

RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

== ==

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

====

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

=====

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE

=====

**MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR
L'OBTENTION DU DIPLOME AU CYCLE II**

OPTION :

Administration des Finances

FILIÈRE :

Administration des Finances et Trésor

ANNÉE ACADÉMIQUE :

2015 - 2016

THÈME

**ÉTUDE DE L'AMÉLIORATION DE LA GESTION
DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS
PUBLICS AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET
DES FINANCES**

Réalisé et soutenu par :

Hervé Privath D. MISSIKPODE

Maître de stage :

M. Narcisse KITIHOUN

En service à la DDC/DGB

Directeur de mémoire :

Dr Édouard AHO

Enseignant Chercheur à l'ENAM

Novembre 2016

Version après soutenance

IDENTIFICATION DU JURY

PRÉSIDENT : Monsieur. Jules KOUNOUWEWA

VICE-PRÉSIDENT : Monsieur Moussiliou MAMADOU

MEMBRE : Monsieur Delphin AHANHANZO

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

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF



A vous mes chers parents, Christine et Michel MISSIKPODE, pour l'abnégation et la patience dont vous avez toujours fait preuve envers moi.



REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis d'exprimer notre profonde gratitude à :

- Docteur Edouard AHO, notre Directeur de mémoire, qui a suivi et orienté ce travail en dépit de ses multiples occupations ;
- Monsieur Narcisse KITIHOUN, notre Tuteur de stage, pour ses conseils éclairés et sa constante disponibilité ;
- monsieur Fiacre AVAHOUNDJE, Doctorant en fiscalité pour son aide inestimable ;
- monsieur Charbel ADJAHOUINO, Chef Division du Suivi des Investissements en portefeuille pour ses conseils éclairés;
- monsieur Maurice TOUHETONDE, Chef Service Adjoint à la DPB pour son soutien ;
- ma chère Josline Y. LAOUROU pour son soutien inconditionnel
- mes sœurs et frères pour leur soutien inconditionnel ;
- mes amis Elisée, José, Bernice, François, Frédo, Christelle, Norbert, Davila, Serge, Wilhson, Elsie, Paterné, Nahum, pour leur soutien ;
- monsieur Épiphané SOHOUÉNOU, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) et au personnel administratif et technique, pour la qualité de l'enseignement reçu et les riches expériences partagées ;
- tout le personnel de la Direction Générale du Budget ;
- tous les augustes membres du jury, qui apprécieront ce modeste travail ;
- toutes les personnes qui ont contribué d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ANAPROG:	Systeme d'Analyse Multicritere de Selection des Projets
BESA	: Budget d'Equipements Socio- Administratifs
BGE	: Budget Général de l'Etat
CDMT	: Cadre de Dépenses à moyen Terme
CDS-MT	: Cadre de Dépenses Sectoriels à Moyen Terme
CFA	: Communauté Financière Africaine
DDC	: Direction des Dépenses en Capital
DGSPP	: Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
ENAM	: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
Eng	: Engagement
GAR	: Gestion Axée sur les Résultats
INSAE	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
LOLF	: Loi Organique relative aux Lois de Finances
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
Ordon	: Ordonnancement
PIP	: Programme d'Investissements Publics
PCC	: Plan de Consommation des Crédits
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
SIGFiP	: Systeme Intégré de Gestion des Finances Publiques
TEP	: Taux d'Exécution Physique

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

LISTE DES TABLEAUX

INTITULÉS	PAGES
Tableau N°1 : Bilans du PIP sur ressources intérieures de 2006 à 2015 en milliards de FCFA	19
Tableau N°2 : Poids des ressources intérieures dans le PIP de 2006 à 2015 en milliards de FCFA	20
Tableau N°3 : Point d'exécution du PIP du MEF de 2010-2015 en milliards de FCFA	23
Tableau N°4 : Tableau des problèmes à résoudre (PAR) possibles	29
Tableau N°5 : Formulation de la problématique choisie	35
Tableau N°6 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE)	47
Tableau N°7 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)	67

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

LISTE DES GRAPHIQUES

INTITULÉS	PAGES
Graphique N°1: Résultat d'enquête pour la cause du retard dans l'incomplétude de la programmation du PIP	58
Graphique N°2 : Résultat d'enquête pour la cause du cadrage non rigoureux du PIP	59
Graphique N°3 : Résultat d'enquête pour la cause de l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire	60
Graphique N°4 : Résultat d'enquête pour la cause du retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie	61

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF



RÉSUMÉ

Les constats significatifs relevés dans le cadre de la réalisation de la présente étude ont fait apparaître trois problèmes à résoudre à savoir: le problème de suivi de l'exécution du Programme d'Investissements Publics (PIP) non satisfaisant, le problème de la gestion non satisfaisante des pensions, le problème de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF.

L' « **Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF** ». a retenu notre attention eu égard aux problèmes spécifiques qu'elle engendre notamment l'incomplétude de la programmation du PIP, le cadrage non rigoureux du PIP, l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire et le retard souvent observé dans la mobilisation des fonds de contrepartie.

Le diagnostic établi révèle que :

- l'incomplétude de la programmation du PIP est due à l'insuffisance d'informations lors de sa programmation ;
- le cadrage non rigoureux du PIP est dû à la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage ;
- l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire est liée à l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en la matière ;
- Le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie est lié à la non disponibilité des ressources budgétaires.

Les approches de solutions assorties de leurs conditions de mise en œuvre permettront de remédier à ces entraves à une amélioration de la gestion du PIP au MEF.

**GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE**

Accords de financement : les documents dans lesquels sont consignées les conclusions de négociation de prêts et /ou dons entre le Bénin et ses Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Cadre de Dépenses à Moyen Terme : c'est un ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocations budgétaires par objectifs et par programme qui indique le cadre dans lequel les décisions seront prises par les principaux acteurs de développement notamment le gouvernement pour la répartition.

Incomplétude : caractère, état de ce qui incomplet, de ce à quoi il manque quelque chose

Lettre de cadrage : lettre établie par le MEF et adressée aux ministères dépensiers pour leur notifier le cadrage budgétaire qu'il doit respecter dans le cadre de la confection de son budget.

Programme : ensemble de mesures et d'actions de politique économique destiné à atteindre un objectif.

Programme d'investissements publics : c'est un programme triennal glissant à horizon mobile comportant un ensemble de projets et programmes sur une période de trois (3) ans ajustable chaque année.

Projet : c'est un ensemble d'investissements et d'activités limitées dans le temps et dont le résultat contribuera à améliorer la qualité de la vie d'un groupe de bénéficiaires donné.

Réallocation de crédits : c'est la réorientation de crédits pour un usage autre que celui prévu initialement.


SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1ER : CADRE DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES PIP AU MEF	4
SECTION I : PRÉSENTATION DU CADRE CONTEXTUEL DE L'ÉTUDE..	5
SECTION II : ÉTATS DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLÉMATIQUE DE L'ÉTUDE.....	30
CHAPITRE II : APPROCHES THÉORIQUES ET MÉTHODOLOGIQUE, ANALYSE DES DONNÉES ET APPROCHES DE SOLUTIONS.....	37
SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE	38
SECTION 2 : RESULTATS DES ENQUETES, APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE LEUR MISE EN OEUVRE	56
CONCLUSION.....	69
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	71
ANNEXES.....	73
TABLES DES MATIÈRES.....	78

INTRODUCTION

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

La Loi Organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances (LOLF) a introduit des innovations dans le processus budgétaire. Au nombre de celles-ci, figure le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP). Ce dernier unifie les documents d'orientation du Budget Général de l'Etat et du Programme d'Investissement Public élaborés respectivement par le Ministère de l'Économie et des finances (MEF) et le Ministère en charge du développement. Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) est un instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant établi en référence au DPBEP et qui présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois ans. Le DPPD est ainsi le vecteur principal de la performance et sur la base de sa présentation que sont élaborés les documents de performances à savoir le Projet Annuel de Performance (PAP) et le Rapport Annuel de Performance (RAP) qui doivent améliorer la gestion peu performante actuelle.

Le Programme d'Investissement Public (PIP) est un instrument de prise en charge de la politique de développement économique, à travers le renforcement de la formation brute de capital fixe et du capital humain.

Le développement d'un pays impose à l'Etat l'utilisation des ressources pour la satisfaction des besoins socio-économiques de la nation. Pour honorer cette charge institutionnelle, le gouvernement, à partir d'une vision de développement contenue dans son programme d'action, définit, d'une part, des politiques économiques et sociales à portée nationale ou sectorielle, comprenant une panoplie de projets et programmes, et d'autre part, des stratégies et mécanismes de leur opérationnalisation.

Elles prennent souvent la forme d'investissements à long terme dans la recherche du développement, de l'éducation et du financement des infrastructures (routes, électricité, télécommunication et eau) ; et les subventions directes aux ménages pauvres. Le développement d'un État dépend de la stratégie mise en œuvre pour la réduction de la pauvreté.

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Au Bénin, le Programme d'Investissements Publics est l'un des outils d'opérationnalisation de la politique déclinée dans la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRIP). Il comprend un ensemble de projets et programmes que l'Etat envisage d'exécuter au cours d'une période donnée.

L'atteinte des objectifs de développement nécessite le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de ces programmes et projets.

Une programmation et exécution rigoureuse permettront d'avoir les résultats escomptés dans le déroulement et la clôture à bonne date du PIP. C'est dire l'importance que revêt la réussite de sa bonne gestion retenue dans le portefeuille de l'État pour l'accompagner dans l'amélioration de ses performances notamment en matière de gestion des finances publiques et du renforcement du cadre macroéconomique.

Nonobstant cet état de chose, on assiste à une gestion peu satisfaisante du PIP qui s'illustre par le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie du budget national, l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire et le cadrage non rigoureux du PIP entre autres. C'est pour appréhender les contours de ces insuffisances constatées dans le processus de gestion du PIP au MEF et proposer des mesures correctives que nous formulons notre thème qui est libellé : « **Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF** ».

Le développement de ce sujet est présenté en deux chapitres. Le premier chapitre est consacré à la présentation du cadre de l'étude, au ciblage de la problématique de la gestion non optimale du PIP au MEF de même que la perspective théorique de sa résolution. Quant au deuxième chapitre, il aborde le cadre théorique et méthodologique et l'analyse des résultats des enquêtes afin de proposer quelques approches de solution de même que les conditions de leur mise en œuvre.

**CHAPITRE 1ER : CADRE DE L'ETUDE,
ETAT DES LIEUX ET CHOIX DE LA
PROBLEMATIQUE DE L'ÉTUDE DE
L'AMÉLIORATION DE LA GESTION
DES PIP AU MEF**

SECTION 1 : Présentation du cadre de l'étude et état des lieux pour l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Nous présentons ici la Direction Générale du Budget comme cadre institutionnel de l'étude et la Direction de Suivi des Investissements et des Provisions comme cadre physique de l'étude.

PARAGRAPHE 1 : Cadre de l'étude

I. Du cadre institutionnel de l'étude : la Direction Générale du Budget

La Direction Générale du Budget est l'une des directions techniques du Ministère de l'Economie et des Finances. Les missions et l'organisation de la Direction Générale du Budget sont contenues dans l'arrêté 2849/MEF/CAB/SGM/DGB/SP du 11 aout 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction générale du budget.

A. Des attributions de la Direction Générale du Budget

Selon l'article 1^{er} de l'arrêté cité supra, la Direction Générale du Budget est chargée :

- d'élaborer les projets de loi de finances initiale et rectificative et de suivre leur exécution, y compris la part relevant des Collectivités Locales et des Etablissements Publics à caractère Administratif ;
- de traiter les aspects technique, juridique et financier du budget de l'Etat ;
- de concevoir, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer les reformes budgétaires ;
- d'appuyer et d'assister techniquement les ministères et institutions de l'Etat dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des documents de programmation pluriannuelle de dépenses ;
- d'appliquer le code des pensions civiles et militaires de retraite ;

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

- de former et recycler le personnel appartenant aux corps de l'Administration Centrale des Finances ;
- d'administrer le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) ;
- de suivre les aspects budgétaire, physique et financier des investissements publics, des contrats de Partenariat Public-Privé et des dépenses à caractère accidentel et imprévisible du budget général ;
- d'assurer l'exercice de la fonction solde de l'Etat ;
- d'examiner des réglementations en matière de statuts et de rémunérations des personnels de l'Etat, des Collectivités Locales et des autres organismes publics ;
- de centraliser les opérations budgétaires des ordonnateurs, en vue de la reddition des comptes relatifs à l'exécution de la loi de finances ;
- de piloter l'amélioration de la transparence budgétaire.

B. De l'organisation et du fonctionnement de la Direction Générale du Budget

L'article 2 du présent arrêté énumère la composition de la Direction Générale du Budget.

- les structures et les personnes directement rattachées au Directeur Général du Budget ;
- la Direction de la Préparation et du Suivi de l'Exécution de la Loi de Finances (DPSELF) ;
- la Direction du Suivi des Investissements et des Provisions (DSIP) ;
- la Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV) ;
- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- la Direction de l'Informatique (DI) ;
- le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale et des Finances (CFPACF).

II. Cadre physique de l'étude : la Direction de Suivi des Investissements et des Provisions et la DPRV

A. De la Direction du suivi des investissements et des provisions

La Direction du Suivi des Investissements et des Provisions est chargée de piloter les crédits globaux destinés à la couverture des dépenses accidentelles et imprévisibles et de suivre l'exécution des actions d'investissements en collaboration avec la Direction de la Préparation et du Suivi de l'Exécution de la Loi de Finances et en liaison avec le ministère en charge du Développement et les ministères sectoriels.

A ce titre, elle est chargée :

- de gérer les investissements en portefeuille ;
- de faire le suivi budgétaire, physique et financier des investissements publics en liaison avec le ministère en charge du Développement et les ministères sectoriels ;
- de suivre les contrats de partenariat public-privé (PPP) ;
- de faire le suivi des provisions.

La Direction du Suivi des Investissements et des Provisions comprend :

- un Secrétariat ;
- le Service du Suivi des Provisions (SSP) ;
- le Service du Suivi des Investissements (SSI) ;
- la Régie Centrale Spéciale (RCS).

1. Du Secrétariat de la Direction

Le Secrétariat de la Direction est chargé de :

- saisir les correspondances et les documents de la direction ;
- réaliser les opérations de classement de dossiers et de conserver toute la documentation de la direction ;

- de traiter le courrier de la direction et d'exécuter toutes autres tâches confiées par le Directeur.

