ordonnancement du dossier ;
- veiller à ce que les dépenses soient validés dans l'ordre (First in, First out) ;

- procéder à l'apurement des anciennes dettes avant d'entreprendre d'autres engagements.

Ce constat fait par H. AWOLO (2007) a apporté la solution :

- de renforcer les effectifs des agents de vérification au niveau du Trésor en vue de réduire le ratio annuel (nombre de mandats / vérificateur) qui, de 2730 en 2001, n'a cessé de s'accroître jusqu'en 2005 où il a atteint 6303, avant de tomber à 5076 en 2006 ;
- d'organiser un feed - back des délais de transmission au Trésor des mandats, générés par le logiciel MATKOSS au niveau des ministères sectoriels afin de mieux les sensibiliser sur leur responsabilité en matière de célérité dans les délais de paiement des fournisseurs et prestataires de services de l'État.

Toujours dans le but de répondre à cette préoccupation, G. TAMOU (2009) propose les mesures suivantes :

- la connexion des ministères sectoriels qui ne le sont pas encore à la base des données dans le SIGFiP ;
- la poursuite, par la DGTCP, des efforts pour réduire autant que possible les délais de paiement.

### **3. Revue de littérature sur la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres**

Depuis 1999, le Bénin a adopté un ambitieux programme de réforme de finances publiques. Ces réformes visent, selon les dispositions du décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats, le renforcement de la situation macro-économique ; l'efficacité de la dépense ; la responsabilisation des ministères sectoriels et le renforcement du cadre fiduciaire et la transparence de l'information comptable et financière. Ces réformes se sont traduites entre autre, par la mise en place des budgets programmes dans les ministères et un système de gestion budgétaire basée sur les performances ;

des outils informatiques modernes, aussi bien au niveau des ordonnateurs que des comptables publics ; un budget unifié, regroupant les dépenses ordinaires et les dépenses en capital ainsi que l'application rigoureuse du plan de travail annuel et du plan de consommation des crédits. Ainsi, le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) est opérationnel et offre une plus grande visibilité de la gestion des ressources publiques. Il en est de même du logiciel ASTER en comptabilité qui est interfacé au SIGFiP. De même, une réforme a démarré en 1997 pour faire passer le mode de gestion budgétaire, d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats à atteindre notamment l'arrêté 1997 n°1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 relatif à la mise en application du manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques et de la nomenclature des pièces justificatives. Cependant, tous ces outils modernes de gestion des finances publiques ne pourront montrer leur pleine efficacité que si la ressource humaine existe et s'approprie le nouveau dispositif. C'est pourquoi, à l'occasion de la conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement en octobre 2000, il a été demandé aux pays bénéficiaires, de renforcer leurs propres capacités de développement, en ces termes : « la capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs de développement, depuis l'analyse et le dialogue, jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Il doit s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique général, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines » (Déclaration de Paris, P.5.).

## **PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE ET MODALITES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES**

Ce paragraphe aborde les approches théorique et empirique de l'étude grâce aux enquêtes de terrain et aux outils d'analyse des données d'enquête en vue de valider les hypothèses.

## **I. Approche théorique**

Cette approche vise à préciser les approches théoriques retenues pour fonder la réflexion sur chacun des problèmes spécifiques identifiés et de présenter le cadre opératoire de l'enquête en termes d'outils d'analyse des données collectées afin de préciser les conditions d'utilisation et les hypothèses.

### **A. Choix des outils théoriques liés au retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures**

#### **1. Normes ou repères d'amélioration**

L'outil théorique adéquat à la résolution du PS1 est celui lié au concept de **la mise en application des dispositions contenues dans les actes administratifs (la loi N°2009-02 du 7 août 2009 portant code des Marchés Publics et des Délégations de Service Public en République du Bénin, la Loi de Finances pour 2016 et le décret N°2014-551 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de Service public).**

Ce concept est fondé sur l'intégration et l'adaptation aux outils modernes de gestion budgétaire.

#### **2. Seuil de décision**

La cause du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures est celle qui va recueillir la plus forte fréquence après dépouillement des réponses aux questionnaires. Ici, le problème n'ayant que trois causes supposées, la fréquence de cette cause doit être supérieure à 33,33%.

## **B. Choix des outils théoriques liés aux non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande**

### **1. Normes ou repères d'amélioration**

Pour remédier à ce problème, il est retenu la théorie basée sur **le respect du manuel de procédure des titres de paiement des dépenses publiques exécutées à l'aide du progiciel SIGFIP et l'application des réformes de gestion de la trésorerie, du respect du FIFO, et de l'apurement de dettes.**

### **2. Seuil de décision**

Pour identifier la cause liées aux non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande, une question à trois items spécifiés a été posée aux enquêtés. Le poids total des items spécifiés étant de 100%, le poids moyen sera de 33,33%.

Le choix porte ainsi sur l'item qui aura obtenu un poids supérieur à 33,33%.

## **C. Choix des outils théoriques liés à la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres**

### **1. Normes ou repères d'amélioration**

Pour résoudre le problème, il est retenu la théorie basée sur la mise en application des dispositions contenues dans **les actes administratifs (le plan de travail annuel ; le plan de consommation des crédits et l'arrêté 1997 n°1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 relatif à la mise en application du manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques et de la nomenclature des pièces justificatives).**

## 2. Seuil de décision

Les difficultés de la lenteur dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures, n'ayant que trois causes supposées, la cause se trouvant à la base de ce problème est celle qui va recueillir un pourcentage supérieur à 33,33%.

## II. Approche empirique

L'approche empirique a permis de mettre en relief la méthode et la technique de recherche. Il s'agit, en effet, de la collecte des données. A ce niveau, plusieurs étapes sont identifiées :

- objectif de la collecte des données ;
- cadre de l'enquête et choix de l'échantillon ;
- spécification des données à mobiliser ;
- sélection des méthodes de dépouillement et de présentation des données ;
- recherche documentaire.

### A. Objectif de la collecte des données

L'objectif de l'enquête est de recueillir des informations auprès d'une population ciblée afin de vérifier les hypothèses précédemment formulées. L'enquête permet donc de vérifier si :

- le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures est due à la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics ;
- le non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande est du aux décaissements tardifs des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur ;

- la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres est due à l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire.

## B. Cadre de l'enquête et identification de l'échantillon

La réalisation de l'enquête a pour cadre le MJL, le MEF et la DGTCP. La population mère compte **107 personnes** et est composée de tous les cadres et agents impliqués dans l'élaboration et dans l'exécution des projets. Cette population mère est répartie comme suit :

- pour le MJL : **70 personnes** composées de :
  - gestionnaires de crédit ;
  - Chefs de Services (DPP et DAF) ;
- pour le MEF : **37 personnes** composées de:
  - Cadres de la DGB ;
  - Cadres de la DNCMP ;
  - Cadres du CF ;
  - Cadres de la DGTCP.

Toutefois, ne pouvant interroger tous les cadres et agents faisant partie de cette population mère, non seulement en raison des contraintes temporelles mais aussi pour un souci d'efficacité : il est nécessaire de choisir un type d'échantillon adapté.

L'échantillon est constitué de **trente deux (32) personnes** sur les **cent sept (107)** qui composent la population mère, soit un taux de **29,90 %** de cette dernière. Ce choix s'explique par la nécessité d'assurer la qualité des données à recueillir. En effet, compte tenu de la précision que requiert la problématique de l'étude, il eût été inapproprié de s'adresser à des services de secrétariat ou d'informatique, etc. ou encore à des agents d'exécution. Toutefois, dans une direction ou service considéré, en dehors du chef du service qui est retenu, les autres cadres directement concernés par la

question sont choisies. Cette répartition de l'échantillon est présentée dans le tableau n°5.

