



## ***IDENTIFICATION DU JURY***

**PRESIDENT : Edouard AHO**

**MEMBRE : Félix FANOUE**

**MEMBRE : Antoine ZANGBA**

## *DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR*

« L'École Nationale  
d'Administration et de  
Magistrature n'entend donner  
ni approbation ni improbation  
aux opinions émises dans ce  
mémoire. Ces opinions doivent  
être considérées comme  
propres à leur auteur. »

## *DEDICACE*

Je dédie ce travail à :

- ☞ En mémoire de mon père Daniel T. SAHGUI et de mon fils Fallez M. SOSSOUKPE;
- ☞ ma mère Léontine H. HOUNNOUSSA, mon époux Maxime SOSSOUKPE et mes enfants Yannis et Jennifer SOSSOUKPE.

## *REMERCIEMENTS*

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

- ☞ Docteur Eric G. YETONGNON, notre directeur de mémoire qui, malgré ses multiples occupations a accepté de diriger ce travail ;
- ☞ Docteur Kamel A.GARBA, notre maître de stage pour avoir accepté de suivre ce travail pendant notre stage ;
- ☞ Messieurs les honorables membres de jury, qui ont accepté de porter leurs jugements sur ce travail de recherche ;
- ☞ Messieurs et mesdames les membres de l'Administration de l'ENAM ;
- ☞ Tous les professeurs et chargés de cours à l'ENAM pour nous avoir inculqué le savoir ;
- ☞ Messieurs Moibi ADAMON A. et OUSSOU Vidjannagni pour leur disponibilité et leur contribution pour ce travail de recherche ;
- ☞ A ma très chère sœur Véronique AVOCE pour sa collaboration et sa disponibilité durant ces deux années de formation à mon égard ;
- ☞ A mes frères et sœurs Farid, Laure et Badirath ;
- ☞ A mes beaux-frères François et Célestin SOSSOUKPE pour leur soutien et leur amour fraternel ;
- ☞ Tout le personnel du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire en l'occurrence ceux de la DPP ;
- ☞ Tous nos camarades et amis de la promotion en particulier Aicha MASSARY pour ces deux années passées ensemble.
- ☞ A tous mes cousins, cousines et nièces.

## ***LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS***

|                   |  |
|-------------------|--|
| <b>CCMP</b>       | : Cellule de Contrôle des Marchés Publics  |
| <b>CF</b>         | : Contrôleur Financier   |
| <b>CSEPP</b>      | : Cellule de Suivi Evaluation /Capitalisation des Programmes et Projets  |
| <b>DAF</b>        | : Direction de l'Administration et des Finances  |
| <b>DAO</b>        | : Dossier d'Appel D'Offre  |
| <b>DCF</b>        | : Délégué du Contrôleur Financier  |
| <b>DGB</b>        | : Direction Générale du Budget   |
| <b>DGPSIP</b>     | : Direction Générale de la Programmation et du Suivi des Investissements Publics                                       |
| <b>DGTCP</b>      | : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique  |
| <b>DNCMP</b>      | : Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics  |
| <b>DPP</b>        | : Direction de la Programmation et de la Prospective   |
| <b>ENAM</b>       | : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature  |
| <b>FTI/FCB</b>    | : Fast-Track Initiative Fonds Commun Budgétaire  |
| <b>GAR</b>        | : Gestion Axée sur les Résultats   |
| <b>GC</b>         | : Gestionnaire de Crédit   |
| <b>LOLF</b>       | : Loi Organique relative au Loi de Finance   |
| <b>MEF</b>        | : Ministère de l'Economie et des Finances  |
| <b>MEMP</b>       | : Ministère des Enseignements Maternel et Primaire   |
| <b>MP</b>         | Marchés Publics  |
| <b>MPD</b>        | : Ministère du Plan et de Développement  |
| <b>OD</b>         | : Ordonnateur Délégué  |
| <b>OP</b>         | : Ordre de Paiement  |
| <b>PCRESC-EPP</b> | : Programme de Construction de Réhabilitation et d'Equipement des Salles de Classe dans les Ecoles Primaires Publiques |
| <b>PDDSE</b>      | : Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education   |
| <b>PGT</b>        | : Paierie Générale du Trésor   |
| <b>PIP</b>        | : Programme d'Investissement Public  |
| <b>PME</b>        | : Partenariat Mondial pour l'Education   |
| <b>PRMP</b>       | : Personne Responsable des Marchés Publics   |
| <b>PS</b>         | : Problème Spécifique  |
| <b>PTA</b>        | : Plan de Travail Annuel   |
| <b>PTF</b>        | : Partenaire Technique et Financier  |
| <b>RGT</b>        | : Recette Générale du Trésor   |
| <b>SIGFiP</b>     | : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques  |
| <b>UATS</b>       | : Unité d'Appui Technique et de Suivi  |
| <b>UNESCO</b>     | : Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture  |