2. Du Service du suivi des provisions

Le Service de suivi des Provisions pilote la répartition des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles.

A ce titre, il est chargé :

- de gérer la répartition des dépenses imprévisibles et accidentelles comprenant la gestion du capital décès et des arrérages ;
- de suivre le paiement des contributions de l'Etat aux organismes.

Le Service du Suivi des provisions comprend quatre (04) divisions à savoir :

- la Division des Equipements ;
- la Division des Dépenses imprévisibles n°1 ;
- la Division des Dépenses imprévisibles n°2 ;
- la Division des Dépenses imprévisibles n°3.

3. Du service du Suivi des investissements

Le Service du Suivi des investissements fait le suivi du portefeuille actif de l'État ainsi que des actions d'investissement de toute nature.

A ce titre, il est chargé :

- de gérer les investissements en portefeuille ;
- de faire le suivi budgétaire, physique et financier des investissements publics.

Le Service du Suivi des investissements comprend deux (02) divisions à savoir :

- la Division du Suivi des Investissements Exécutés par l'Administration Centrale ;

- la Division du Suivi des Investissements Exécutés en Maîtrise d'Ouvrage Délégué (MOD) et Partenariat Public-Privé (PPP).

4. De la Régie Centrale Spéciale (RCS)

La Régie Centrale Spéciale gère les fonds destinés à la prise en charge des évacués sanitaires et les missions spéciales.

B. De la Direction des pensions et rentes viagères

La Direction des pensions et rentes viagères est chargée d'appliquer le code des pensions de retraite.

A ce titre, elle est chargée :

- d'élaborer le Projet annuel de Performance du Fonds National de Retraite du Bénin (FNRB) ;
- d'élaborer le Rapport Annuel de Performance du FNRB ;
- d'étudier les droits à pensions et aux rentes viagères ;
- de liquider et d'ordonnancer les pensions et rentes viagères ;
- de valider les services stagiaires, auxiliaires et assimilés ainsi que le rachat des parts contributives ;
- d'étudier toutes les questions et tous les projets de textes relatifs aux pensions et aux rentes viagères ;
- de tenir le fichier des pensionnés du FNRB ;
- d'assurer la gestion et la conservation du fond d'archives du FNRB ;
- d'étudier les dossiers relatifs aux frais de soins et d'hospitalisation des pensionnés du FNRB ;
- de régulariser les pensions payées sans ordonnancement ;
- d'assurer la gestion et la conservation des titres de pension ;
- d'assurer la délivrance des bulletins de visite médicale.

La Direction des pensions et rentes viagères comprend :

- le Secrétariat ;
- le Pool de validation et de Confection des Livrets de Pension ;

- l'Unité de traitement Informatique du FNRB ;
- le Service des Etudes, du Contentieux et des Archives du FNRB (SECA-FNRB) ;
- le Service de la Dépenses ;
- le Service de la Recette.

1. Du Secrétariat de Direction

Le Secrétariat de Direction est chargé de :

- saisir les correspondances et les documents de la direction ;
- réaliser les opérations de classement des dossiers et de conserver toute la documentation de la direction ;
- traiter le courrier de la direction et d'exécuter toutes autres tâches confiées par le Directeur ;
- effectuer un prétraitement des dossiers ;
- délivrer les bulletins de visite médicale.

2. Du Pool de validation et de Confection des Livrets de Pension

Le Pool de Validation et de Confection des Livrets de Pension est rattaché au Directeur des Pensions et Rentes viagères. Il est chargé :

- de procéder à la validation et à la transmission électronique des dossiers de pensions dans le système d'information ;
- de confectionner les livrets de pensions ;
- de gérer la remise des livrets de pension.

3. De l'Unité de Traitement Informatique du FNRB

L'Unité de Traitement Informatique du FNRB est rattachée au Directeur des Pensions et Rentes Viagères. Elle est chargée :

- de faire les tests d'acceptation des modules conçus et livrés par la Direction de l'Informatique ;
- de faire les traitements liés à la génération mensuelle des pensions ;

- d'assister les utilisateurs dans l'exploitation des systèmes d'informations disponibles ;
- de rédiger les spécifications fonctionnelles pour la maintenance évolutive des systèmes d'informations disponibles ;
- de participer aux travaux d'étude et de conception des modules d'informatiques.

4. Du Service d'Etude, du Contentieux et des Archives du FNRB

Le Service d'Etude, du Contentieux et des Archives du FNRB traite des questions juridique et financier du budget du FNRB ainsi que toutes questions relatives aux textes régissant les pensions et les rentes viagères.

A ce titre ; il est chargé :

- d'élaborer le Projet Annuel de Performance et le Rapport Annuel de Performance du FNRB ;
- d'étudier toutes les questions et projets de textes relatifs aux pensions et aux rentes viagères ;
- d'étudier toutes les questions contentieuses portant notamment sur l'application de la législation et des règlements en vigueur en matière de pensions et de rentes viagères ;
- de gérer le fonds d'archives du FNRB ;
- d'assurer le respect de la réglementation relative aux pensions et aux rentes viagères.

Le Service des Etudes, du Contentieux et des Archives comprend trois (03) divisions à savoir :

- la Division des Etudes et de la Statistique ;
- la Division du Contentieux ;
- la Division des Archives.

5. Du Service de la Dépense

Le Service de la Dépense est chargé :

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

- d'étudier les droits à pensions et aux rentes viagères ;
- de liquider et d'ordonnancer les pensions et les rentes viagères ;
- de tenir le fichier des pensionnés, des bénéficiaires et rentes viagères ;
- d'exécuter les dépenses de fonctionnement du budget du FNRB ;
- de liquider les dépenses relatives aux soins et hospitalisations des pensionnés du FNRB.

Le Service de la Dépense comprend quatre (04) divisions à savoir :

- la Division de la Comptabilité ;
- la Division de Concession des Pensions des Ayants Cause ;
- la Division de Concession des Pensions de Retraite ;
- la Division des Modifications de Pensions.

6. Du Service de la Recette

Le Service de la Recette est chargé :

- de gérer les affiliations du FNRB ;
- de veiller au mandatement automatique des cotisations et de l'abondement pour pensions ;
- de valider les services stagiaires, auxiliaires et assimilés ainsi que le rachat des parts contributives ;
- de régulariser les cotisations des agents en position de détachement, de disponibilité et d'interruption de service ;
- de suivre le recouvrement des cotisations des affiliés en collaboration avec le service des recettes de la Direction Générale du Trésor et la Comptabilité.

Le Service de la Recette comprend trois (03) divisions à savoir :

- la Division des Affiliations et du Suivi des Mouvements de Carrière ;
- la Division des Emissions des Titres de Perception ;
- la Division du Suivi du Recouvrement des Cotisations.

PARAGRAPHE 2 : Observations de stage

Elles sont faites par rapport aux activités de la Direction du Suivi des Investissements et des Provisions et celles de la Direction des Pensions et rentes viagères. Les constats significatifs identifiés sont regroupés en des problèmes à résoudre.

I. A la Direction du Suivi des Investissements et des Provisions (ex-DDC)

Les observations portent sur la procédure d'élaboration du Programme d'Investissements Publics, le fonctionnement et le rôle de la Direction du suivi des investissements et des provisions dans l'exécution des PIP et sur les sources de financement des projets inscrits aux Programmes d'Investissements Publics.

A. Procédure d'élaboration et de sélection du Programme d'Investissements Publics

L'élaboration du Programme d'Investissements Publics et la sélection des projets à inscrire à ce programme suivent un processus bien défini.

1. Le processus d'élaboration du PIP

Le processus d'élaboration du PIP comporte les étapes ci-après :

- l'élaboration du cadre macro-économique et la mise en place du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) par la DGAE ;
- la rédaction et l'envoi d'une lettre de cadrage aux Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat par le MEF ;
- la conception et l'envoi des fiches ANAPROG des projets à inscrire au PIP aux différents Ministères et Institutions de l'Etat par la DPI ;
- l'identification des projets au niveau des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- le remplissage des fiches ANAPROG ;

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

- les séances de concertations budgétaires au niveau des Ministères et Institutions de l'Etat en vue d'une sélection des projets ;
- la réception des fiches ANAPROG des projets à inscrire au PIP et l'analyse des projets par la DPI à travers ses services ;
- l'élaboration de la première mouture du PIP par la DPI/MPD ;
- le calcul du PIP global qui s'obtient par le produit suivant : (Produit Intérieur Brut) x (taux d'Investissement). Ce produit est composé du PIP Administration Centrale, du PIP Entreprises Publiques et du PIP Collectivités Locales ;
- le niveau des investissements à inscrire au TOFE. Ce niveau est déterminé à partir du PIP Administration Centrale, corrigé avec le taux de réalisation prévisionnelle. Ce chiffre s'obtient dans le TOFE en faisant l'addition suivante : (contribution budgétaire à l'investissement + dons + prêts) ;
- la validation de la première mouture du PIP par les DPP des Ministères et les Institutions de l'Etat ;
- la séance de concertation entre le MPD et le MEF sur la première mouture du PIP ;
- l'examen de la première mouture du PIP par le conseil des ministres ;
- la finalisation de la première mouture du PIP et la transmission des documents du PIP aux Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat, au MEF et à l'Assemblée Nationale par la DPI ;
- l'examen et le vote du Budget Général de l'Etat par le Parlement ;
- la transmission des documents du PIP aux Ministères et Institutions de l'Etat ;
- l'archivage des documents du PIP dans une base de données documentaires.

a. Elaboration du cadre macro-économique et le Cadre de Dépenses à

Moyen Terme (CDMT)

La Programmation des Investissements Publics démarre au mois de mai par l'élaboration d'un document de cadrage macro-économique. Ce document contient les orientations et les options macro-économiques sectorielles en matière de financement.

b. Les orientations et options macro-économiques

L'objectif des orientations et options macro-économiques est de déterminer le montant global du PIP pour trois (3) ans.

Les éléments de base qui permettent de déterminer les orientations et les options macro-économiques sont :

- le niveau du PIP courant et du taux de croissance prévisible en tenant compte des difficultés tant conjoncturelles que structurelles de l'économie et des mesures envisagées pour les corriger. Les données brutes sont recueillies soit auprès de l'INSAE soit dans le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).

c. Les orientations et options sectorielles en matière de financement

Il s'agit de l'affectation du PIP par secteur et par source de financement à savoir :

- la part (en %) des secteurs de production dans le PIP (secteurs : rural, industrie et artisanat, eau et électricité, infrastructures, commerce, services et tourisme) ;
- la part (en%) des secteurs sociaux (santé, éducation, habitat et autres secteurs sociaux) ;
- la part (en%) du secteur de l'Administration.

Ces différentes orientations sont retenues par le comité PIB/TOFE et tiennent compte des conclusions des revues des dépenses publiques dans les secteurs concernés et surtout de la contribution de chacun des secteurs à la formation du PIB.

C'est le comité PIB/TOFE qui procède à l'affectation du PIP par secteur. Le poids des ressources internes et externes est déterminé conformément au Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).

Les objectifs spécifiques du CDMT sont :

- faciliter les choix politiques ;
- définir un cadre de ressources cohérent et réaliste favorable à la création d'un environnement macro économique équilibré ;
- servir de système de répartition des ressources conformément aux priorités stratégiques ;
- réaliser l'adéquation entre les besoins et les ressources disponibles ;
- s'assurer de l'emploi plus efficace des ressources et d'une discipline budgétaire plus rigoureuse ;
- faciliter l'ajustement des produits et des réalités budgétaires ;
- réduire les tensions tout au long du processus budgétaire.

Le cadre de ressources cohérent et réaliste est défini par le Comité PIB/TOFE (DPI, INSAE, DGB, DGAE et DGSPP). Sur cette base, les Ministères sectoriels élaborent les Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDS-MT) et acheminent à la DPI leurs propositions de projets et programmes à inscrire au PIP par sources de financement.

2. Sélection des projets et programmes à inscrire au PIP

L'examen des propositions qui aboutit à la sélection des projets et programmes à inscrire au PIP se fait par la DPI à la lumière des critères ci-après :

a. Critères d'ordre général

Au titre des critères d'ordre général retenus par la DPI pour le choix des projets à inscrire au PIP, on peut citer :

- le niveau de maturité du projet. Il s'agit des projets dont le contour est bien cerné ;
- le niveau d'obtention du financement du projet.

Ainsi, seront retenus pour :

- la première année du PIP, les projets dont le financement est acquis, c'est-à-dire les projets dont les accords de financement sont bouclés ;
- les deuxième et troisième années du PIP, les projets dont le financement est à rechercher.

b. Critères d'ordre spécifique

Les projets à inscrire au PIP doivent être conformes avec le cadre macroéconomique d'ensemble et les stratégies sectorielles. Plusieurs éléments permettent à l'équipe d'analyse de la DPI d'apprécier les projets suivant ce critère. Il s'agit :

- de leur cohérence avec la stratégie du secteur auquel ils appartiennent;
- de leur incidence sur la dette publique ;
- de leur impact sur les finances publiques ;
- de leur contenu en formation brute de capital fixe ;
- des charges récurrentes minimales induites ;
- des emplois générés ;
- de leur localisation en fonction de l'indicateur local du développement humain et des indicateurs des performances sectorielles.

L'analyse des projets et programmes à inscrire au PIP est faite à partir d'un Système d'Analyse Multicritère de Sélection des projets (ANAPROG). Ce Système est basé sur les grilles informatisées d'analyse des projets qui comportent trois (3) volets :

- volet d'analyse commentée par rapport à chaque critère retenu ;

- volet destiné à la notation finale du projet, à la programmation corrigée (après analyse) des réalisations physiques et de leur financement par source ;
- volet destiné à la programmation corrigée par nature de dépense.

La première mouture du document du PIP est soumise aux DPP pour la validation.

Le document du PIP validé est introduit en Conseil des Ministres pour son adoption avant sa transmission à l'Assemblée Nationale.

B. Fonctionnement et rôle de la DDC désormais Direction du Suivi des Investissements et des Provisions (DSIP)

Le fonctionnement et le rôle de la DSIP seront présentés à travers les services qui la composent, notamment le Service du Suivi des Investissements (SSI) autrefois appelé service de préparation et celui d'exécution du budget des dépenses en capital.

1. Le Service du Suivi des Investissements

Le rôle dévolu à ce service se résume essentiellement dans le suivi du portefeuille actif de l'État ainsi que des actions d'investissement de toute nature.