**Tableau n°5 : REPARTITION DE L'ÉCHANTILLON PAR DIRECTION ET PAR SERVICE**

Ministère considéré	Direction/Service retenu		Nombre de Personnes
MJL	DPP	SEP	13
		Gestionnaires crédit PIP	
		CSE	
	CCMP		2
	DAF/ SBC		4
	DCF		1
MEF	DGB		3
	DGTCP		4
	CF		3
	DNCMP		2
<b>TOTAL</b>			<b>32</b>

Source : Nos investigations

### C. Spécification des données à mobiliser

La présente étude a pour but d'analyser les problèmes liés à la gestion non optimale de la consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL et inscrit dans une démarche d'analyse diagnostique. Par conséquent, les questions posées lors des enquêtes ont permis de recueillir des informations pour mieux comprendre les causes qui sont à la base des problèmes spécifiques identifiés. Les données à mobiliser à travers l'enquête concernent :

- les causes se trouvant à la base du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures ;
- les causes qui expliquent le non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande ;

- les causes réelles qui justifient la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

#### **D. Sélection des méthodes de dépouillement et de présentation des données**

A la fin de la collecte des données, le dépouillement manuel des données est fait au moyen de feuilles de dépouillement conçues pour chaque question. Le traitement des données est fait à l'aide de tableaux.

Les résultats de l'enquête ont été présentés à l'aide de tableaux statistiques accompagnés de figures présentant le poids des causes liées à chaque problème spécifique.

#### **E. Recherche documentaire**

Plusieurs études, notamment des mémoires de fin de formation en Administration des Finances, à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature, ont déjà abordé la question de l'amélioration du taux de consommation des crédits PIP, financés sur ressource nationale mais dans des contextes et structures qui diffèrent de celle sur qui porte cette étude. Ces études sont prises en considération dans cette étude, afin d'intégrer les données communes ou transversales qui pourraient expliquer les problèmes en résolution. Elle a été d'une grande utilité lors de cette recherche. Elle a permis d'élargir notre champ de vision, de collecter les informations utiles pour la rédaction de la revue de littérature.

## **SECTION 2 : ENQUÊTES DE VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES ET CONDITIONS DE MISE EN ñ UVRE DES SOLUTIONS**

Cette section décrit la réalisation des enquêtes, présente et analyse les résultats obtenus dans le but de vérifier les hypothèses précédemment formulées et enfin, propose les solutions ainsi que les conditions de leur mise en ò uvre.

## **PARAGRAPHE 1 : COLLECTE DEPOUILLEMENT PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES**

### **I. Collecte et dépouillement des données**

#### **A. Préparation de l'enquête**

Cette phase qui précède celle de l'enquête a permis, de prendre les dispositions nécessaires pour un bon déroulement de la collecte des données. Elle a permis d'élaborer le questionnaire et le guide d'entretien (Cf. copies en annexes 03 et 04). Afin de l'adapter au niveau de compréhension des enquêtés et de les inciter ainsi à fournir des informations utiles et fiables, le questionnaire et le guide d'entretien ont été administrés auprès de cinq (5) personnes choisies en tenant compte des enquêtés. A l'issue du test, le réajustement de certaines questions est fait, avant d'effectuer l'enquête proprement dite.

#### **B. Réalisation de l'enquête**

L'enquête s'est déroulée du 03 au 10 août 2016. Comme prévu, le questionnaire a été adressé aux personnes représentant l'échantillon choisi. Des entretiens ont eu lieu, sur la base d'un guide d'entretien avec les mêmes personnes choisies.

Comme toute recherche, cette collecte de données ne s'est pas faite sans difficulté. En effet, certaines personnes ciblées n'étaient pas disposées à retourner le questionnaire au moment opportun. Il est à noter également des rétentions d'informations de la part d'autres personnes, dans le cadre des entretiens.

### **II. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES**

La collecte et le dépouillement des fiches nous a permis de présenter les résultats et analyser les données par rapport à chaque problème spécifique.

## A. Présentation et analyse des données relatives au PS1

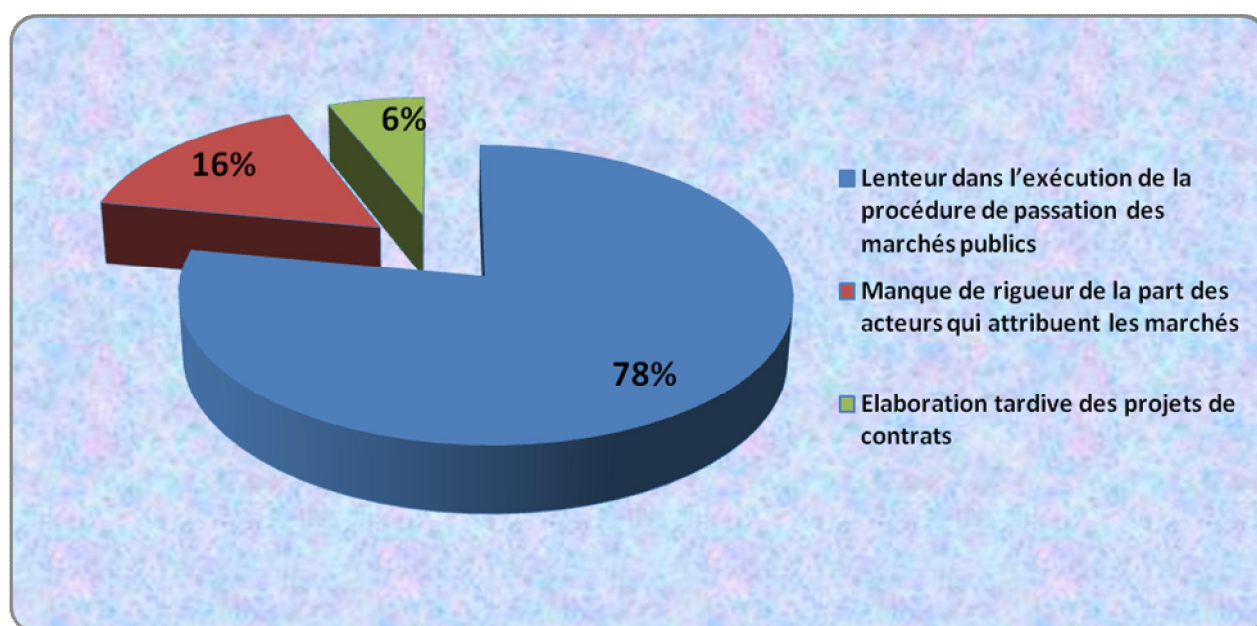
### 1. Présentation des données et des grandes tendances liées au PS1

#### a. Présentation graphique des données

Pour vérifier l'hypothèse relative au retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures (PS1), la question a été posée comme suit : « **Qu'est ce qui est à la base du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures?** »

Les données numériques recueillies sont présentées dans **le tableau n°07** (Cf. **Annexe 05**), dont le graphique ci-après illustre les résultats d'enquête :

**Figure n°1** : Causes explicatives du problème spécifique n°1



**Source:** Nos investigations

#### b. Grandes tendances liées au problème spécifique n°1

Des résultats de l'enquêtes récapitulés dans **le tableau n°07** de **l'annexe 05**, il ressort que :

- **25** personnes soit **78%** des enquêtés ont pointé la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics comme étant à la base du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures ;
- **5** personnes soit **16%** ont prétendu que c'est le manque de rigueur de la part des acteurs qui attribuent les marchés comme étant à la base de ce PS1;
- **2** personnes soit **6%** pensent que le PS1 est du à l'élaboration tardive des projets de contrats.