Afin de faire des analyses, nous avons réalisé quelques points.

Le tableau n°1 de la page 19 donne le récapitulatif des bilans du PIP sur ressources intérieures.

D'un autre côté le tableau n°2 de la page 20 nous montre le poids des ressources intérieures dans le PIB de 2006 à 2015.

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Tableau n°1 : Bilan du PIP sur ressources intérieures de 2006 à 2015 en milliards de FCFA

Années	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses prévues	95,736	161,126	237,599	272,838	279,35	140,9	125,59	143	161,6	172,318
Dépenses réalisées	50,524	106,956	141,746	136,085	75,77	87,87	113,63	116,77	103,44	146,94
Taux de réalisation en %	52,77	66,38	59,66	49,87	27,12	62,37	90,48	81,65	64,01	85,28

Source : RAPPAV DGSPP, novembre 2016

Ces bilans montrent la mobilisation peu optimale des ressources intérieures notamment en 2009 où le taux de réalisation est de 49,87% soit une contre performance de près de 10% comparée à 2008. Cette contre performance a atteint son niveau critique en 2010 qui est de 27,12%, ceci dû à la crise économique et financière de 2009 avec ses effets pervers sur l'économie nationale. Ceci dit, nous avons quelques forts taux réalisés 90,48% en 2012, et qui continue en 2013 qui de 81,65% sans oublier la réalisation de 2015 qui n'est pas négligeable étant de 85,28%

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Tableau n°2 : Poids des ressources intérieures dans le PIP de 2006 à 2015 en milliards de FCFA

Années	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Montant du PIP	196,415	286,085	432,423	491,747	469,19	310,318	272,36	272,900	297,800	405,618
Montant des Ressources Internes (RI)	95,736	101,126	237,599	272,838	279,35	140,9	125,59	143	161,6	172,318
Poids de RI dans le PIP en %	48,74	35,34	54,95	55,48	59,54	45,41	46,11	52,41	54,26	42,48

Source : RAPPV DGSPP, novembre 2016

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

A partir de ce tableau, on constate que les projets inscrits au Programme d'Investissements Publics ne manquent pas de financement car les ressources intérieures oscillent autour de 50% du montant du PIP global malgré la crise économique et financière de 2009 où le poids dans les années 2009 et 2010 est resté constant par rapport aux années précédentes. Ceci montre l'effort fait mais qui reste insuffisant.

Les rapports successifs sur l'état d'avancement des projets et programme du programme d'investissements publics notamment sur les cinq dernières années nous laissent voir l'exécution des projets et/ou programmes hors PIP et hors cadrage. La justification trouvée est celle-ci « Ces ressources supplémentaires obtenues sont, soit au profit des projets et programmes inscrits au PIP soit au profit d'autres projets non-inscrits dont la pertinence est prouvée ». Ainsi au titre de l'année 2011 le MEF a obtenu le décaissement de **10,21 milliards de FCFA** sur don de l'AID pour le compte du 6ème Crédit ARP. En 2012, le Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires a bénéficié d'un prêt de la BAD et a connu un ordonnancement de **0,65 milliard de FCFA**. En 2013 le même ministère a obtenu **38,72 milliards de FCFA** exécuté hors PIP et hors cadrage qui se détaillent comme suit :

- le Projet de Stratégie de Lutte contre le Blanchissement d'Argent a ordonnancé **0,051 milliard de FCFA** sur don de l'AID ;
- le projet PAIC a ordonnancé **0,10 milliard de FCFA** sur don du FAD ;
- le Projet de Facilitation de Commerce II a enregistré un ordonnancement de **1,31 milliard de FCFA** sur don de l'AID ;
- le Projet d'Appui aux Réformes Financières (PAREF) a décaissé **22,49 milliards de FCFA** sur prêt du FAD ;
- le 8ème PRSC a bénéficié d'un prêt de l'AID et a décaissé **17,77 milliards de FCFA**.

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

- La série des dépenses exécutées hors PIP et hors cadrage se poursuit. Au titre de 2014 nous avons **10,02 milliards de FCFA** sont exécutés dans les programmes suivants:
- le Projet de Stratégie de Lutte contre le Blanchissement d'Argent a ordonné **0,07 milliard de FCFA** sur **don de l'AID** ;
- le Projet Ligne de Crédit Micro Finance a ordonné **0,10 milliard de FCFA** sur **prêt de la BADEA** ;
- le Crédit d'appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRSC 9) a connu un ordonnancement de **9,85 milliards de FCFA**.

En 2015, le Programme d'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques a ordonné **1,06 milliard de FCFA** sur **prêt du FAD**, hors PIP et hors cadrage.

Tout ceci est résumé dans le tableau n°3 de la page 22

Années	Montants en milliards de FCFA	Projets et Programmes	PTF
2011	10,21	P-	AID
2012	0,65	PAGFPACA	BAD
2013	38,72	PSLCBA, PAIC, PFCII, PAREF, PRSC 8	AID
2014	10,02	PSLCRA, PLCMF	AID, BADEA
2015	1,06	PAGFP	FAD

Source : DGSP, Novembre 2016

Compte tenu des montants importants de ces ressources exécutées hors PIP et de la récurrence de ce fait observé quatre fois durant ces cinq dernières

années, nous notons donc **une incomplétude de la programmation du PIP et en même temps le cadrage non rigoureux du PIP.**

Au niveau des investissements en portefeuille par exemple le taux d'exécution en 2013 est de 00% tandis que ce taux est de 100% en 2015 et qui s'est fait par la libération totale des arriérés de la BIDC, de la BID, du FSA, de la Direction Nationale des Assurances et de SID, ce qui montre **l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire**, comme le confirme le tableau n°3 de la page 23.

La redondance de la recommandation « assurer un suivi régulier de l'exécution du plan de passation des marchés » au niveau des cinq dernières années dans les PAPPV successifs pour le compte du MEF démontre de **l'absence d'une équipe de suivi et de mise en œuvre des recommandations.** Les arrêts et les retards observés dans l'exécution des projets et programmes à contrepartie laissent voir des difficultés dans la mobilisation desdits fonds, ce qui se manifeste **par un retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie.** Certaines activités que sont :

- ◆ Elaborer les arrêtés portant report de crédits de la gestion antérieure sur l'exercice en cours d'exécution. A ce niveau nous avons constaté que les gestionnaires de projets n'arrivent pas à consommer l'intégralité de la dotation.
- ◆ Participer à l'élaboration du Programme d'Investissements Publics(PIP) et à son intégration dans le Budget Général de l'Etat (BGE). Le PIP est élaboré par rapport au cadre macro-économique défini pour chaque année par le

Ministère de l'Economie et des Finances (les orientations et les options macro-économiques sectorielles et les options en matière de financement). Le Service de la Préparation en ce qui le concerne, **veille aux arbitrages**

budgétaires et à l'intégration des projets sélectionnés dans le Budget Général de l'Etat.

Tableau n°3 : Point d'exécution du PIP du MEF de 2010-2015 en milliards de FCFA

Années	TEP%	Prévision	Eng	Taux Eng%	Ordon	Taux Ordon%
2010	35	19,064	3,655	19,18	3,599	18,88
2011	66	8,778	8,702	99,14	6,524	74,33
2012	68	16,228	12,232	75,38	9,430	58,11
2013	72	15,001	14,393	95,89	12,357	82, 32
2014	89	16,549	16,549	101,48	10,699	65,60
2015	74,17	17,588	11,820	67,20	10,926	62,12

Source : DGSPP, novembre 2016

A travers ce tableau, nous constatons **une évolution croissante de la dotation du PIP du MEF** mais **aussi le niveau de réalisation en progression au fil des années**. Ce tableau nous laisse voir aussi un écart important entre le taux d'engagement des dépenses et celui de l'ordonnancement, ce qui montre **des difficultés au niveau de la phase d'ordonnancement**.

II. Au niveau de la Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV)

A. Présentation du FNRB et de la DPRV

1. Le Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB)

L'origine du Fonds de Retraite remonte à 1924, où fut créée la Caisse Inter Coloniale de Retraite par la loi du 14 avril 1924.

A la suite de cette caisse, ont été créées deux (2) autres dénommées :

- □ Caisse de Retraite de la France d'Outre-mer, régie par le décret n° 50-461 du 21 avril 1950 ;

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

- □ Caisse Locale de Retraite de l'Afrique Occidentale Française (AOF), régie par le décret n°52-557 du 17 mai 1952 réorganisant la Caisse Locale de Retraite de l'AOF.

Ces différentes caisses étaient gérées par la Caisse de dépôt et de consignation.

Le Fonds National des Retraites a été créé le 8 juin 1961, par la loi n°61-12, portant régime des pensions de la caisse de retraite du Dahomey. Placé sous l'autorité du Ministre chargé des Finances, conformément à l'article 66 de l'ordonnance n°63/PR du 29 décembre 1966, portant réforme des pensions civiles et militaires, le Fonds National des Retraites du Bénin ne dispose pas d'une structure organisationnelle propre. Sa gestion est confiée à plusieurs directions du Ministère de l'économie et des Finances que sont : la Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV), le Contrôle Financier (CF) et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Mais c'est la DPRV qui est spécialisée dans l'étude, la liquidation, et la concession des pensions. Notons, par ailleurs que la Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières (DRSC) du Ministère chargé du Travail, collabore avec la DPRV en ce qui concerne les pensions de retraite. Les pensionnés civils et militaires sont régis par la loi n°86-014 du 26 septembre 1986, portant Code des pensions civiles et militaires de retraite. Après l'adoption de cette loi, quatre (4) autres actes sont intervenus pour la modifier. Il s'agit de :

- la décision loi n°89-005/ANP/CP du 12 avril 1989 modifiant les dispositions des articles 1er, 3, 6, 8, 11 et 20 de la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 ;
- la loi n°89-019 du 12 mai 1989 portant amendement et approbation de la décision loi n°89-005/ANP/CP du 12 avril 1989 modifiant les dispositions

des articles 1er, 3, 6, 8, 11 et 20 de la loi n°86-014 du 26 septembre portant Code des pensions civiles et militaires de retraite ;

- la loi n°92-025 du 12 mai 1989 portant dérogation à titre exceptionnel à l'ordonnance n°63/PR du 29 décembre 1966 et au code des pensions civiles et militaires de retraite ; la loi n°2005-24 du 08 septembre 2005 modifiant et complétant la loi n°86-014 du 26 septembre 1986 portant code des pensions civiles et militaires de retraite.

2. La Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV)

La Direction des pensions et rentes viagères est chargée d'appliquer le code des pensions de retraites. Au cours de notre passage dans cette Direction, nous étions resté uniquement au niveau du Pool de Validation et de Confection des Livrets de Pension. Le Pool de Validation et de Confection des Livrets de Pension est rattaché au Directeur des Pensions et Rentes viagères. Il est chargé :

- de procéder à la validation et à la transmission électronique des dossiers de pensions dans le système d'information ;
- de confectionner les livrets de pensions ;
- de gérer la remise des livrets de pension.

B. Activité au niveau du service de la DPRV

Les observations à ce niveau sont faites en premier lieu sur les pièces à fournir pour pouvoir recevoir son livret de pension compte tenu de sa catégorie.

L'existence de textes légaux régissant le circuit des pensions des affiliés civils permet l'application du code des pensions. Le livret de pension, appuyé d'un ensemble de pièces, dont l'arrêté de concession de pension et le Certificat de Cessation de Paiement, est transmis à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), pour prise en charge des droits. Une fois le circuit interne de la Direction Générale du Trésor et de la

Comptabilité Publique (DGTCP) terminé, le livret revient à la DPRV pour les formalités de remise à son titulaire. Avec le livret de pension sur lequel est apposée la photo d'identité de son titulaire, celui-ci se rend à la DGTCP à l'échéance, pour percevoir sa pension. En dépit de tout ce qui précède, il est à remarquer **le circuit assez long de traitement des dossiers** confirmant la lenteur administrative dans le traitement des dossiers de pensions de réversion. Il est à préciser qu'un dossier de pension d'Ayant Cause peut mettre en moyenne deux (02) mois pour aboutir au paiement des droits. Par ailleurs, l'état des services et le procès-verbal de conseil de famille constituent les pièces les plus absentes dans les premiers dossiers déposés par les Ayants cause. En effet, les Ayants cause des affiliés (Agent Permanent de l'Etat), pour compléter leur dossier de pension, éprouvent d'énormes difficultés dans le rassemblement à temps des actes administratifs de l'agent défunt afin d'établir l'état des services au Ministère de la Fonction Publique. Il en résulte **un nombre important de dossiers incomplets**

De plus, les Ayants cause, victimes d'une communication peu efficace au sein de la DPRV ne déposent pas les dossiers de pensions dans les délais légaux, car, en réalité, ils ne sont pas suffisamment informés des procédures, ni des sanctions qu'ils encourent lorsqu'ils ne déposent pas les dossiers de pensions dans les délais légaux. Au nombre des activités de la division agent, on peut noter : la liquidation des pensions des APE admis à la retraite; la révision de la pension des affiliés civils ; la reprise de liquidation.

Au cours de cette liquidation, on note souvent un décalage entre la date d'admission à la retraite et la date de remise du livret de pension.

Il ressort de nos investigations que sur deux mille cent quatre-vingt douze (2192) affiliés admis en retraite en 2010, seuls huit cent (800) ont pu effectivement obtenir leurs livrets de pension la même année ; soit un taux de 37%. Ensuite, mille quatre vingt-huit (1088) affiliés ont pu obtenir le livret en 2011 ; cent soixante treize (173), en 2012 ; cinquante (50) en 2013 ; vingt et

un (21) en 2014 ; enfin cinq (5) ont pu l'obtenir à cette date et 55 attendent d'être satisfaits. Ce constat est le même pour les années suivantes.

Or, selon les dispositions de l'article 53 de la loi 86-014, l'Etat qui est l'employeur des Agents permanents de l'Etat doit mettre le livret de pension à la disposition de l'employé qui est admis à la retraite, au plus tard, le jour de sa retraite. On note par conséquent, **la délivrance tardive des livrets de pension aux retraités**

III. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il ressort des observations faites sur les activités observées les atouts (forces et opportunités) et les problèmes (faiblesses et menaces) suivants :

A. Les atouts

1. l'arbitrage budgétaire ;
2. l'évolution croissante de la dotation du PIP du MEF ;
3. le niveau de réalisation du PIP en progression au fil des années ;
4. L'existence de textes légaux régissant le circuit des pensions des affiliés civils.

B. Les Problèmes

1. la programmation partielle du PIP ;
2. le cadrage non rigoureux du PIP ;
3. l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire ;
4. l'absence d'une équipe de suivi et de mise en œuvre des recommandations ;
5. le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie ;
6. les difficultés au niveau de la phase d'ordonnancement ;
7. le circuit assez long de traitement des dossiers ;
8. le nombre important de dossiers incomplets ;
9. la délivrance tardive des livrets de pension aux retraités.

C. Regroupement des problèmes spécifiques en des problèmes à résoudre

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Nous procédons à un regroupement par centre d'intérêt des problèmes décelés lors de nos observations de stage pour aboutir à une synthèse des groupes de problèmes possibles.

Les centres d'intérêts retenus se présentent comme l'indique le tableau n°4 de la page 29. Ils se présentent comme suit :

- Centre d'intérêt n°1 : Suivi de l'exécution du PIP ;
- Centre d'intérêt n°2 : Gestion des livrets de pension ;
- Centre d'intérêt n°3 : Gestion du PIP au MEF.

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Tableau n°4 : Tableau des problèmes à résoudre (PAR) possibles

N°	Centres d'intérêt	Problèmes à résoudre		Libellé des PAR
		Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Suivi de l'exécution du PIP	<ul style="list-style-type: none"> - l'absence d'une équipe de suivi et de mise en œuvre des recommandations ; - les difficultés au niveau de la phase d'ordonnancement ; 	<p>(Problème général n°1)</p> <p>Suivi de l'exécution non satisfaisant des recommandations</p>	<p>(PAR n°1)</p> <p>Problème de suivi de l'exécution non satisfaisant des recommandations</p>
2	Gestion des pensions	<ul style="list-style-type: none"> - le circuit assez long de traitement des dossiers ; -le nombre important de dossiers incomplets ; -la délivrance tardive des livrets de pension aux retraités. 	<p>(Problème général n°2)</p> <p>Gestion non satisfaisante des pensions</p>	<p>(PAR n°2)</p> <p>Problème de la gestion non satisfaisante des pensions</p>
3	Gestion du PIP au MEF	<ul style="list-style-type: none"> - l'incomplétude de la programmation du PIP ; - le cadrage non rigoureux du PIP ; - l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire ; - le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie. 	<p>(Problème général n°3)</p> <p>Gestion non satisfaisante du PIP au MEF</p>	<p>(PAR n°3)</p> <p>Problème de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF</p>

Source : réalisé par nous même à partir des observations de stage

SECTION 2 : Choix du groupe de problème à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : le ciblage de la problématique

Dans cette section, nous avons opéré le choix du groupe de problème le plus pertinent et dégagé la perspective théorique y relative.

Paragraphe 1 : Choix du problème à résoudre et du thème de l'étude

I. Choix du problème à résoudre

Du bilan des observations de stage, il ressort trois (3) problèmes à résoudre (PAR), tous importants, en vue d'une redynamisation de la gestion des finances publiques au MEF. Il s'agit :

- du problème de suivi de l'exécution du PIP non satisfaisant (PAR 1) ;
- du problème de la gestion non satisfaisante des pensions (PAR 2) ;
- du problème de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF (PAR 3).

Une analyse des différents problèmes identifiés au cours de notre restitution nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêt présentent des problématiques auxquelles le MEF devra résolument faire face en vue d'améliorer les critères définis pour sa gestion. Malgré ceci, le choix de notre problématique sera orienté non seulement par le souci de mettre en application les connaissances acquises en matière de gestion des finances publiques. Compte tenu de l'étendue des différents problèmes et guidé par l'objectif d'une résolution efficace de chacun de ces problèmes tout en tenant compte de notre aptitude à les traiter, nous nous limiterons à la résolution d'un seul problème.

En effet, par rapport au PAR n°1 relatif au suivi de l'exécution non satisfaisant des recommandations, semble moins intéressant car les problèmes

spécifiques qui y sont liés peuvent être résolus à travers une concertation entre les acteurs des différentes structures impliqués.

S'agissant du PAR n°2 relatif à la gestion non satisfaisante des pensions a déjà fait l'objet d'étude antérieure *Fèmi Christelle Gracia L. ADJELE (2015)*. Il suffira simplement de rendre effective les différentes suggestions retenues au cours de cette étude pour que ce PAR ne persiste plus. La mise en opérationnalisation du guichet unique en est la preuve. Au regard de tout ceci, le PAR n°3 constitue une préoccupation au cœur de l'actualité nationale. En effet, le Programme d'Investissements Publics étant un instrument d'analyse de l'économie nationale et de négociation avec les partenaires au développement, sa mise en œuvre doit être la plus performante possible. En effet, la performance dans la mise en œuvre des projets inscrits au PIP permettrait de mettre notre pays sur la voie d'un développement durable et par conséquent réduire la pauvreté et conforter davantage notre confiance auprès des bailleurs étrangers. C'est pour cette raison que la résolution du problème lié à l'amélioration de la gestion du PIP au MEF paraît plus urgent et sur lequel notre choix s'est donc porté. Il est à rappeler que ce PAR se libelle à travers le problème général de **la gestion non satisfaisante du PIP au MEF** et par les problèmes spécifiques ci-après :

- l'incomplétude de la programmation du PIP ;
- le cadrage non rigoureux du PIP ;
- l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire ;
- le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie.

C'est dans le souci de participer à la résolution de ces problèmes spécifiques que nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème : « **Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF** ».

La prochaine étape est de préciser les contours du groupe de problèmes choisis et de se débarrasser des problèmes spécifiques qui ne méritent pas ou

ne méritent plus d'être résolus. Il s'agit de la spécification du groupe de problèmes à résoudre.

II. Spécification du PAR choisi

Il s'agit :

- l'incomplétude de la programmation du PIP ;
- le cadrage non rigoureux du PIP ;
- l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire ;
- un retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie.

La résolution de ces quatre problèmes spécifiques nous paraît, indispensable pour contribuer à améliorer la gestion du PIP au MEF. Cette résolution passe par la détermination des perspectives théoriques de réflexion et la formulation de la problématique de l'étude.

Paragraphe 2 : Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude

I. Perspective théorique de réflexion

Perspective théorique sur le problème général

Le problème général auquel est confronté le MEF est la gestion non satisfaisante du PIP en son sein. Par rapport à ce problème, il importe de rappeler que l'amélioration de la gestion du PIP au MEF permettra non seulement de mettre notre pays sur la voie d'un développement durable et par conséquent réduire la pauvreté et conforter davantage notre confiance auprès des bailleurs étrangers.

A. Perspective théorique sur les problèmes spécifiques

Elle s'articulera autour de trois problèmes spécifiques. Il s'agira d'identifier pour chaque problème spécifique la perspective théorique autour de laquelle se fera la revue de littérature.

1. Perspective théorique liée au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n° 1 est relatif à l'incomplétude de la programmation du PIP au MEF. A cet effet, l'exécution des dépenses d'investissements hors PIP au MEF donne lieu à une vision dispersée de l'exécution du PIP au sein dudit ministère provoquant une synthèse d'ensemble moins fiable. Il s'en suit alors que la résolution de ce problème spécifique, fera référence, en terme de théorie, à une perspective basée sur **la programmation de l'intégralité du PIP dans le CDMT et le respect rigoureux de cette programmation.**

2. Perspective théorique liée au problème spécifique n°2

Ce problème spécifique n°2 est relatif au cadrage non rigoureux du PIP. Ainsi, les dépenses de montant assez élevé sont exécutées hors PIP et hors cadrage, ce qui ne permet pas d'avoir un montant précis pour l'exécution du PIP dans son ensemble. L'approfondissement de notre recherche dans cette option nous amènera à adopter une perspective théorique de résolution basée sur **un cadrage cohérent et total du PIP.**

3. Perspective théorique liée au problème spécifique n°3

Ce problème spécifique est relatif à l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire. La loi organique 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances stipule dans son article 1^{er} que « les fonds de concours sont des sommes versées par des personnes physiques ou morales et qui contribuent entièrement ou en partie à des dépenses d'intérêt public. Ils peuvent être constitués des dons ou de legs et, dans le cas particulier des pays en développement, des contributions des partenaires techniques et financiers. L'utilisation des sommes de fonds de concours est subordonnée au respect de l'intention de la partie versante.

La loi de finances évalue le montant des fonds de concours pour l'année à laquelle elle se réfère mais c'est le ministre en charge des finances qui ouvre les crédits correspondants sur les programmes et les dotations par voie d'arrêté ». L'utilisation des fonds de concours par l'ouverture de dotations supplémentaires n'est en phase avec cet article. Aussi des projets peuvent être programmés et exécuter à 100% une année et 0% l'année suivante, ce qui montre le caractère peu adéquat de ces projets par rapport à leur programmation. De ce qui précède, pour résoudre ce problème, nous ferons appel à la **perspective théorique liée à la mise en place d'un mécanisme de programmation adéquate des projets.**

4. Perspective théorique liée au problème spécifique n°4

Le problème spécifique n°4 relatif au retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie du budget national. En effet, bon nombre de projets sont en souffrance du fait du retard dans la mobilisation de la contrepartie du budget national, ce qui bloque l'état d'avancement de ces projets. Notre recherche dans cette option nous amènera à adopter une perspective théorique de résolution basée **sur la disponibilité des ressources budgétaire devant servir au financement de la contrepartie du budget national.**

II. Formulation de la problématique

Formuler la problématique de l'étude revient à rappeler le PAR choisi et la perspective théorique y relative. Cette double réalité de recherche nous permet de libeller la problématique comme suit : « **Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF** ». Le tableau n°5 rend compte de façon plus explicite de la formulation.

Tableau n°5 : Formulation de la problématique choisie

Niveaux	Eléments de problématique		Libellé de la problématique choisie
	Groupes de problèmes à résoudre	Perspectives théoriques retenues (PTR)	
Général	Gestion non satisfaisante du PIP au MEF (PG)	Approche basée sur l'amélioration de la gestion du PIP au MEF	Problématique de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF
spécifiques	1 l'incomplétude de la programmation du PIP (PS1)	Approche basée sur la programmation de l'intégralité du PIP dans le CDMT et le respect rigoureux de cette programmation (PTRS1)	
	2 le cadrage non rigoureux du PIP (PS2)	Approche basée sur un cadrage cohérent et total du PIP (PTRS2)	
	3 l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire (PS3)	Approche basée sur la mise en place d'un mécanisme de programmation adéquate des projets (PTRS3)	
	4 un retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie (PS4)	Approche basée sur la disponibilité des ressources budgétaire devant servir au financement de la contrepartie du budget national (PTRS4)	

Source : réalisé par nous-même

La vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en dix (10) étapes de la manière suivante :

1. fixation des objectifs de la recherche ;
2. formulation des hypothèses de travail ;
3. construction du tableau de bord de l'étude ;
4. revue de littérature ;

5. choix de l'outil de collecte des données ;
6. choix de l'outil d'analyse des données ;
7. collecte des données ;
8. analyse des données ;
9. établissement du diagnostic ;
10. approches de solutions provisoires et conditions de leur mise en œuvre.

**CHAPITRE II : APPROCHES THÉORIQUES ET
MÉTHODOLOGIQUE, ANALYSE DES DONNEES,
APPROCHES DE SOLUTIONS**

Il est consacré dans ce chapitre le cadre théorique et méthodologique de notre travail, de déterminer les objectifs et hypothèses de recherche, de présenter la revue de la littérature relative à la problématique de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF d'une part et d'autre part de poser le diagnostic de l'étude afin de proposer quelques solutions pour sa résolution.

SECTION 1 : Approches théorique et méthodologique de l'étude

Nous présentons ici dans un premier temps le cadre théorique et abordons dans un second temps le cadre méthodologique.

PARAGRAPHE 1 : Approches théorique de l'étude

La fixation des objectifs, la formulation des hypothèses, l'élaboration du tableau de bord de l'étude et la revue de littérature constituent le contenu de ce paragraphe.

I. Des objectifs de l'étude à la construction du tableau de bord

A. Objectifs de l'étude

Les objectifs de l'étude sont fixés en rapport avec les problèmes recensés. Il s'agit des objectifs de développement et des objectifs de recherche. Par la fixation des objectifs de développement qui, regroupent l'objectif général de développement et les objectifs spécifiques de développement, nous faisons une déclaration d'intention permettant de résoudre la problématique tandis que les objectifs de recherche qui regroupent l'objectif général de recherche et les objectifs spécifiques de recherche nous permettent de faire une déclaration d'intention en vue de la réalisation de l'étude sur le problème.

Avant d'arriver à ces objectifs, rappelons que le problème général de l'étude est la gestion non satisfaisante du PIP au MEF et que les problèmes spécifiques associés sont :

- ☞ l'incomplétude de la programmation du PIP (PS1) ;
- ☞ le cadrage non rigoureux du PIP (PS2) ;
- ☞ l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire (PS3) ;
- ☞ le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie (PS4).

1. Objectifs liés au problème général

Les objectifs généraux poursuivis par la présente étude se présentent en termes d'objectif de développement, d'objectif de recherche et de résultat attendu.

a. Objectif Général de Développement (OGD)

Il s'agit de la déclaration de notre intention de résolution du problème général. Cet objectif est de contribuer à une amélioration de la gestion du PIP au MEF.

b. Objectifs Général de Recherche (OGR)

Un objectif de recherche est une déclaration d'intention de réalisation d'une étude par rapport à un problème. Celui relatif au problème général vise à rechercher les conditions pour l'amélioration de la gestion du PIP du MEF.

c. Résultat Général Attendu

Comme le précise son titre, le résultat attendu n'est rien d'autre que la finalité recherchée pour l'étude. Le résultat général attendu par rapport au problème général est de rechercher les conditions d'amélioration de la gestion du PIP au MEF (RGA).

2. Objectifs liés aux problèmes spécifiques

a. Objectifs liés au problème spécifique n°1

❖ Objectif spécifique de développement lié au PS1

L'objectif spécifique n°1 lié au PS1 est de suggérer des mesures pour la programmation intégrale du PIP au MEF (OSD1).

❖ Objectif spécifique de recherche lié au PS1

L'objectif de recherche n°1 est de déterminer les conditions nécessaires à la programmation intégrale du PIP au MEF (OSR1).