Par ailleurs, les entretiens avec les mêmes personnes ont aussi révélé que, la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics est à la base du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures.

## **2. Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS1**

Rappelons que l'hypothèse de recherche est : « **la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics justifie le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures.** »

Du point de vue statistique, la cause préconisée dans l'hypothèse a réuni un poids total de **78%** contre celui de **16%** attribué Manque de rigueur de la part des acteurs attribuant les marchés, et de **6%** relatif à l'élaboration tardive des projets de contrats.

Au regard de ces différentes mesures, et conformément au seuil de décisions ci-dessus énoncé, l'hypothèse n°1 est statistiquement confirmée et l'élément de diagnostic se présente comme suit : La lenteur dans l'exécution de la procédure passation des marchés publics justifie le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures.

## B. Présentation et analyse des données relatives au PS2

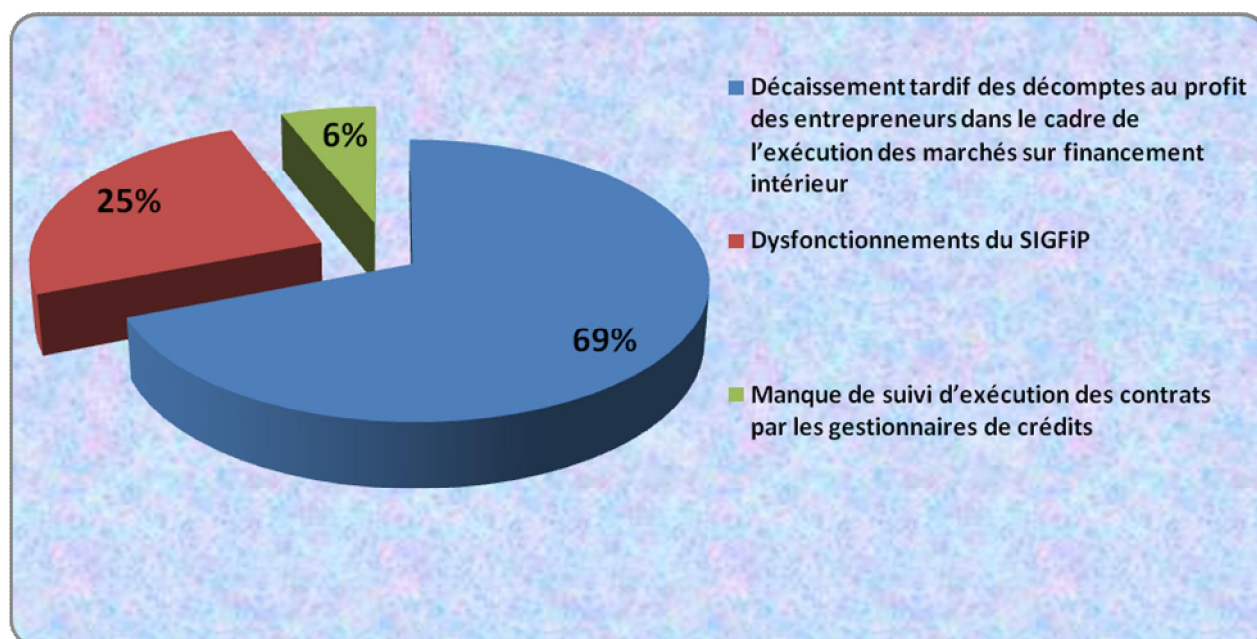
### 1. Présentation des données et des grandes tendances liées au PS2

#### a. Présentation graphique des données

Pour vérifier l'hypothèse relative au non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande (PS2), la question a été posée comme suit : « **Qu'est ce qui est à la base du non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande?** ».

Les données numériques recueillies sont présentées dans **le tableau n°08** (Cf. **Annexe 05**), dont le graphique ci-après illustre les résultats d'enquête :

**Figure n°2** : Causes explicatives du problème spécifique n°2



Source: Nos investigations

#### b. Grandes tendances liées au problème spécifique n°2

Des résultats de l'enquête récapitulés dans **le tableau n°08** de **l'annexe 05**, il ressort que :

- **22** personnes soit **69%** des enquêtés ont pointé le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur comme étant à la base du PS2 ;
- **8** personnes soit **25 %** ont prétendu que c'est les dysfonctionnements du SIGFiP qui sont à la base de ce PS2 ;
- **2** personnes soit **6 %** ont prétendu que c'est le manque de suivi d'exécution des contrats par les gestionnaires de crédits qui est à la base de ce PS2.

Par ailleurs, les entretiens avec les mêmes personnes ont aussi révélé que, le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur est à la base du non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande.

## **2. Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS2**

Rappelons que l'hypothèse de recherche est : « **le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur justifie le non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande.** »

Du point de vue statistique, la cause préconisée dans l'hypothèse a réuni un poids total de **69%** contre celui de **25%** attribué aux dysfonctionnements du SIGFiP et **6%** pour le manque de suivi d'exécution des contrats par les gestionnaires de crédits.

Au regard de ces différentes mesures, et conformément au seuil de décisions ci-dessus énoncé, l'hypothèse n°2 est statistiquement confirmée et l'élément de diagnostic se présente comme suit : le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur justifie le non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande.

## C. Présentation et analyse des données relatives au PS3

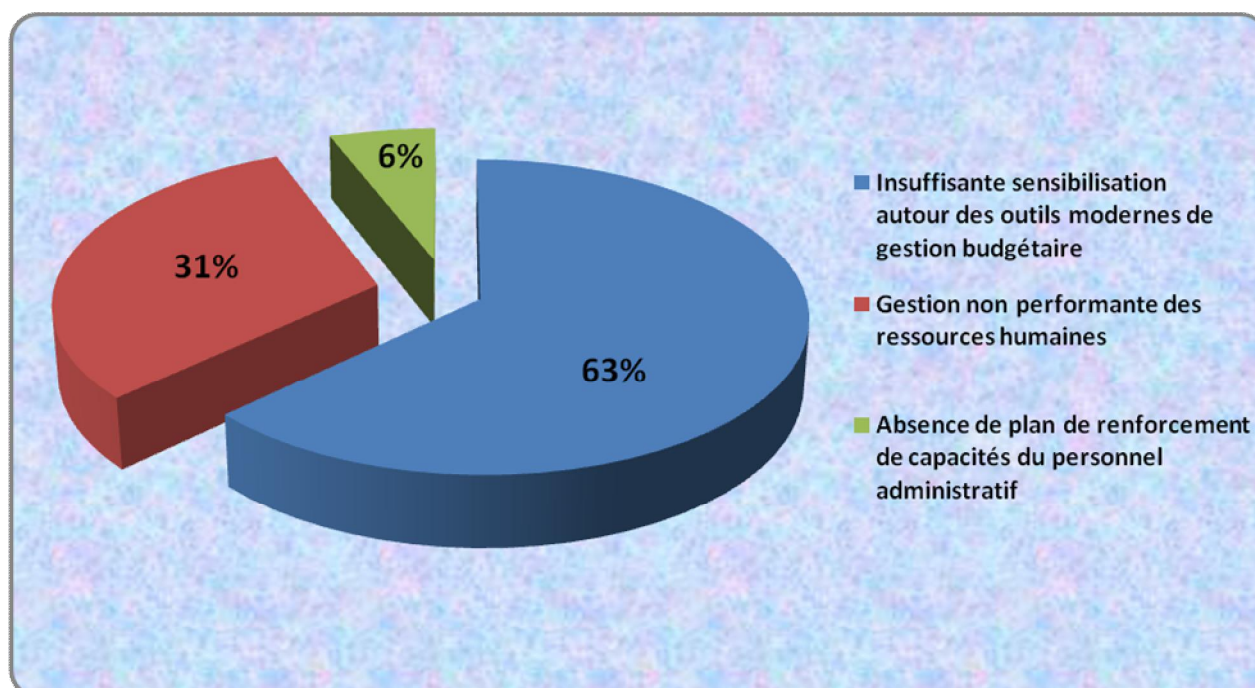
### 1. Présentation des données et des grandes tendances liées au PS3

#### a. Présentation graphique des données

Pour vérifier l'hypothèse relative à la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres (PS3), la question a été posée comme suit : « **Qu'est ce qui est à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres?** ».