❖ **Résultat Spécifique Attendu par rapport au PS1**

A la fin de l'étude, les mesures pour la programmation intégrale du PIP au MEF sont déterminées et suggérées (RSA1).

b. Objectifs spécifiques liés au PS2

➤ **Objectif spécifique de développement lié au PS2**

Pour le problème spécifique n°2, notre objectif est de proposer des conditions nécessaires pour le cadrage rigoureux du PIP (OSD2).

➤ **Objectif spécifique de recherche lié au PS2**

L'objectif de recherche n°2 est d'identifier les mesures à prendre pour le cadrage rigoureux du PIP (OSR2).

➤ **Résultat Spécifique Attendu par rapport au PS2**

A la fin de l'étude, les conditions nécessaires pour le cadrage rigoureux du PIP sont identifiées et proposées (RSA 2).

c. Objectifs spécifiques liés au PS3

✓ **Objectif spécifique de développement lié au PS3**

L'objectif spécifique n°1 lié au PS3 est de proposer les conditions pour le respect l'adéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire (OSD3).

✓ **Objectif spécifique de recherche par rapport au PS3**

S'agissant du problème spécifique n°3, notre objectif est de définir les modalités pour l'adéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire (OSR3).

✓ **Résultat attendu par rapport au PS3**

A la fin de l'étude, les conditions de respect de l'adéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire sont définies et proposées (RSA3).

d. Objectifs spécifiques liés au PS4

✚ Objectif spécifique de développement lié au PS4

L'objectif spécifique n°4 lié au PS4 est d'envisager les conditions pour la mobilisation des fonds de contrepartie dans le délai fixé (OSD4).

✚ Objectif spécifique de recherche lié au PS4

L'objectif de recherche n°4 est de déterminer les conditions pour la mobilisation des fonds de contrepartie dans le délai fixé (OSR4).

✚ Résultat Spécifique Attendu par rapport au PS4

A la fin de l'étude, les conditions de mobilisation des fonds de contrepartie dans le délai fixé sont déterminées et envisagées (RSA4).

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. Sa formulation part de l'identification des causes possibles pour en choisir celle la plus plausible. Dans le cas de notre étude, trois causes possibles sont identifiées et présentées pour chaque problème et c'est la plus plausible, c'est-à-dire celle qui semble mieux justifier le problème en résolution, qui est retenue pour formuler l'hypothèse qui se veut une assertion à double pans : un pan cause et un pan problème. Ces hypothèses peuvent être confirmées ou infirmées à l'issue des données de l'enquête.

a. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est l'incomplétude de la programmation du PIP. Pour résoudre ce problème, nous avons identifié trois causes possibles présentées dans un ordre croissant d'importance comme ci-après :

- l'absence d'une réelle volonté des acteurs ;
- le manque de rigueur dans la programmation ;
- l'insuffisance d'information lors de la programmation.

Les deux premières causes sont des obstacles majeurs à l'incomplétude de la programmation du PIP, mais ne nous paraissent pas les causes les plus plausibles de ce problème.

En prenant l'insuffisance d'informations lors de la programmation, nous pensons nous rapprocher davantage de la source du problème.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse spécifique n°2 de la manière suivante : **« l'incomplétude de la programmation du PIP est due à l'insuffisance d'informations lors de la programmation »**

b. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2

Il faut rappeler que le problème spécifique n°2 que cherche à résoudre cette étude est le cadrage non rigoureux du PIP. Nous avons déterminé trois causes susceptibles d'être à l'origine de ce problème. Celles-ci seront énumérées par ordre croissant d'importance. Il s'agit de:

- le manque d'information sur l'ensemble des opérations du PIP ;
- la période restreinte du cadrage proprement dit du PIP ;
- la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage.

En effet, le cadrage non rigoureux du PIP donne lieu à l'exécution de certaines dépenses de montant considérable hors cadrage. Cet état de chose ne permet pas au MEF d'avoir une vision globale de l'ensemble de son PIP. L'autre interrogation qui se dégage est de savoir si les dépenses du PIP exécutées hors cadrage respectent la même procédure que celles cadrées.

En ce qui concerne le manque d'information sur l'ensemble des opérations budgétaires réalisées, nous pensons que les informations fournies aux acteurs chargés de l'élaboration et du cadrage du PIP ne les permettent pas de produire un cadrage intégral du PIP dans son ensemble. Le cadrage nécessite la mise à la disposition des acteurs des informations exhaustives en amont sur l'ensemble du PIP à programmer afin de faire un cadrage complet. Cette cause nous semble moins plausible pour être la vraie cause.

La période restreinte du cadrage proprement dit du PIP ne doit pas justifier le cadrage non rigoureux du PIP même si on peut se demander si le délai réservé au cadrage permet d'affiner l'exercice que constitue le cadrage et ceci dans son ensemble. Mais à bien analyser, nous pensons que cette cause n'est pas la plus plausible.

S'agissant la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage, la récurrence des dépenses du PIP exécutées hors cadrage démontre une option manifeste des autorités au sommet de l'État à exécuter ces dépenses en dehors du cadre connu de tous. La justification souvent donnée est que « Le Gouvernement béninois, dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies de développement, bénéficie de certains types d'assistance, fournis par les PTF, qui ne sont pas inscrits au PIP. Ces ressources supplémentaires obtenues sont, soit au profit des projets et programmes inscrits au PIP ou au profit d'autres projets non-inscrits dont la pertinence est prouvée ». Cette cause est donc la cause la plus plausible se trouvant à la base du problème en résolution. Elle est donc utilisée pour la formulation de notre hypothèse n°2 qui est libellée comme suit : « **la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage est à la base du cadrage non rigoureux de ce dernier** ».

c. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 en résolution est l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire. L'analyse de ce problème nous a conduit à identifier trois (03) causes spécifiques que nous présentons ici dans un ordre croissant d'importance. Il s'agit :

- la mauvaise planification des dépenses du PIP ;
- l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en la matière ;
- l'absence de définition des études pour l'inscription des projets prioritaires.

L'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire se traduit dans un double aspect. D'une part par l'utilisation en cours de gestion budgétaire des fonds de concours notamment sur ressources extérieures sous formes de dotations supplémentaires allouées au projets, alors que cette dotation pouvait être inscrite dès le début du processus ; la programmation de certains projets exécutés à 00% tout au long d'une année et à 100% l'année suivante ou quelques années plus tard par rapport aux mêmes projets. Cet état de chose donne l'impression d'une gestion rigoureuse, laissant donc croire à une persistance d'une navigation quasiment à vue. De tout ce qui précède, il nous paraît raisonnable de penser que l'absence de définition des études pour l'inscription des projets prioritaires a une influence certaine sur l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire. En ce qui concerne la mauvaise planification des dépenses du PIP et l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en la matière, ils n'expliquent pas autant le problème en résolution.

Pour cela, nous avons formulé l'hypothèse n°3 de la façon suivante :
« l'absence de définition des études pour l'inscription des projets prioritaires est à la base de l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire »

d. Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°4

Le problème spécifique n°4 est le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie. Pour résoudre ce problème, nous avons identifié trois causes possibles présentées dans un ordre croissant d'importance comme ci-après :

- la mauvaise évaluation des coûts ;
- l'incertitude liée aux prévisions des recettes de l'État ;
- la non disponibilité des ressources budgétaires.

Les projets sont planifiés sur une base pluriannuelle et le plan d'opérationnalisation de projet (POP) en constitue la tranche annuelle.

Une programmation financière se fait sur toute la durée de vie du projet et ce, en tenant compte des coûts des ouvrages à réaliser. Malheureusement on assiste à une sous mobilisation des ressources surtout celles de la contrepartie du budget national. Dans l'hypothèse qu'il y a une sous-évaluation des coûts d'objectifs, cela n'a pas de rapport à l'adéquation entre la programmation financière et le faible taux de mobilisation des ressources de contrepartie. Ainsi, une sous-estimation des coûts d'objectifs des ouvrages à réaliser ne peut prétendre expliquer le caractère le retard dans la mobilisation des ressources de la contrepartie vis-à-vis de la capacité de mobilisation des ressources propres de l'État.

On peut amener à penser que les incertitudes liées à la prévision des recettes de l'État sont à la base du retard dans la mobilisation des fonds de la contrepartie. Les ressources annoncées pour financer les projets sont arrêtées sur la base des prévisions de recettes qui tiennent compte des indices relatifs à l'activité économique et les éléments de la conjoncture économique régionale et internationale. En raison du caractère scientifique du calcul de ces indices, l'idée d'une mauvaise prévision des recettes de l'État pour expliquer ce problème spécifique est à écarter.

La réflexion peut être portée sur la non disponibilité des ressources budgétaires pour expliquer le problème spécifique. Face à l'immensité des besoins des services à satisfaire, tous les projets identifiés ne sont pas retenus pour être mis en œuvre et ce, grâce à un dispositif de sélection desdits projets. En dépit dudit dispositif, le nombre de projets retenus dans le portefeuille actif connaissent des difficultés de financement. En définitive, « **la non disponibilité des ressources budgétaires est à la base du retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie** » ; c'est ainsi que nous formulons notre hypothèse n°4.

e. Cause et hypothèse liées au problème général

Le problème général soulevé par notre recherche est la gestion non satisfaisante du PIP au MEF. Il faut rappeler que 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 les différentes causes spécifiques identifiées, nous n'avons pas pu formuler une hypothèse générale liée à la gestion non satisfaisante du PIP au MEF. Néanmoins, la résolution des différents problèmes spécifiques contribue à la résolution du problème général.

2. Construction du tableau de bord de l'étude

Le tableau de bord (TBE) est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche. 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 des solutions à proposer. Il se présente ci-après dans le tableau n°6 de la page 47.

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Tableau N°6 : Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau général		<u>Problème général</u> Gestion non satisfaisante du PIP au MEF	<u>Objectif général</u> rechercher les conditions pour l'amélioration de la gestion du PIP du MEF.	-	-
Niveau spécifiques	1	<u>Problème spécifique 1</u> l'incomplétude de la programmation du PIP	déterminer les conditions nécessaires à la programmation intégrale du PIP au MEF	insuffisance d'informations lors de la programmation	l'incomplétude de la programmation du PIP est due à l'insuffisance d'informations lors de la programmation
	2	<u>Problème spécifique 2</u> le cadrage non rigoureux du PIP	identifier les mesures à prendre pour le cadrage rigoureux du PIP	la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage	la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage est à la base du cadrage non rigoureux de ce dernier
	3	<u>Problème spécifique 3</u> l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire	définir les modalités pour l'adéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire	l'absence de définition des études pour l'inscription des projets prioritaires	l'absence de définition des études pour l'inscription des projets prioritaires est à la base de l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire
	4	<u>Problème spécifique 4</u> le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie	déterminer les conditions pour la mobilisation des fonds de contrepartie dans le délai fixé	la non disponibilité des ressources budgétaires	la non disponibilité des ressources budgétaires explique le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie

Source : Réalisé par nous-même à partir des données de l'étude

Avant de poursuivre notre étude, il est intéressant de prendre connaissance des points de vue préalablement acquis sur les problèmes en résolution.

II. Revue de littérature

Le problème général que s'attache à résoudre cette étude est la gestion non satisfaisante du PIP au MEF. Notre objectif général est de rechercher les conditions de l'amélioration de la gestion du PIP du MEF. Ainsi, notre thématique de résolution est la modernisation de la gestion financière publique par l'amélioration de la gestion du PIP au MEF.

L'investissement des administrations publiques a un caractère spécial en ce sens qu'il est destiné à la production des biens collectifs.

La notion de bien collectif, définie par SAMUELSON (1954) et MUSGRAVE (1959), repose sur les critères de non rivalité et de non exclusion. Un bien est qualifié de non rival si son utilisation par un agent ne réduit pas la quantité disponible pour les autres agents. Les exemples traditionnels sont ceux de la justice, de la sécurité ou de l'éclairage public. La non exclusion par les mécanismes de marché caractérise, de son côté, des biens dont aucun agent ne peut être exclu des bénéficiaires. Ainsi, les caractéristiques intrinsèques de ces biens, en entraînant une impossibilité de reposer sur les mécanismes de marché, justifient l'intervention de l'État dans leur production ou leur réglementation.

HIRSCHMAN (1958) définit les investissements publics comme « les biens et les services qui rendent possible l'activité économique ». Cette définition, particulièrement large, est reprise par HANSEN (1965) qui d'après VEGANZONES, M.A (2000), est le premier à proposer une classification précise. Il distingue : les investissements en infrastructures sociales, dont la fonction est d'entretenir et de développer le capital humain (comme l'éducation, les services sociaux et de santé) et les investissements en infrastructures économiques, dont la caractéristique est de participer au

processus productif. De façon plus précise, l'investissement public est la Formation Brute de Capital Fixe (FBCF) réalisée par les administrations publiques. On en distingue quatre grands types :

- l'investissement dans des infrastructures, notamment les transports et les réseaux de télécommunications ;
- l'investissement dans le capital humain, c'est-à-dire : l'éducation, la formation et la santé ;
- l'investissement dans le progrès technique, c'est-à-dire : la recherche et le développement ;
- l'investissement dans les usines et les équipements.

L'investissement public s'effectue à long terme et son rendement paraît généralement difficile à identifier. Cette identification est encore plus ardue dans le cas de l'investissement en capital humain.

L'ensemble des investissements réalisés par l'État et les autres dépenses publiques sont consignés dans le budget.

Pour N. BENSOUDA (2009, p. 67), « La dépense publique et plus particulièrement l'investissement public, constitue un domaine à forts enjeux politiques, économiques, financiers et sociaux. Il suscite, de plus en plus, l'intérêt de l'opinion publique et de la société civile, qui s'interroge en toute légitimité, sur la destination de l'argent public ». A cet effet, les collectivités publiques sont tenues de déployer les efforts nécessaires pour assurer un investissement fort et croissant pour satisfaire la population locale.

Les dépenses d'investissements sont « des dépenses effectuées directement par l'Etat ou subventionnées par lui sous diverses formes. Les investissements contribuent largement à la croissance économique et au processus de développement » (F. GUINIKOUKOU, 2001).

Dans un rapport sur le diagnostic du processus de planification budgétisation au Bénin réalisé par le projet d'appui conseil macroéconomique

pour la réduction de la pauvreté, il est écrit que le faible taux d'exécution du budget et notamment du budget d'investissement, d'après l'analyse des taux d'exécution des crédits engagés par rapport aux crédits ordonnancés, est inquiétant dans la mesure où si rien n'est fait pour renverser la tendance, il sera impossible d'atteindre le niveau de réalisation des objectifs stratégiques fixés par le gouvernement.