Les données numériques recueillies sont présentées dans le **tableau n°09** (Cf. **Annexe 05**), dont le graphique ci-après illustre les résultats d'enquête :

**Figure n°3** : Causes explicatives du problème spécifique n°3



**Source:** Nos investigations

#### b. Grandes tendances liées au problème spécifique n°3

Des résultats de l'enquête récapitulés dans le **tableau n°09** de l'**annexe 05**, il ressort que :

- 20 personnes soit 63% des enquêtés confirme que l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire comme étant à la base du PS3 ;
- 10 personnes soit 31 % atteste que c'est la gestion non performante des ressources humaines qui est à la base de ce PS3 ;
- 2 personnes soit 6 % ont prétendu que c'est l'absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif qui est à la base de ce PS3.

Par ailleurs, les entretiens avec les mêmes personnes ont aussi révélé que, l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

## 2. Analyse des données (établissement du diagnostic) liées au PS3

Rappelons que l'hypothèse de recherche est : « **l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire justifie la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres** ».

Du point de vue statistique, la cause préconisée dans l'hypothèse a réuni un poids total de 63% contre celui de 31% attribué à la gestion non performante des ressources humaines et 6% pour l'absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif.

Au regard de ces différentes mesures, et conformément au seuil de décisions ci-dessus énoncé, l'hypothèse n°3 est statistiquement confirmée et l'élément de diagnostic se présente comme suit : l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire justifie la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

L'analyse de données d'enquête et la vérification des hypothèses permettent d'identifier les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques retenus et d'établir les diagnostics dont le récapitulatif se présente ainsi qu'il suit :

### **Élément de diagnostic du PS1**

La lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics est à la base du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures.

### **Élément de diagnostic du PS2**

Le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur justifie le non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande.

### **Élément de diagnostic du PS3**

L'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

Le diagnostic ayant été établi, il convient de proposer des approches de solutions ainsi que les modalités de leur mise en œuvre, pour l'atteinte des objectifs pour l'amélioration de la consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL.

## **PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN Ŕ UVRE**

### **I. Approches de solutions**

En vue d'éradiquer les différentes causes réelles se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques tels que présentés par le diagnostic de l'étude, quelques approches de solutions sont proposées.

## **A. Approches de solutions liées au retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures**

Pour résoudre ce problème, un détour au diagnostic est nécessaire. En effet, selon le diagnostic présenté par l'étude, le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures est lié à la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics. Pour éradiquer le problème, les solutions proposées sont :

- une planification rigoureuse des marchés à passer, par l'élaboration effective des Plans de Passation des Marchés Publics (PPMP) de l'année N, à partir de l'année N ó 1 ;
- la maîtrise et l'application rigoureuses du Code de passation des marchés publics et de ses Décrets d'application par tous les acteurs du système (autorités contractantes, entrepreneurs, agents des cellules de passation des marchés publics, etc.) ;
- la nomination des membres dans les cellules et autres structures de gestion des marchés publics, de personnel qualifié, aux profils adéquats (tels que les administrateurs de marchés publics, les financiers, les juristes, les ingénieurs en génie civil, etc.).
- Cela permettrait d'éviter aux structures de gestion des marchés publics, des effectifs inutilement pléthoriques ;
- le renforcement des capacités des cadres du ministère en général et des agents de la Cellule de Passation des Marchés Publics en particulier, par une formation régulière sur la nouvelle législation en matière de gestion des marchés publics ;
- l'implication effective des gestionnaires de crédits dans toutes les phases de planification, de passation et d'exécution des marchés qui les concernent ;
- l'enclenchement de processus de passation des marchés dès le dépôt du budget de la gestion suivante à l'Assemblée Nationale, pour les anciens projets afin de

boucler cette étape qui prend énormément du temps juste après le vote de la loi de finances ;

- le lancement des DAO des anciens projets infructueux avant la mise en place du Budget de l'État de l'année suivante ;
- la mise en place d'un logiciel de passation des marchés dans toutes les cellules de passation des marchés publics.

### **B. Approches de solutions relatives au non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande**

Le diagnostic présenté sur ce problème a fait état de ce que, le non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande est lié au décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur. Pour pallier cela, les solutions suivantes sont envisagées :

- la sensibilisation des agents de la DAF sur la nécessité de faire diligence pour la réservation à bonne date, des crédits destinés à la réalisation des marchés, au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ;
- la réalisation à temps des attachements, suivis du règlement à bonne date des différents décomptes ;
- le suivi rigoureux des chantiers et la sanction sans complaisance, des entrepreneurs indéclicats, conformément aux clauses des cahiers de charges ;
- l'utilisation systématique des fiches de suivi des délais de paiement au niveau de la chaîne de dépense ;
- l'application effective de la réforme de trésorerie, qui consiste à ce que le MEF reçoit d'abord le quitus de la DGTCP en termes de ressources disponible avant de permettre aux ministères sectoriels de procéder à l'ordonnancement des dossiers. Ainsi, la Direction Générale du Budget pourra réguler les engagements de dépenses en tenant compte de l'évolution de la trésorerie de l'État.

- l'application effective de la réforme de FIFO, qui consiste à prendre en charge ou à valider les dossiers suivant l'ordre d'engagement ;
- l'application effective de la réforme de l'apurement des dettes qui consiste à ce que les dettes des années antérieures soient traitées avant les engagements de l'exercice concerné. Cette précaution permettra de ne pas accumuler les dettes ;
- l'élaboration à bonne date, par les gestionnaires de crédits, des rapports périodiques (tous les trois mois par exemple) sur l'état d'exécution de tous les contrats de marché relevant de leur structure.

### **C. Approches de solutions liées à la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres**

La cause jugée fondamentale de ce problème est l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire. Pour pallier cela, il faut :

- la création au Ministère en charge des Finances, d'une cellule qui aura pour tâche entre autres, le recensement des besoins en information des agents du circuit financier des ministères sectoriels ; l'élaboration, en collaboration avec les DAF et les DCF, des outils de sensibilisation autour des nouvelles méthodes de gestion budgétaire ; la planification annuelle de l'organisation des séances de sensibilisation ; l'édition et la publication d'un bulletin trimestriel qui fait ressortir les difficultés de gestion budgétaire rencontrées et les solutions à y apporter ; la cellule sera dotée de praticiens ayant une expérience d'au moins quinze ans en gestion des finances publiques et de professeurs de haut rang, spécialistes de finances publiques ;
- l'application rigoureuse du Plan de Travail Annuel (PTA), et du Plan de Consommation des Crédits (PCC) ainsi que, le Plan de Passation des Marchés (PPM) ;

- le renforcement de la capacité du personnel administratif par des formations sur les outils modernes de gestion budgétaire selon l'approche de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats.

## **II. Conditions de mise en œuvre des solutions, recommandations et tableau de synthèse de l'étude**

### **A. Conditions de mise en œuvre des solutions**

Il s'agit de repérer les préalables qui permettent d'obtenir les résultats attendus de cette étude c'est-à-dire des solutions envisagées. Ces préalables constituent des recommandations formulées à l'endroit des acteurs impliqués dans la consommation des crédits PIP financés sur ressources nationales.

### **B. Recommandations**

#### **1. A l'endroit du gouvernement**

Dans le souci d'augmenter le taux de consommation des crédits PIP sur financement du budget du MJL, le Gouvernement, garant de la mise en œuvre des politiques de développement, doit :

- dépolitiser l'Administration publique en mettant l'Homme qu'il faut à la place qu'il faut avec des mandats. On peut alors prendre des textes pour instituer les responsables des projets qui ne peuvent être remplacés avant un certain délai, sauf cas de force majeure ou faute grave. (l'initiative prise dans le cadre de la nomination des DPP pour trois ans est à saluer) ;
- prioriser les dépenses d'investissement publics aux dépenses de fonctionnement ;
- créer des mécanismes pour récompenser au terme de chaque gestion budgétaire, les gestionnaires de crédits ayant réalisé de manière efficace et efficiente de bons taux d'exécution.

## 2. A l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances

Les recommandations suivantes sont formulées à l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances :

- prendre dès le vote de la loi des finances, des mesures diligentes pour l'envoi à bonne date (fin janvier au plus tard), de la lettre de notification des crédits aux ministères sectoriels ;
- charger en début d'année dans le SIGFiP, la moitié des crédits d'investissements financés sur ressources intérieures et le reste dès le début du deuxième semestre ;
- organiser périodiquement des rencontres des acteurs de gestion des marchés publics aux fins de trouver des solutions pour minimiser les durées d'aboutissement des marchés publics et celles des décaissements ;
- assurer la synergie d'action entre le Trésor Public et la Direction Générale du Budget (le Service de l'Informatique) afin de garantir l'équilibre entre les réalisations de recettes et les engagements de dépenses ;
- veiller à l'application réelle des réformes de trésorerie, de FIFO et d'apurement des dettes.

## 3. A l'endroit du Ministère de la Justice et de la Législation

Face au problème de la sous-consommation des crédits d'investissement sur financement intérieur au MJL, certaines structures du ministère sont indexées. Les recommandations suivantes permettent d'améliorer la situation.

### A l'endroit de la CSE/DPP

Pour permettre une bonne exécution des projets de développement, il est suggéré à la Cellule de Suivi de l'Evaluation des projets :

- l'installation effective des points focaux de suivi-évaluation, au sein de chaque projet et programme en cours de réalisation ;

- l'initiation des séances de renforcement de capacités à l'endroit des responsables de projets et des cadres de l'Administration impliqués dans la réalisation des projets ;
- l'initiation et l'encouragement d'une franche collaboration de toutes les unités impliquées dans l'exécution des projets et programmes ;
- l'incitation à rendre véritablement fonctionnel au niveau du MJL, le comité de suivi-évaluation du PIP ;
- la proposition pour encouragement par l'autorité, des gestionnaires qui parviennent, à temps, à déposer leurs rapports ;
- la prise de dispositions idoines pour la validation à bonne date, des Plans de Travail Annuels de tous les services du ministère.

#### ✎ **A l'endroit de la DAF**

Le DAF est l'ordonnateur délégué du budget du ministère. A ce titre, il lui est suggéré ce qui suit :

- exiger des coordonnateurs des différents projets et programmes, au début de la gestion budgétaire, leurs plans de consommation des crédits et, du Chef de la Cellule de Passation des Marchés Publics, le plan annuel de passation des marchés publics ;
- initier des activités de renforcement de capacités des principaux acteurs de dépenses publiques du ministère.

#### ✎ **A l'endroit des gestionnaires de crédits**

- la réalisation à très bonne date, avant le début des activités, d'un plan de travail, d'un plan de décaissement et d'un plan de passation des marchés ;
- le démarrage dès la validation des PTA, des activités d'engagements juridiques, afin de pouvoir, dès la lettre de notification des crédits, commencer la réalisation des activités ;

- le recours à l'expertise des techniciens du Ministère du Cadre de Vie et de la Terre, toutes les fois que c'est nécessaire et suivre rigoureusement, les travaux des techniciens.

#### ➤ **A l'endroit de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics**

- le respect rigoureux des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de gestion des marchés publics ; cela peut se traduire par exemple, par l'élaboration à bonne date, de plan de passation des marchés, outil indispensable pour la réussite du processus ;
- l'archivage méthodique des dossiers déjà traités ou en cours de traitement et des différentes statistiques permettrait de pouvoir fournir à tout moment, des informations utiles.

### **C. Tableau de synthèse de l'étude**

Le tableau de synthèse est un état récapitulatif des résultats de la recherche. Il présente la problématique de l'étude, les objectifs, les causes réelles, le diagnostic et les solutions proposées. Il se présente comme suit :

**Tableau n°6 : Tableau de Synthèse de l'Étude (TSE)**

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Cause réelle	Diagnostic	Solutions
<b>Niveau Général</b>	Consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL.	Contribuer à l'amélioration de la consommation optimale des crédits du PIP sur financement du budget national au MJL.	-	-	-
<b>Niveaux spécifiques</b>	1 Retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures	Proposer des solutions de limitation au maximum du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources	Lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics,	La lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics, explique le retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veiller à l'élaboration des Plans de Passation des Marchés Publics (PPMP) avant l'année N + 1 ;</li> <li>- assurer une bonne maîtrise et rigoureuse application du Code de marchés publics par tous les acteurs du système;</li> <li>- permettre l'implication effective des gestionnaires de crédits dans toutes les phases de planification, de passation et d'exécution des marchés qui les concernent.</li> </ul>
	2 Non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande	Faire des suggestions pour l'exécution à bonne date des marchés et des Bons de Commandes	Décassement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur.	Le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur explique le non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- réaliser à temps des attachements, suivis du règlement à bonne date des différents décomptes ;</li> <li>- réduire le délai de paiement des décomptes au niveau du Trésor public ;</li> <li>- charger les crédits dès que le budget est voté c'est-à-dire au premier mois de l'année ;</li> <li>- élaborer à bonne date, par les gestionnaires de crédits, des rapports périodiques (tous les trois mois par exemple) sur l'état d'exécution de tous les contrats de marché relevant de leur structure ;</li> <li>- veiller à l'application réelle des réformes de trésorerie, de FIFO et d'apurement des dettes.</li> </ul>
	3 Faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres	Contribuer à faire asseoir une meilleure pratique des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres	Insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de planification budgétaire.	L'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation de ces outils par les cadres	<ul style="list-style-type: none"> <li>- veiller l'application rigoureuse du plan de travail annuel (PTA), et du plan de consommation des crédits (PCC) ainsi que, le plan de passation des marchés (PPM) ;</li> <li>- assurer la création d'une Cellule au MEF, pour la préparation et l'administration des outils de sensibilisation autour des nouvelles méthodes de gestion budgétaire ;</li> <li>- renforcer la capacité du personnel administratif par des formations sur les outils modernes de gestion budgétaire</li> </ul>

**Source :** Réalisé par nous-même à partir des résultats de notre étude



**CONCLUSION**

## **CONCLUSION**

Les crédits d'investissement alloués à chaque ministère sectoriel, pour le compte de son Programme d'Investissement Public devrait permettre la réalisation des objectifs de ce ministère et par ricochet, la réalisation des objectifs du gouvernement, en matière de croissance et de développement. Force est de constater, d'après les différents rapports de performance et les points d'exécution SIGFIP du MJL, que le niveau de consommation des ressources d'investissement n'est pas optimale, loin ainsi de permettre l'atteinte des objectifs.