Depuis les années 90, le Gouvernement Béninois dans le souci d'une plus grande efficacité dans la gestion des dépenses publiques, s'est doté, à travers son Ministère chargé de la Prospective et du Développement, d'un système informatique d'analyse multicritère et de sélection des Projets à inscrire au Programme d'Investissements Publics (PIP). Cet outil a permis d'améliorer sensiblement la qualité des dépenses d'investissements programmés et de les rendre assez conformes aux priorités définies dans les stratégies sectorielles. Il s'agissait d'une transition vers l'approche programme de gestion des opérations de développement dans la mesure où les critères de sélection des projets à inscrire au PIP étaient établis de manière à favoriser l'inscription de programmes sectoriels des actions capables de créer et d'entretenir une synergie de développement dans le secteur.

Selon **B. Victor** dans «L'éradication des déterminants de la sous consommation des crédits budgétaires au Bénin », une bonne gestion des ressources humaines permet de résoudre le problème de la lourdeur observée dans l'exécution des dépenses publiques. Ainsi, il préconise :

- d'affecter aux tâches d'exécution, les agents ou les cadres formés et ayant acquis d'expérience en matière de procédures d'exécution des dépenses publiques ;
- de procéder à un recrutement de personnel financier qualifié et suffisant ;
- de mettre en place un système performant de gestion efficace des ressources humaines.

Le document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) est un instrument budgétaire sectoriel pluriannuel glissant établi en référence au document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle, le document de programmation pluriannuelle des dépenses présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois (03) ans.

Tous les ministères, budgets annexes et comptes spéciaux présentent chacun un document de programmation pluriannuelle des dépenses qui regroupent les programmes qui sont associés. Ces documents constituent les supports de présentation pour les crédits des programmes du secteur (année du projet de loi de Finances et années suivantes), les résultats « cibles » visés par les objectifs et les indicateurs.

Le document de programmation pluriannuelle des dépenses est ainsi le vecteur principal de la performance : à travers le programme qui le compose, il précise les objectifs et les indicateurs retenus pour chacune des politiques publiques. C'est sur la base de la présentation retenue pour le document de programmation pluriannuelle des dépenses que sont élaborés les rapports annuels de performances (RAP).

Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuel (DPBEP) et le document de programmation pluriannuelle des dépenses offrent aux parlementaires une première estimation de l'évolution de la situation budgétaire et des besoins de crédits du gouvernement en amont de la discussion sur le projet de loi de Finances de l'année à venir.

La consommation des crédits alloués à un projet ou programme détermine la performance financière de celui-ci. Cette consommation de crédits est fonction du niveau de ces mêmes crédits. L'idéal aurait été que la totalité des crédits engagés soit consommé, autrement dit le taux correspond à 100% au taux d'engagement. La statistique considère une marge d'erreur de

5% mais dans la pratique au Bénin, le taux de consommation des crédits est qualifié de normale et d'acceptable s'il est compris entre 80 et 85%.

A l'issue de ce travail de restitution des connaissances antérieures sur les différents problèmes en étude, il urge de choisir la méthodologie devant conduire leur résolution.

PARAGRAPHE II : Choix de la méthodologie de l'étude

La démarche méthodologie adoptée pour une amélioration de la gestion du PIP au MEF est fondée sur une recherche-diagnostic. Elle a présenté les deux grandes dimensions empirique et théorique grâce auxquelles les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses seront collectées et analysées.

I. Dimension empirique de l'étude

Elle nous a permis de montrer la technique d'enquête utilisée à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement et leur présentation. Pour ce faire, nous avons :

- fixer les objectifs poursuivis par notre enquête ;
- identifier le cadre de l'enquête, la population mère, la nature et la taille de l'échantillon de l'enquête ;
- repérer les données à mobiliser ;
- retenir les méthodes de dépouillement et de présentation des données.

A. Objectifs, cadre et population mère de l'enquête

1. Objectif de l'enquête

L'objectif que vise notre enquête est de recueillir des informations auprès de la population cible retenue en vue de la vérification des hypothèses formulées.

Ainsi, d'une manière spécifique, ces enquêtes permettront de vérifier si :

- l'incomplétude de la programmation du PIP est due à l'insuffisance d'informations lors de la programmation ;

- la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage est à la base du cadrage non rigoureux de ce dernier ;
- l'absence de définition des études pour l'inscription des projets prioritaires est à la base de l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire ;
- la non disponibilité des ressources budgétaires est à la base du retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie.

2. Cadre de l'enquête et identification de la population mère

Le cadre de réalisation de notre enquête est la Direction Générale du Budget en général, la Direction du Suivi des Investissements et des Provisions et de la Direction de la Programmation et la Prospective en particulier.

S'agissant de la population mère, elle est composée des agents et cadres de l'organisation sus visée.

B. Identification de la nature, de la taille de l'échantillon et présentation de la technique de dépouillement et des outils de présentation des données

1. Nature et taille de l'échantillon

Dans le cadre de cette enquête, nous avons procédé à un échantillonnage pour l'enquête directe et choisi l'approche quantitative à items qualitatifs. Nous avons utilisé à cet effet un questionnaire adressé aux agents de la DSIP et de la DPP (voir annexe n°2).

La taille de la population mère est de 105 individus composée à la fois des agents de la DGB et de la DPP. La taille de l'échantillon est de soixante cinq (65) personnes à raison de cinq (05) directeurs techniques, vingt cinq (25) chefs de services et chefs adjoints de service et de trente cinq (35) autres agents et cadres de la DGB et de la DPP. Ces individus ont été sélectionnés sur la base d'un échantillonnage par la méthode de convenance.

Les données recueillies sont celles visant à mieux cerner :

- ✓ les causes de l'incomplétude de la programmation du PIP ;

- ✓ les facteurs expliquant le cadrage non rigoureux de PIP ;
- ✓ les raisons de l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire ;
- ✓ les causes du retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie.

2. Présentation de la technique de dépouillement et outils de présentation des données

Les données recueillies sont dépouillées manuellement compte tenu de la taille peu élevée de notre échantillon. Les résultats obtenus sont présentés par la méthode du tri à plat après le dépouillement des questionnaires.

II. Dimension théorique

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

A. Approches théoriques

1. Approche théorique liée au de l'incomplétude de la programmation du PIP au MEF

Pour résoudre ce problème, nous avons choisi comme repère d'amélioration, la citation de l'article 1^{er} de la loi organique relative aux lois des finances (LOLF) n°2013-14 du 27 septembre 2013 en son dix huitième tiret selon lequel « ...tous les ministères, budgets annexes et comptes spéciaux présentent chacun un document de programmation pluriannuelle des dépenses qui regroupent les programmes qui sont associés... ».

2. Approche théorique liée au cadrage non rigoureux du PIP

L'approche théorique de ce problème trouve son fondement également dans l'article 1er la loi organique relative aux lois des finances (LOLF) n°2013-14 du 27 septembre 2013 en son dix-huitième tiret et suite, selon lequel « ...le document de programmation pluriannuelle des dépenses

(DPPD) est un instrument sectoriel pluriannuel glissant établi en référence au document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle, le document de programmation pluriannuelle des dépenses présente l'évolution budgétaire des programmes sur une période de trois (03) ans... ».

3. Approche théorique liée à l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire

L'approche théorique à retenir est celle de **BETH, E.2008** qui préconise l'anticipation des études pour des projets prioritaires, en les plaçant dans une perspective pluriannuelle pour permettre une adéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire.

4. Approche théorique liée au retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie

La prise des mesures devant permettre de rendre disponibles les ressources budgétaires pour financement de la contrepartie du budget national est l'approche théorique à retenir dans le cadre de la résolution de ce problème spécifique.

B. Conditions de vérification des hypothèses

1. Seuil de décision relatif au problème spécifique n°1

Nous retenons comme cause réelle celle qui a obtenu la majorité des avis des enquêtés.

2. Seuil de décision relatif au problème spécifique n°2

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des personnes enquêtées c'est-à-dire la cause ayant le poids le plus significatif.

3. Seuil de décision relatif au problème spécifique n°3

Si nous supposons que le poids total des causes est égal à 100% et considérons que le nombre de causes capables d'expliquer ce problème est de trois, le poids moyen serait alors égal à 33,33%, nous retiendrons comme

seuil de décision toute cause ayant un poids supérieur ou égal à ce poids moyen.

4. Seuil de décision relatif au problème spécifique n°4

Compte tenu de l'importance que revêt ce problème spécifique, la cause à retenir après enquête est celle qui correspondra à la majorité des avis des personnes interrogées c'est-à-dire celle qui réunira le poids le plus élevé des données recueillies.

SECTION 2 : Résultats des enquêtes, approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Dans cette section, nous avons présenté et analysé les données mobilisées pour l'établissement du diagnostic de la gestion non satisfaisante du PIP au MEF pour enfin proposer quelques préconisations opérationnelles ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

PARAGRAPHE 1 : Présentation et analyse des résultats des enquêtes

Cette partie est consacrée à la présentation des données collectées sur le terrain (I) ainsi qu'à leur analyse en vue de l'établissement du diagnostic sur la gestion non satisfaisante du PIP au MEF (II).

I. Préparation, réalisation et présentation des résultats d'enquête

Dans le but de vérifier les hypothèses précédemment émises, nous avons organisé une enquête de terrain afin d'apprécier le degré de véracité de chacune des causes identifiées.

Avant de restituer les résultats, nous avons présenté la préparation et la réalisation de l'enquête.

A. Préparation et réalisation de l'enquête

Cette partie nous a permis d'aborder la préparation et la réalisation des enquêtes de même que les difficultés rencontrées.

1. Préparation de l'enquête

C'est un exercice qui fait suite à celui déjà effectué au niveau de la dimension empirique. Etant donné que la réussite de toute activité nécessite une bonne préparation tant matérielle que financière, le souci de mener une enquête bien organisée nous a conduit à élaborer un questionnaire et un guide d'entretien.

2. Réalisation de l'enquête

Pour la collecte des informations dont nous avons besoin, nous avons utilisé le questionnaire et le guide d'entretien pour collecter les données primaires et effectué une enquête documentaire pour les données secondaires nécessaires pour une amélioration de la gestion du PIP au MEF.

3. Difficultés rencontrées

Notre stage n'a pas été exempt de difficultés. Les plus préoccupantes de ces difficultés sont celles relatives à nos recherches.

En effet, les agents de la DGB chargés de nous fournir les informations sont très peu disponibles. Ce qui nous a coûté beaucoup plus de perte de temps afin de pouvoir les rencontrer. Ces difficultés ont fait que nous n'avons pas pu disposer des données à temps. Cependant, elles n'ont entaché en rien la qualité et la fiabilité des résultats de cette recherche.

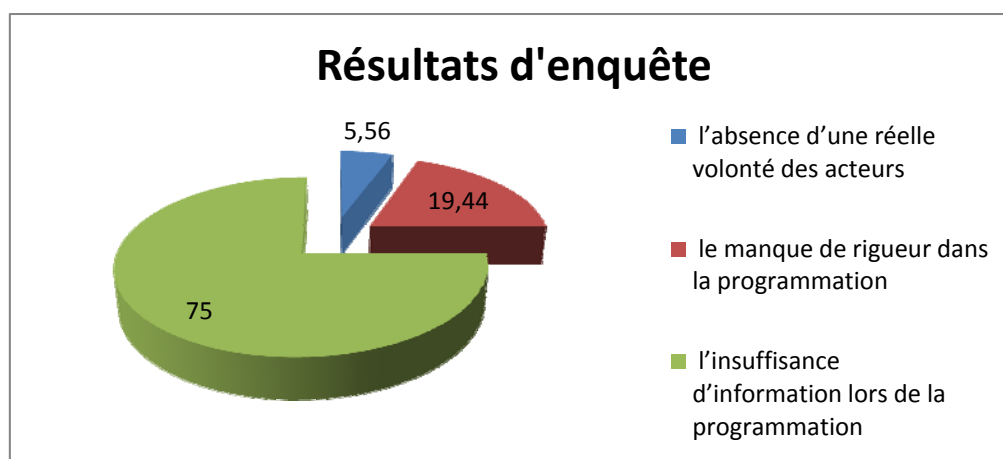
B. Présentation des résultats des enquêtes

Après avoir recueilli les données, il s'avère nécessaire de procéder à leur dépouillement. Les données étant traitées de façon manuelle, les résultats de nos enquêtes sont présentés au regard des questions fondamentales aboutissant à l'identification des réelles causes se situant à la base de chacun des problèmes spécifiques.

1. Présentation des résultats liés à l'incomplétude de la programmation du PIP

En guise de rappel, les questionnaires récupérés et traités sont pris en compte pour l'identification des réelles causes du problème. Ainsi, nous avons pu récupérer et traiter trente et six (36) réponses à partir de la question n°1 du questionnaire sur les soixante cinq (65) distribués. Les résultats sont consignés dans le graphique n°1 de la page 58

Graphique n°1 : Résultat d'enquête pour la cause du retard dans l'incomplétude de la programmation du PIP



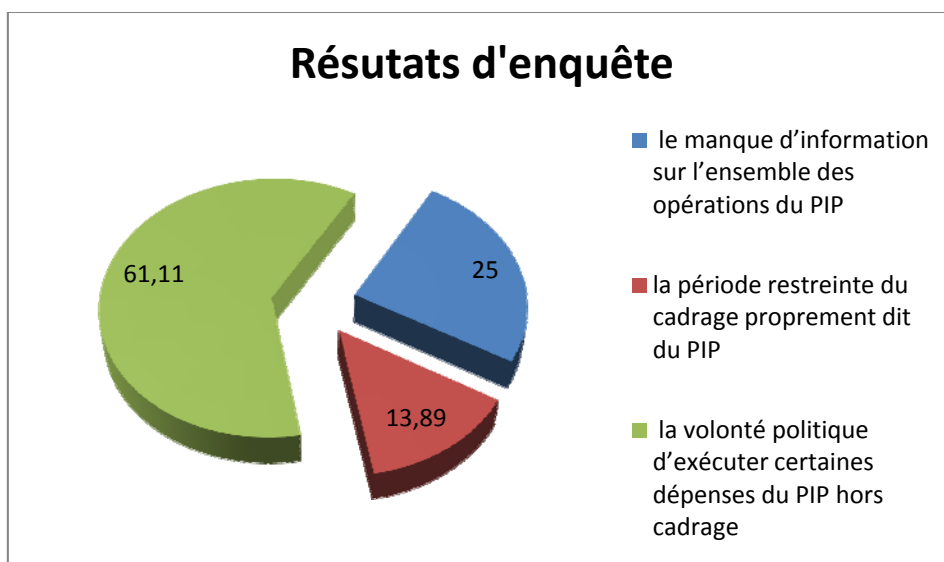
Source : réalisé par nous même à partir des données de l'enquête, août 2016

Ce graphique n°1 montre que l'insuffisance d'information lors de la programmation est la principale cause de l'incomplétude de la programmation de PIP. En effet, la fréquence relative de cette cause s'élève à 75%. Quant à l'absence d'une volonté réelle des acteurs, elle a reçu 5,56% des avis des enquêtés et le manque de rigueur dans la programmation d'avoir 19,44% des avis.