L'objectif de l'étude est de contribuer à l'amélioration de la consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL. L'analyse des données d'enquêtes a conduit à établir les diagnostics selon lesquels la lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics est à la base du retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures ; le décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur justifie le non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande et l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

A l'issue des diagnostics, il est suggéré des approches de solutions suivies de recommandations à l'endroit des acteurs impliqués dans la consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MJL.

La mise en œuvre des approches de solutions envisagées par la présente étude contribue certainement à l'éradication des problèmes spécifiques identifiés, et par voie de conséquence, la résolution du problème général de la consommation non optimale des crédits PIP sur financement du budget national au MJL. Mais la non disponibilité des outils de planification avant le chargement des lignes budgétaires constituerait un frein à l'atteinte des objectifs visés par la présente étude. C'est ainsi qu'une recherche ultérieure entrant dans le même cadre, doit s'efforcer d'aborder un tant soit peu, la problématique de l'élaboration à temps des outils de planification budgétaire pour l'atteinte des objectifs fixés.

## REFERENCE BIBLIOGRAPHIE

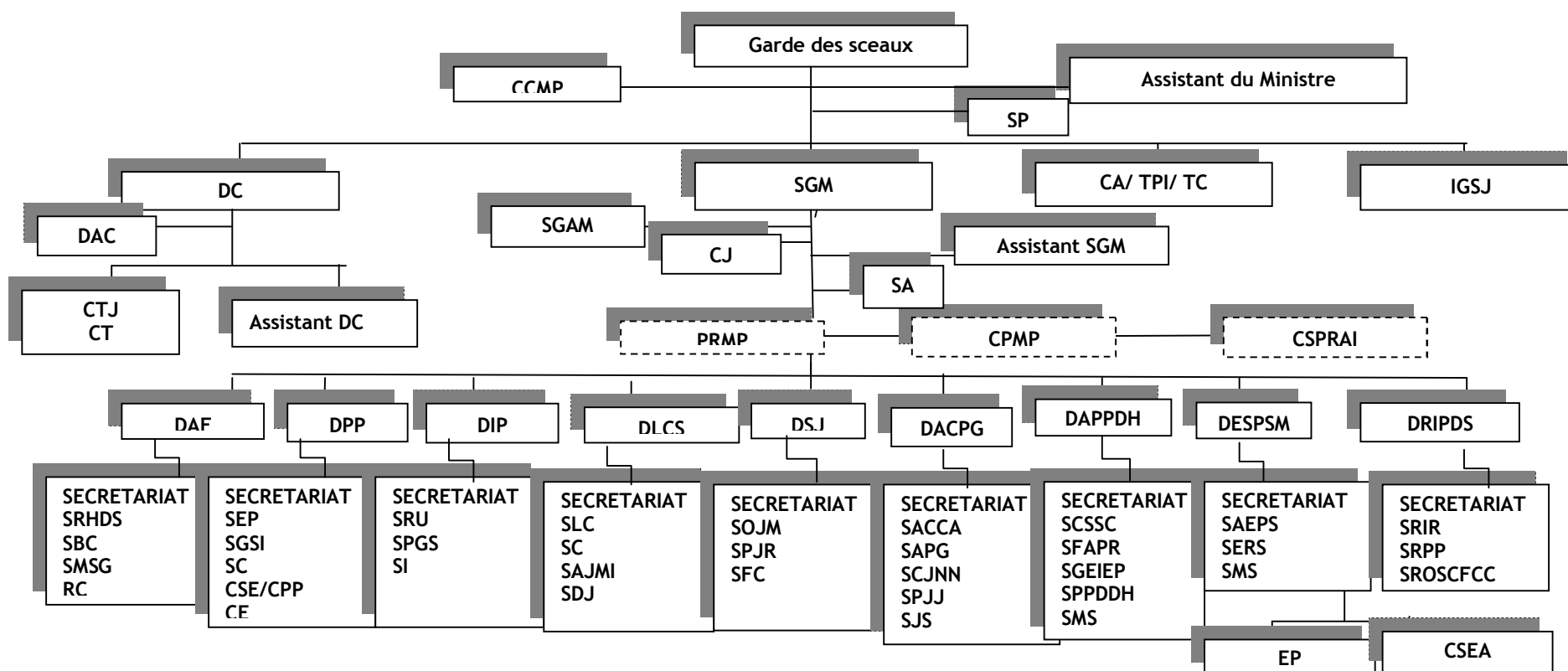
- A. BARRERE (1973) : « FINANCES PUBLIQUES» Histoire de la Pensée Economique et Analyse Contemporaine ;
- A. JCHOLL (1997) : « Les choix d'investissement dans l'entreprise » ;
- Arrêté 1997 n°1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 relatif à la mise en application du manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques et de la nomenclature des pièces justificatives ;
- Arrêté N° 06/ MJLDH/ DC/ SGM/ DRH/DPP/SA du 23 mars 2005, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Programmation et de la Prospective ;
- Arrêté n°2014-108/MJL/DC/SGM/DPP/SA du 01 Septembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget ;
- Arrêté n°2849-C/MEF/CAB/SGM/DGB/SP du 11 Août 2016 portant création, attributions, composition et fonctionnement de la Cellule de suivi-évaluation ;
- Budget - programme 2013-2016 du MJL ;
- C. LAJOYE (2008) : « Droit des Marchés Publics », 3e édition, Gualino ;
- Décret N° 2000 - 601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- Décret N°2014 - 551 du 24 septembre 2014 fixant les délais impartis aux organes de passation des marchés publics et des délégations de Service public ;
- Décret n° 2016 ó 264 du 6 avril 2016, portant composition du Gouvernement ;
- Décret n° 2016 - 292 du 17 mai 2016, fixant la structure type des ministères ;
- Décret n° 2016 - 425 du 20 juillet 2016, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Justice et de la Législation ;

- E. ALAVO (2009) : « Contribution à la consommation optimale des crédits d'investissement publics sur ressources intérieures de 2002 à 2008 au Bénin ». UAC, ENAM, Cycle II ;
- F. GUINIKOUKOU (2001) : « Lexique budgétaire, septembre » ;
- Grand Larousse illustré, dictionnaire 2014 ;
- G. TAMOU (2009) : « Contribution à une consommation optimale des crédits PIP au MESFTP » UAC, ENAM, Cycle II ;
- H. AWOLO (2007) dans « Contribution à la performance des réformes relatives au circuit de la dépense publique au Benin » UAC, ENAM, Cycle I ;
- Lexique des termes juridiques, Dalloz, 14<sup>e</sup> édition ;
- Loi n°2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ;
- Loi des Finances pour 2016 ;
- Loi n°2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ;
- Manuel de procédure des titres de paiement des dépenses publiques exécutés à l'aide du progiciel SIGFIP
- M. DAGBO (2007) dans « Contribution pour l'amélioration d'une consommation optimale des crédits d'investissements publics de la DGTCP » UAC, ENAM, Cycle II ;
- M. BOUVIER (1996) : « FINANCES PUBLIQUES » Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence ;
- Petit Larousse illustré, dictionnaire 2008 ;
- Point SIGFIP de 2007 à 2015 du MJL ;
- Rapport de performance ;
- S. ADIKPETO (2005) (Contribution au renforcement du Système de Suivi- Evaluation Au Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme : ENEAM, 2005).