2. Présentation des résultats liés au cadrage non rigoureux du PIP

Rappelons que par rapport à ce problème, trente et six (36) questionnaires sont pris en compte. Les résultats du dépouillement par rapport à ce problème se présentent ainsi qu'il suit dans le graphique n°2 de la page 59

Graphique n°2 : Résultat d'enquête pour la cause du cadrage non rigoureux du PIP



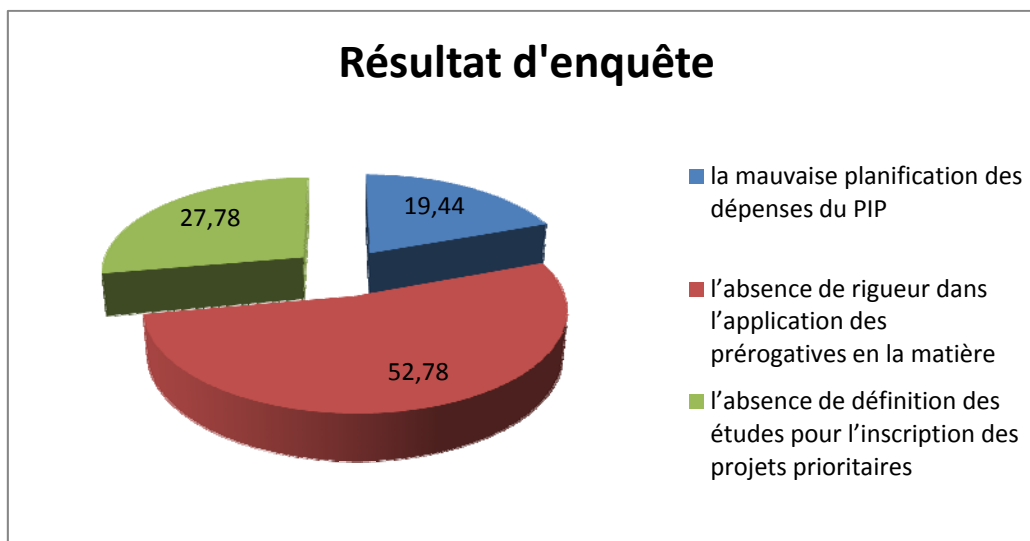
Source : réalisé par nous même à partir des données de l'enquête, aout 2016

De la lecture de ce graphique n°2, il ressort que la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage est la cause dominante du cadrage non rigoureux du PIP. Ceci s'explique par sa forte fréquence de 61,11%. Pour ce qui est du manque d'information sur l'ensemble des opérations du PIP, 25% des avis des enquêtés ont reçu son approbation. La période restreinte du cadrage proprement dit a mobilisé 13,89% des avis.

3. Présentation des résultats liés à l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire

Considérant le contenu du problème n°3, nous avons estimé que l'ensemble des avis (36) s'avère nécessaire pour mieux se prononcer sur les réelles causes qui le sous-tendent. Les résultats des enquêtes se présentent dans le graphique n°3 de la page 60.

Graphique n°3 : Résultat d'enquête pour la cause de l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire



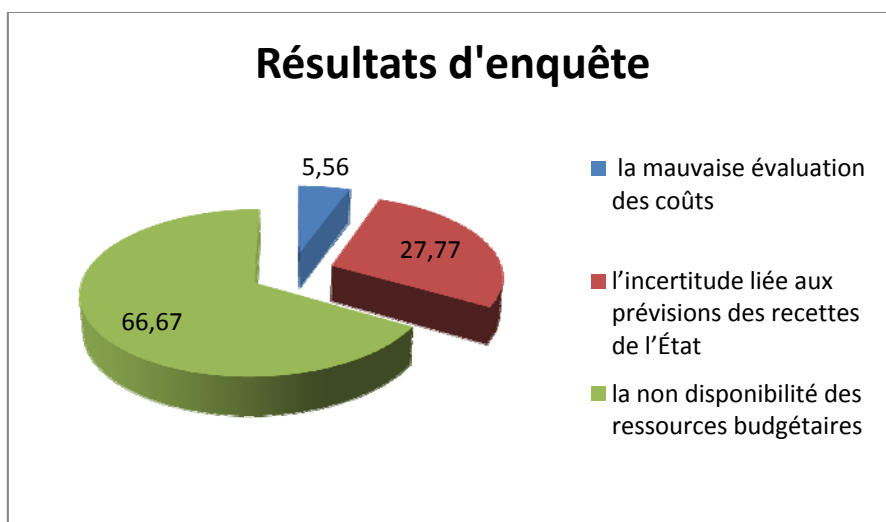
Source : réalisé par nous même à partir des données de l'enquête, août 2016

De la lecture de ce graphique, l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en la matière est la cause majeure de l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire. Ainsi, est-elle la vraie cause du problème pour 52,78 % des enquêtés. Pour 19,44% des enquêtés, c'est la mauvaise planification des dépenses du PIP et pour 27,78% des enquêtés, c'est plutôt l'absence de définition des études pour l'inscription des projets prioritaires qui est à la base du problème.

4. Présentation des résultats liés au retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie

Les résultats du dépouillement par rapport à ce problème se présentent ainsi qu'il suit dans le graphique n°4 de la page 61.

Graphique n°4 : Résultat d'enquête pour la cause du retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie



Source : réalisé par nous même à partir des données de l'enquête, aout 2016

Ce graphique n°4 montre que la non disponibilité des ressources budgétaires est la principale cause du retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie. En effet, la fréquence relative de cette cause s'élève à 66,67%. Quant à la mauvaise évaluation des coûts, elle a reçu 5,56% des avis des enquêtés et l'incertitude des prévisions des recettes de l'État d'avoir 27,77% des avis.

II. Analyse des données et établissement du diagnostic de l'étude

Cette partie nous a permis d'apprécier le degré de validation des hypothèses en vue d'établir le diagnostic lié à chaque problème spécifique.

A. Analyse des données

La démarche méthodologique retenue pour la vérification de chaque hypothèse est basée sur l'identification de la cause dominante. En effet, le degré de validité de chaque hypothèse est apprécié à partir de l'analyse des données d'enquête.

1. Vérification de l'hypothèse liée à l'incomplétude de la programmation du PIP

L'analyse des données collectées (voir graphique n°1) auprès des trente et six personnes récupérées et traitées nous a permis d'identifier comme cause dominante du problème spécifique n°1, l'insuffisance d'information lors de la programmation avec une fréquence relative s'élevant à 75%.

Ainsi, l'hypothèse n°1 selon laquelle l'incomplétude de la programmation du PIP est due à l'insuffisance d'informations lors de la programmation est **confirmée**.

2. Vérification de l'hypothèse liée au cadrage non rigoureux du PIP

L'analyse des données collectées (voir graphique n°2) auprès des trente et six personnes récupérées et traitées nous a permis d'identifier comme cause dominante du problème spécifique n°2, la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage avec une fréquence relative s'élevant à 61,11%.

Ainsi, l'hypothèse n°2 selon laquelle la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage est à la base du cadrage non rigoureux de ce dernier est **confirmée**.

3. Vérification de l'hypothèse liée à l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire

L'analyse des données collectées (voir graphique n°3) auprès des trente et six personnes récupérées et traitées nous a permis d'identifier comme cause dominante du problème spécifique n°3, l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en la matière avec une fréquence relative s'élevant à 52,78%.

Ainsi, l'hypothèse n°3 selon laquelle l'absence de définition des études pour l'inscription des projets prioritaires est à la base de l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire est **infirmée**.

4. Vérification de l'hypothèse liée au retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie

L'analyse des données collectées (voir graphique n°4) auprès des trente et six personnes récupérées et traitées nous a permis d'identifier comme cause dominante du problème spécifique n°4 la non disponibilité des ressources budgétaires avec une fréquence relative s'élevant à 66,67%.

Ainsi, l'hypothèse n°3 selon laquelle, la non disponibilité des ressources budgétaires est à la base du retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie est **confirmée**.

B. Établissement du diagnostic

Après avoir vérifié les différentes hypothèses que nous avons formulées par rapport aux problèmes en étude, le diagnostic ci-après est établi.

1. Diagnostic lié à l'incomplétude de la programmation du PIP

La vérification d'hypothèse effectuée par rapport au problème spécifique n°1 a confirmé l'hypothèse. Ainsi, la vraie cause se trouvant à la base de l'incomplétude de la programmation du PIP est l'insuffisance d'informations lors de sa programmation.

2. Diagnostic lié au cadrage non rigoureux du PIP

A l'issue de la vérification d'hypothèse effectuée par rapport au problème spécifique n°2, l'hypothèse s'est révélée confirmée. Ainsi, la vraie cause justifiant le cadrage non rigoureux du PIP est la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage.

3. Diagnostic lié à l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire

L'hypothèse n°3 a été infirmée par la vérification d'hypothèse réalisée sur le problème spécifique n°3. Cette vérification a retenu comme vraie cause, l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en la matière. Ainsi l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire est liée à l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en la matière.

4. Diagnostic lié au retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie

La vérification d'hypothèse effectuée par rapport au problème spécifique n°4 a confirmé l'hypothèse. Ainsi, la vraie cause se trouvant à la base du retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie est la non disponibilité des ressources budgétaires.

Il importe, pour que cette étude soit utile au centre, que des approches de solutions soient formulées de même que les conditions de leur mise en œuvre.

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

I. Approches de solutions et conditions de mise en œuvre liées au problème spécifique n°1

Selon le diagnostic établi, l'incomplétude de la programmation du PIP est due à l'insuffisance d'informations lors de sa programmation. Pour résoudre ce problème, la DGB devra accomplir pleinement sa mission de suivi des aspects budgétaire, physique et financier des investissements publics. En effet, elle devra prendre des dispositions nécessaires pour avoir toutes les informations permettant la programmation intégrale de l'ensemble du PIP.

Pour se faire, les conditions ci-après doivent être réunies par la DGB :

- ✚ prendre des dispositions nécessaires pour avoir une vue sur l'ensemble du PIP à programmer ;
- ✚ disposer de toutes les informations relatives à la programmation.

II. Approches de solutions et conditions de mise en œuvre liées au problème spécifique n°2

Le diagnostic établi par rapport au problème spécifique n°2 révèle que le cadrage non rigoureux du PIP est lié à la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage. Pour y remédier, la DGB doit se

débarrasser de toute considération politique lors du cadrage budgétaire et surtout en excluant l'exécution de toutes dépenses du PIP hors cadrage quelle que soit la justification apportée par le politique.

Les conditions de mise en œuvre de cette solution se résument aux actions ci-après :

- ❖ veiller à ce que avant l'exécution d'un PIP qu'il soit dans le cadrage

III. Approches de solutions et conditions de mise en œuvre liées au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire. La résolution de cette cause se trouvant à la base du problème passe par l'application des prérogatives liées aux projets par rapport au cadrage budgétaire à travers la prudence à observer dans la manipulation des données servant à l'élaboration des documents de programmation budgétaire économique et pluriannuelle et le document de programmation pluriannuelle des dépenses. Ces documents sont en amont de la loi de finances dans laquelle figurent les autorisations de dépenses dont celles relatives au PIP. Cette résolution se résume donc sur la fiabilité des programmations financières sur lesquelles s'appuient les dotations budgétaires affectées aux projets.

Pour se faire, les conditions ci-après doivent être réunies :

- améliorer les conditions de prévisions des données relatives aux documents de programmation budgétaire économique et pluriannuelle et le document de programmation pluriannuelle des dépenses ;
- l'élaboration d'un scénario de référence ;
- la prise en compte de données conjoncturelles dans le cadrage ;
- la prise en compte des interactions entre les allocations de ressources et le cadrage macroéconomique

- rallonger les durées prévisionnelles des projets pour des programmations financières plus soutenables et plus réalistes.

IV. Approches de solutions et conditions de mise en œuvre liées au problème spécifique n°4

Selon le diagnostic, le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie est lié à la non disponibilité des ressources budgétaires. Pour résoudre ce problème, il faut veiller à rendre disponibles les ressources budgétaires capables d'assurer le financement de la contrepartie de budget national.

Nous proposons aussi l'amélioration des systèmes de recouvrement des recettes fiscales. Il faut, à cet effet, renforcer les capacités des régies financières.

Les conditions de mise en œuvre de cette solution se résument aux actions ci-après :

- l'actualisation de l'arrêté n°1136/MEF/DC/SGM/CAA portant modalités d'application du décret relatif à la création d'une caisse de fonds de contrepartie béninoise aux projets;
- la prise d'un nouveau arrêté plus efficace que le précédant en y ajoutant l'affectation d'autres recettes spéciales capables d'assurer le financement de la contrepartie en la création d'un compte séquestre utilisé sous forme de ponction pour la mise à disposition de fonds capable de financer la contrepartie dans le délai requis (Confère le tableau n°7 de la page 68).

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Tableau n°7 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes réelles	Diagnostics	Solutions
Niveau général		Gestion non satisfaisante du PIP au MEF	rechercher les conditions pour l'amélioration de la gestion du PIP du MEF.			
Niveaux Spécifiques	1	l'incomplétude de la programmation du PIP	déterminer les conditions nécessaires à la programmation intégrale du PIP au MEF	l'insuffisance d'informations lors de la programmation	l'incomplétude de la programmation du PIP est due à l'insuffisance d'informations lors de sa programmation	prendre des dispositions nécessaires pour avoir toutes les informations permettant la programmation intégrale de l'ensemble à exécuter dans le cadre d'une gestion budgétaire
	2	le cadrage non rigoureux du PIP	identifier les mesures à prendre pour le cadrage rigoureux du PIP	la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage	le cadrage non rigoureux du PIP est dû à la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage	se débarrasser de toute considération politique lors du cadrage budgétaire et surtout en excluant l'exécution de toutes dépenses du PIP hors cadrage
	3	l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire	définir les modalités pour l'adéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire	l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en la matière	l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire est liée à l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en la matière	la prudence à observer dans la manipulation des données servant à l'élaboration des documents de programmation budgétaire économique et pluriannuelle et le document de programmation pluriannuelle des dépenses
	4	le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie	déterminer les conditions pour la mobilisation des fonds de contrepartie dans le délai fixé	la non disponibilité des ressources budgétaires	Le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie est lié à la non disponibilité des ressources budgétaires	prendre des mesures pour rendre disponibles les ressources budgétaires à travers des dispositifs pour un recouvrement efficace des recettes

Source : Réalisé par nous-même à partir des résultats de l'étude

CONCLUSION

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Le Programme d'Investissement Public (PIP) est un instrument de prise en charge de la politique de développement économique, à travers le renforcement de la formation brute de capital fixe et du capital humain. Une bonne gestion du PIP au MEF va accélérer les performances dudit ministère et permettre de poursuivre le développement du pays.

Au terme de notre stage, force a été de constater que ce département ministériel est en proie à quelques problèmes parmi lesquels figure la gestion peu satisfaisante du PIP. Cette situation dont les conséquences impactent négativement sur la performance du PIP est due à plusieurs facteurs notamment l'incomplétude de la programmation du PIP, le cadrage non rigoureux du PIP, l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire et le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie.

Dans la perspective de résorber ces difficultés, l'analyse diagnostique de ces problèmes a facilité la détermination des causes réelles se trouvant à leur origine que sont respectivement l'insuffisance d'informations lors de la programmation, la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage, l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en matière de cadrage budgétaire de projets et la non disponibilité des ressources budgétaires.

Il est donc impérieux de rechercher et de trouver des actions correctives dont la mise en application contribuerait à améliorer la gestion du PIP au MEF et ainsi garantir la chance du succès des projets concernés. C'est à cet exercice que nous nous sommes engagé dans le cadre de cette recherche à l'issue de laquelle des approches de solutions sont préconisées suivies des suggestions pour faciliter sa mise en œuvre.

En somme, par cette étude, nous avons été nourri d'une volonté d'apporter notre modeste contribution à une meilleure gestion du PIP au MEF.

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Les espoirs sont orientés vers les Autorités politiques et administratives qui attacheront certainement une attention aux suggestions formulées. Quels seraient les motifs des infrastructures non achevées et abandonnées ? Une question dont la réponse serait apportée par des recherches ultérieures.

**RÉFÉRENCES
BIBLIOGRAPHIQUES**

I. OUVRAGES ET MEMOIRES

- 1) DUVERGER, M. (1997) : « *Finances publiques* », 11ème édition, Presses Universitaires de France (PUF).
- 2) GUILLIEN, R et VINCENT, J (2001) « *Lexique des termes juridiques* », 13ème édition, Paris, Dalloz.
- 3) Agence française de Développement (2005) : *Financer les investissements des villes des pays en développement.*
- 4) ALCAUD, D et QUILLIEN, P-J (2011) « *les Finances Publiques en 100 fiches* », 2^{ème} édition Paris Cedex 15.
- 5) SAMUELSON (1954) et MUSGRAVE (1959)
- 6) HIRSCHMAN (1958)
- 7) HARISEN (1965) et VEGANZONES M.A (2000)
- 8) N. BENSOUDA (2009 P67)
- 9) F. GUINIKOUKOU (2001)
- 10) B. VICTOR « L'éradication des déterminants de la sous consommation des crédits budgétaires au Bénin »
- 11) LAFIA M. (2015), « Contribution pour une amélioration de la planification des projets d'infrastructures au MEF » UAC, FASEG.
- 12) AGLINGLO B.E. (2008) « Contribution à une gestion efficace des projets inscrits au PIP » UAC, ENAM.

II. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- 1) Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.
- 2) Loi organique N°2013-014 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances.
- 3) Décret N°2016-421 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'économie et des finances.

- 4) Arrêté N°2849/MEF/CAB/SGM/DGB/SP portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget.

III. RAPPORTS

- 1) Rapport sur l'état d'avancement du programme d'investissements publics de 2010 à 2015.
- 2) Rapport d'activité de la DGB.



ANNEXES

Annexes 2 : Questionnaire de l'enquête

QUESTIONNAIRE

Dans le souci de collecter des données primaires pour la réalisation de notre mémoire de fin de formation en Administration des Finances et du Trésor (AFT) au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM), nous vous soumettons le présent questionnaire. La présente étude porte sur le thème : « Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF ».

Nous vous prions de bien vouloir remplir ce questionnaire afin de nous aider à identifier les vraies causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés par notre étude.

Question n°1 : L'exécution du PIP exige au préalable sa programmation. Qu'est ce qui justifie, selon vous, l'incomplétude de la programmation du PIP

l'absence d'une réelle volonté des acteurs ;

le manque de rigueur dans la programmation ;

l'insuffisance d'information lors de la programmation.

autres causes à préciser

.....

.....

Question n°2 : Pour avoir une vue d'ensemble de l'exécution du PIP, il s'avère nécessaire que le PIP soit exécuté strictement sur la base du cadrage. Qu'est-ce-qui selon vous justifie le cadrage non rigoureux du PIP ?

le manque d'information sur l'ensemble des opérations du PIP ;

la période restreinte du cadrage proprement dit du PIP ;

la volonté politique d'exécuter certaines dépenses du PIP hors cadrage ;

autres causes à préciser

.....
.....

Question n°3 : L'atteinte des objectifs d'un projet se mesure grâce à sa performance et qui parle de performance se réfère au taux de consommation de crédits via le cadrage. Selon vous, quelle peut être la cause de l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire ?

- la mauvaise planification des dépenses du PIP ;
- l'absence de rigueur dans l'application des prérogatives en la matière ;
- l'absence de définition des études pour l'inscription des projets prioritaires ;
- autres causes à préciser

.....
.....

Question n°4 : La mobilisation des fonds de contrepartie constitue un enjeu majeur pour l'achèvement des projets. Qu'est ce qui justifie, selon vous, le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie ?

- la mauvaise évaluation des coûts ;
- l'incertitude liée aux prévisions des recettes de l'État ;
- la non disponibilité des ressources budgétaires ;
- autres causes à préciser

.....
.....

Annexes 3 : Guide d'entretien

GUIDE D'ENTRETIEN

Bonjour Madame/ Monsieur,

Dans le cadre de notre étude portant sur le thème « Contribution pour une amélioration de la gestion du PIP au MEF », nous aimerions nous entretenir avec vous sur les raisons de la gestion non satisfaisante du PIP au MEF.

D'avance, nous vous remercions pour votre coopération.

Question n°1 : Qu'est ce qui justifie, selon vous, l'incomplétude de la programmation du PIP ?

.....
.....

Question n°2 : Qu'est-ce-qui selon vous justifie le cadrage non rigoureux du PIP ?

.....
.....

Question n°3 : Selon vous, quelle peut être la cause de l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire ?

.....
.....

Question n°4 : Qu'est ce qui justifie, selon vous, le retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie ?

.....
.....

Question n°5 : Quelle (s) suggestion (s) feriez-vous pour une amélioration de la gestion du PIP au MEF ?

.....
.....

TABLE DES MATIÈRES

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

IDENTIFICATION DU JURY.....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT	ii
DÉDICACE	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
LISTE DES GRAPHIQUES.....	vii
RÉSUMÉ	viii
GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE.....	ix
SOMMAIRE	x
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE 1 ^{ER} :CADRE DE L'ETUDE ,ETAT DES LIEUX ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DE LA GESTION DES PIP AU MEF.....	4
SECTION I : Présentation du cadre de l'étude et l'états des lieux sur une amélioration de la gestion des PIP au MEF.....	5
PARAGRAPHE I :Cadre de l'étude	5
I- Cadre institutionnel de l'état : la Direction Générale du Budget.....	5
A- Des attributions de la direction générale du budget.....	5
B- De l'organisation et du fonctionnement de la Direction Générale du Budget.....	6
II- Cadre physique de l'étude :la Direction de suivi des Investissements et Des Provisions	7
A- De la direction du suivi des investissements et des provisions.....	7
1- Le Secrétariat de la Direction.....	8
2-Du service du suivi des Provisions.....	8
3-Du service du suivi des Investissements.....	8
4-De la Régie Centrale Spéciale	9

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

B-De la Direction des pensions et rentes viagères.....	9
1-Du secrétariat de la Direction.....	10
2-Du Pool de validation et de Confection des Livrets de Pension.....	10
3-De l'Unité de Traitement Informatique du FNRB.....	10
4-Du service d'étude, du Contentieux et des archives du FNRB.....	11
5-Du service de la Dépense.....	11
6-Du service de la recette.....	12
PARAGRAPHE 2 : OBSERVATIONS DE STAGE.....	13
I-A la Direction du suivi des investissements et des provisions	13
A-Procédure d'élaboration et de sélection du Programme d'Investissement publics.....	13
1-Le processus d'élaboration du PIP.....	13
2-Sélection des projets et programme à inscrire au PIP.....	16
B-Fonctionnement et rôle de la DDC désormais Direction du Suivi des Investissements et des Provisions.....	18
II-AU NIVEAU DE LA DIRECTION DES PENSIONS ET RENTRES VIAGERS.....	23
A-Présentation du FNRB et de la DPRV.....	23
B-Activités au niveau du service de la DPRV.....	25
III-INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX.....	27
A- Atouts.....	27
B- Problèmes.....	27
C-REGROUPEMENT DES PROBLEMES SPECIFIQUES ET DES PROBLEMES RESOUDRE.....	28
SECTION 2 : Choix du groupe de problème à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : le ciblage de la problématique.....	30

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

Paragraphe 1 : Choix du problème à résoudre et du thème de l'étude.....	30
I. Choix du problème à résoudre.....	30
II. Spécification du PAR choisi.....	32
Paragraphe 2 : perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude.....	31
I-Perspective théorique de réflexion.....	32
A- Perspective théorique sur le problème général.....	33
B- Perspective théorique sur les problèmes spécifiques.....	33
1-Perspective théorique liée au problème spécifique n°1.....	33
2-Perspective théorique liée au problème spécifique n°2.....	34
3-Perspective théorique liée au problème spécifique n°3.....	33
4-Perspective théorique liée au problème spécifique n°4.....	34
II-Formulation de la problématique.....	35
CHAPITRE II : APPROCHES THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE, ANALYSE DES DONNEES, APPROCHES ET DE SOLUTIONS POUR UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION DU PIP AU MEF.....	37
Section I : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	38
Paragraphe I : Cadre théorique de l'étude.....	38
I- Des objectifs de l'étude à la construction du tableau de bord.....	38
A-Objectifs de l'étude.....	38
1-Objectifs liés au problème généra.....	39
2-Objectifs liés aux problèmes spécifiques.....	40
B-Hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude.....	41
1-Hypothèses de l'étude.....	41
2-Construction du tableau de bord de l'étude.....	46
II-Revue de littérature.....	48
Paragraphe II : Choix de la méthodologie de l'étude.....	52

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

I-Dimension empirique de l'étude.....	52
A-Objectifs, cadre et population mère de l'enquête.....	53
1-Objectif de l'enquête.....	53
2- Cadre de l'enquête et identification de la population mère.....	53
B-Identification de la nature, de la taille de l'échantillon et présentation de la technique de dépouillement et des outils de présentation des données.....	53
1-Nature et taille de l'échantillon.....	53
2-Présentation de la technique de dépouillement et outils de présentation des données.....	54
II-Dimension théorique	54
A- Approches théoriques.....	54
1-Approche théorique liée au de l'incomplétude de la programmation du PIP au MEF.....	54
2-Approche théorique liée au cadrage non rigoureux du PIP.....	55
3-Approche théorique liée à l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgéta.....	55
4-Approche théorique liée au retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie.....	55
B-Conditions de vérifications des hypothèses	55
1-Seuil de décision relatif au problème spécifique n°1	55
2- Seuil de décision relatif au problème spécifique n°2.....	56
3-Seuil de décision relatif au problème spécifique n°3.....	56
4- Seuil de décision relatif au problème spécifique n°4.....	56
Section 2 : Résultats des enquêtes, approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	56
Paragraphe 1 : Présentation et analyse des résultats des enquêtes.....	56
I-Préparation, réalisation et présentation des résultats d'enquête.....	57
A-Préparation et réalisation de l'enquête	57

Étude de l'amélioration de la gestion du PIP au MEF

1-Préparation de l'enquête.....	57
2-Réalisation de l'enquête.....	57
3-Difficultés rencontrées.....	57
B-Présentation des résultats des enquêtes.....	58
1-Présentation des résultats liés à l'incomplétude de la programmation du PIP	58
2-Présentation des résultats liés au cadrage non rigoureux du PIP.....	59
3-Présentation des résultats liés à l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire.....	60
4-Présentation des résultats liée au retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie	61
II-Analyse des données et établissement du diagnostic de l'étude.....	61
A-Analyse des données.....	61
1- Vérification de l'hypothèse liée à l'incomplétude de la programmation du PIP.....	62
2-Vérification de l'hypothèse liée au cadrage non rigoureux du PIP.....	62
3-Vérification de l'hypothèse liée à l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire.....	62
4-Vérification de l'hypothèse liée au retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie	63
B-Établissement du diagnostic	63
1-Diagnostic lié à l'incomplétude de la programmation du PIP.....	63
2-Diagnostic lié au cadrage non rigoureux du PIP.....	63
3-Diagnostic lié à l'inadéquation des projets par rapport au cadrage budgétaire.....	63
4-Diagnostic lié au retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie....	64
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	64

I-Approches de solutions et conditions de mise en œuvre liées au problème spécifique n°1.....	64
II- Approches de solutions et conditions de mise en œuvre liées au problème spécifique n°2.....	65
III-Approches de solutions et conditions de mise en œuvre liées au problème spécifique n°3.....	65
IV-Approches de solutions et conditions de mise en œuvre liées au problème spécifique n°4.....	66
CONCLUSION.....	69
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	71
ANNEXES.....	73
TABLE DES MATIÈRES	78