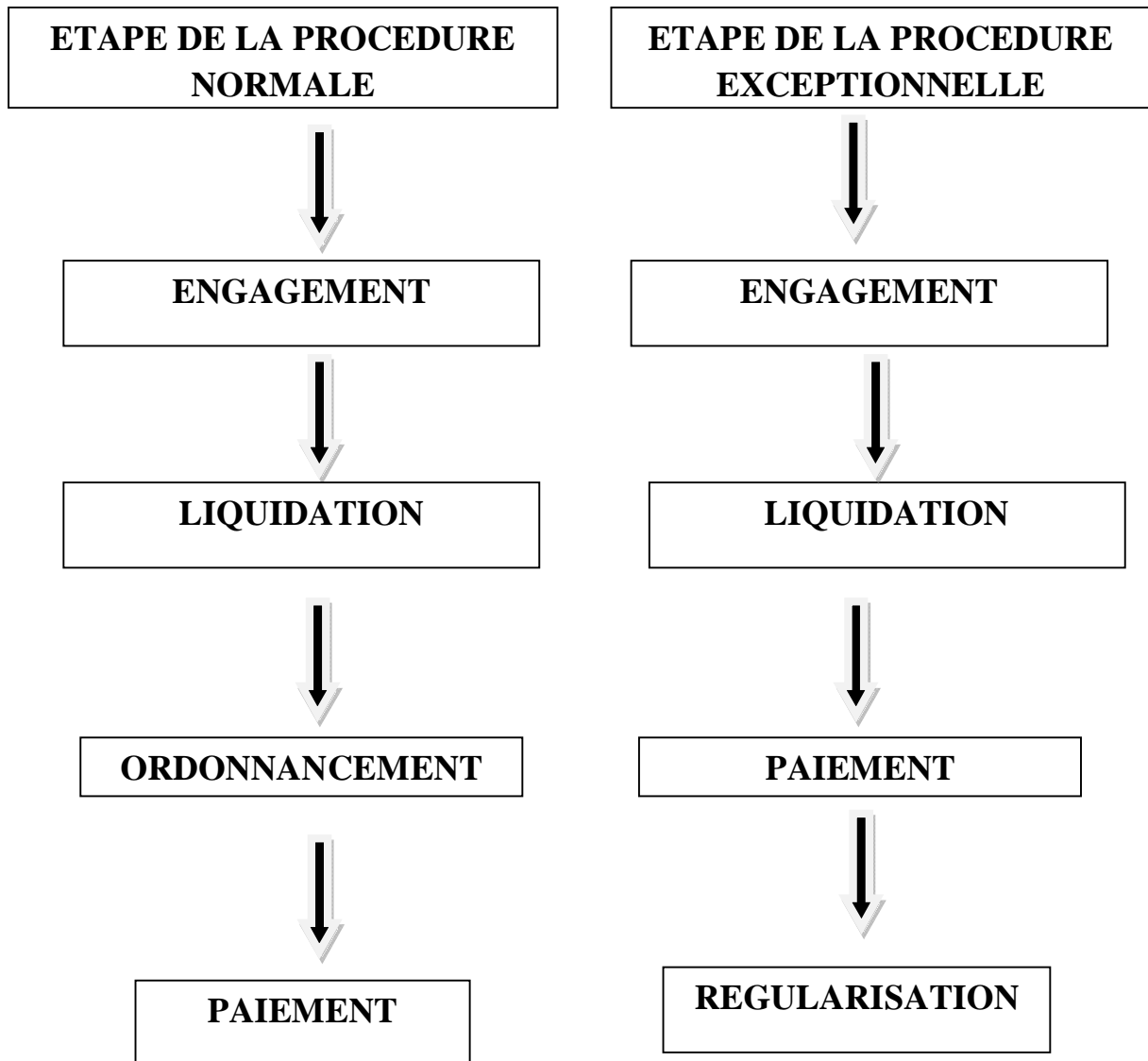
**ANNEXES**

## ANNEXE 1 : Organigramme



**Légende :** CCMP : Cellule de Contrôle de Marchés Publics ; SP : Secrétariat Particulier ; SGM : Secrétariat Général du Ministère ; SGAM : Secrétariat Général Adjoint du Ministère ; DC : Directeur de Cabinet ; DAC : Directeur Adjoint de Cabinet ; CA : Cour d'Appel ; TPI : Tribunal de Première Instance ; TC : Tribunal de Conciliation ; IGSJ : Inspection Générale des Services Judiciaires ; CJ : Cellule Juridique ; PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics ; CPMP : Commission de Passation des marchés Publics ; SA : Secrétariat Administratif ; CSPRAI : Cellule Sectorielle de Pilotage de la Réforme Administrative et Institutionnelle ; CTJ : Conseiller Technique Juridique ; CT : Conseillers Techniques ; DAF : Direction de l'Administration et des Finances ; DPP : Direction de la Programmation et de la Prospective ; DIP : Direction de l'Informatique et du Pré-archivage ; DLCS : Direction de la Législation, de la Codification et des Sceaux ; DSJ : Direction des Services Judiciaires ; DACPG : Direction des Affaires Civiles, Pénales et des Grâces ; DAPPDH : Direction de l'Administration Pénitentiaire et de la Protection des Droits Humains ; DESPSM : Direction l'Éducation surveillée et de la Protection Sociale des Mineurs ; DRIPDS : Direction des Relations avec les Institutions et de la Promotion des Dynamiques Sociales ; SRHDS : Service des Ressources Humaines et du Dialogue Social ; SBC : Service du Budget et de la Comptabilité ; SMSG : Service du Matériel et des Services Généraux ; RC : Régie Centrale ; SEP : Service des Etudes et de la Prospective ; SGSI : Service de la Gestion du Système d'Information ; SC : Service de la Coopération ; CSE/CPP : Cellule de Suivi Evaluation /Capitalisation des Programmes et Projets ; CE : Cellule Environnementale ; SRU : Service des Relations avec les Usagers ; SPGS : Service de Pré-archivage et de Gestion des Savoirs ; SI : Service Informatique ; SLC : Service de la Législation et des Sceaux ; SC : Service de la Codification SAJMI : Service de l'Assistance Juridique aux Ministères et aux Institutions de la République ; SDJ : Service de Document Juridique ; SOJR : Service de l'Organisation Judiciaire et de la Magistrature ; SPJR : Service des Personnels Judiciaires et de la Réforme ; SFC : Service de la Formation Continue ; SACCA : Service des Affaires Civiles, Commerciales et Administratives ; SAPG : Services des Affaires Pénales et des Grâces ; SCJNN : Service du Casier Judiciaire National et de Nationalité ; SPJJ : Services des Professions Juridiques et Judiciaires ; SJS : Service de la Jurisprudence et de la Statistique ; SCSSC : Service du Contrôle des Services et de la Statistique Carcérale ; SFAPR : Service des Formations, des Ateliers, de la Production et de la Réinsertion ; SGEIEP : Service de la Gestion des Equipements, et des Infrastructures et des Etablissements Pénitentiaires ; SPPDDH : Service de la Promotion, de la Protection et de la Défense des Droits de l'Homme ; SMS : Service Médico-Social ; SAEPS : Service de l'Action Educative et de la Protection Sociale ; SERS : Service des Etudes, de la Recherche et des Statistiques ; SRIR : Service des Relations avec les Institutions de la République ; SRPP : Service des Relations avec les Partis Politiques ; SROSCFCC : Service des Relations avec les Organisations et de la Société Civile et des Formation Civique et Citoyenne ; EP : Etablissements Pénitentiaires ; CSEA : Centre de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence.

**ANNEXE 2 : PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES**



**Source :** Réalisé par nous-même







## ANNEXE N°5

**Tableau n°7** : Causes explicatives du problème spécifique n°1

Causes	Effectifs	Fréquences	Taux
<b>Lenteur dans l'exécution de la procédure de passation des marchés publics</b>	25	0,78	78%
<b>Manque de rigueur de la part des acteurs qui attribuent les Marchés</b>	5	0,16	16%
<b>Elaboration tardive des projets de contrats</b>	2	0,06	6%
<b>TOTAL</b>	32	1	100%

**Source** : Question n°1 : Selon vous, quelles sont les causes qui sont à la base de lenteur dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures?

**Tableau n°8** : Causes explicatives du problème spécifique n°2

Causes	Effectifs	Fréquences	Taux
<b>Décassement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur</b>	22	0,69	69%
<b>Dysfonctionnements du SIGFiP</b>	8	0,25	25%
<b>Manque de suivi d'exécution des contrats par les gestionnaires de crédits</b>	2	0,06	6%
<b>TOTAL</b>	32	1	100%

**Source** : Question n°2: Selon vous, quelles sont les causes qui sont à la base du non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande?

**Tableau n°9** : Causes explicatives du problème spécifique n°3

Causes	Effectifs	Fréquences	Taux
<b>Insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire</b>	20	0,63	63%
<b>Gestion non performante des ressources humaines</b>	10	0,31	31%
<b>Absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif</b>	2	0,06	6%
<b>TOTAL</b>	38	1	100%

**Source** : Question n°3 : Selon vous, quelles sont les causes qui sont à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres?

**TABLE DES MATIERES**

**JURY D’EVALUATION DU MEMOIRE..... i**

**DÉCLARATION D’ENGAGEMENT..... iii**

**CERTIFICATION ..... ii**

**DÉCLARATION D’ENGAGEMENT..... iii**

**DÉDICACE ..... iv**

**REMERCIEMENTS..... v**

**LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS ..... vi**

**LISTE DES TABLEAUX..... vii**

**LISTE DES FIGURES..... viii**

**GLOSSAIRE ..... ix**

**RESUME..... xi**

**SOMMAIRE..... xii**

**INTRODUCTION..... 1**

**CHAPITRE I : CADRE CONTEXTUEL DE L’ÉTUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLÉMATIQUE D’UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS PIP FINANCES SUR BUDGET DE L’ÉTAT AU MINISTERE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION (MJL)..... 4**

**SECTION I : PRÉSENTATION DU CADRE CONTEXTUEL DE L’ÉTUDE ET DU PROCESSUS DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP ..... 4**

**PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DU MJL ET DE LA DIRECTION DE LA PROGRAMMATION ET DE LA PROSPECTIVE..... 4**

**I. Cadre institutionnel de l’étude ..... 4**

**A. Mission et attributions ..... 5**

**B. Organisation du MJL..... 6**

**II. Cadre physique de l’étude ..... 10**

**A. Mission et attributions ..... 10**

B.	Organisation de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP).....	11
	PARAGRAPHE 2 : PROCESSUS DE CONSOMMATION DES CREDITS .....	13
I.	Etapas d'élaboration et d'exécution du PIP.....	13
A.	Etapas d'élaboration du PIP.....	13
B.	Exécution financière des PIP au MJL.....	15
II.	Procédure d'exécution des dépenses de projets sur ressources intérieures.....	21
A.	Procédure Normale.....	21
B.	La procédure exceptionnelle.....	25
	SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP SUR RESSOURCES NATIONALES AU MJL .....	27
	PARAGRAPHE 1 : BILAN DES OBSERVATIONS DE STAGE, CHOIX DU PROBLEME A RESOUDRE ET DU THEME DE L'ÉTUDE .....	28
I.	Bilan des observations de stage .....	28
A.	Les Forces.....	28
B.	Les Faiblesses .....	28
II.	Choix du problème à résoudre et du thème de l'étude .....	31
A.	Choix du problème à résoudre .....	31
B.	Choix du thème de l'étude.....	32
	PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA PERSPECTIVE THEORIQUE ET FORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE .....	34
I.	Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre.....	34
A.	Perspective théorique de réflexion sur le problème général .....	34
B.	Perspectives théoriques de réflexion sur les problèmes spécifiques .....	35
II.	Formulation de la problématique de l'étude.....	36
	<b>CHAPITRE II : CHOIX ET MISE EN OEUVRE DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE D'UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS PIP FINANCES SUR BUDGET DE L'ÉTAT AU MINISTERE DE LA JUSTICE ET DE LA LEGISLATION (MJL).....</b>	<b>38</b>
	SECTION I : CHOIX DU CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE DE L'ÉTUDE .....	38
	PARAGRAPHE I : CHOIX DU CADRE THEORIQUE DE BASE DE L'ÉTUDE.....	38

I. Objectifs et hypothèses de l'étude.....	38
A. Objectifs de l'étude .....	38
B. Hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude.....	41
II. Revue de littérature .....	49
A. Revue de littérature par rapport au problème général .....	49
B. Revue de littérature par rapport aux problèmes spécifiques .....	50
PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE ET MODALITES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES .....	54
I. Approche théorique.....	55
A. Choix des outils théoriques liés au retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures .....	55
B. Choix des outils théoriques liés aux non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commande .....	56
C. Choix des outils théoriques liés à la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres .....	56
II. Approche empirique.....	57
A. Objectif de la collecte des données .....	57
B. Cadre de l'enquête et identification de l'échantillon.....	58
C. Spécification des données à mobiliser.....	59
D. Sélection des méthodes de dépouillement et de présentation des données.....	60
E. Recherche documentaire.....	60
SECTION 2 : ENQUÊTES DE VÉRIFICATION DES HYPOTHÈSES ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS .....	60
PARAGRAPHE 1 : COLLECTE DEPOUILLEMENT PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES.....	61
I. Collecte et dépouillement des données.....	61
A. Préparation de l'enquête .....	61
B. Réalisation de l'enquête.....	61
II. PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES.....	61
A. Présentation et analyse des données relatives au PS1 .....	62

B.	Présentation et analyse des données relatives au PS2 .....	64
C.	Présentation et analyse des données relatives au PS3 .....	66
<b>PARAGRAPHE 2 : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ñ UVRE .....</b>		<b>68</b>
I.	Approches de solutions .....	68
A.	Approches de solutions liées au retard dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures .....	69
B.	Approches de solutions relatives au non respect des délais d'exécution des contrats et des bons de commande.....	70
C.	Approches de solutions liées à la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres .....	71
II.	Conditions de mise en ò uvre des solutions, recommandations et tableau de synthèse de l'étude	72
A.	Conditions de mise en ò uvre des solutions .....	72
B.	Recommandations .....	72
C.	Tableau de synthèse de l'étude .....	75
<b>CONCLUSION .....</b>		<b>78</b>
<b>REFERENCE BIBLIOGRAPHIE .....</b>		<b>79</b>
<b>ANNEXES .....</b>		<b>80</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>		<b>86</b>