## ***CERTIFICATION***

« Nous certifions que le présent mémoire a été effectivement réalisé par madame SAHGUI Saba Sylvie. Ledit mémoire est bon à être déposé puisqu'il est arrivé à terme et peut être soutenu devant un jury »

Cotonou, le 10 Décembre 2016

Le Tuteur de Stage

Le Directeur de mémoire

**Dr Kamel A.GARBA**

**Dr Eric G.YETONGNON**

## *LISTE DES TABLEAUX*

|  |    |
|--|----|
| Tableau 1 : Identification des problématiques possibles .....                                      | 23 |
| Tableau 2 : Projets en cours d'exécution au MEMP en 2016 et leurs dotations respectives            | 27 |
| Tableau 3 : Synthèse des approches de solution et de résolution des problèmes spécifiques<br>..... | 33 |
| Tableau 4 : Tableau de bord de l'étude .....   | 41 |
| Tableau 5 : Effectifs des personnes enquêtées .....  | 47 |
| Tableau 6 : Tableau de synthèse de l'étude .....   | 59 |

## *LISTE DES GRAPHIQUES*

|  |    |
|--|----|
| Graphique 1 : Evolution de l'exécution du budget de PIP (bases engagement et ordonnancement) de 2007 à 2015 de tous les projets du MEMP (en milliers de FCFA). .....                     | 25 |
| Graphique 2 : Evolution du taux d'exécution financière du PIP de 2007 à 2015(bases engagement et ordonnancement) du MEMP). .....   | 26 |
| Graphique 3 : Répartition des données relatives à la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de Contrôle, de Passation et des structures responsables de Marchés Publics..... | 50 |
| Graphique 4 : Répartition des données relatives au retard dans le paiement des décomptes par le Trésor au profit des Entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des Marchés .....        | 52 |
| Graphique 5 : Répartition des données relatives à la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire. ....  | 53 |

## ***GLOSSAIRE DE L'ETUDE***

**Consommation Optimale des Crédits d'Investissements Publics :** Utilisation maximale des crédits alloués aux investissements publics en vue de l'atteinte des objectifs sectoriels et globaux. Cette opération passe par la réalisation des dépenses en capital incluses dans les dépenses publiques.

**Cadre des Dépenses à Moyen Terme :** Ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocations budgétaires par objectif et par programme indiquant le cadre dans lequel les décisions seront prises par les principaux acteurs de développement notamment le gouvernement.

**Programme d'Investissement Public :** Instrument privilégié de mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'investissement, de promotion économique et sociale. C'est l'horizon mobile comportant un ensemble de projets et programmes sur une période de trois (03) ans, ajustables chaque année.

**Budget Programme :** Présentation des prévisions de dépenses d'investissement et de fonctionnement à faire par l'Etat sur plusieurs années pour la réalisation d'objectifs déterminés, permettant de placer l'examen des demandes d'autorisation budgétaires de chaque exercice dans le cadre de perspectives d'actions à moyen terme.

**Investissement Public et Crédits d'Investissements Publics :** Selon le lexique d'économie, éconoclaste l'investissement est :

- Au sens étroit, acquisition de biens de production en vue de l'exploitation d'une entreprise et de dégager un revenu ou une augmentation de la capacité de production.
- Au sens large, acquisition d'un capital en vue d'en percevoir ou d'en consommer le revenu.
- Dans un sens particulier et familier : investir est synonyme de placement, de mise en réserve d'un bien de consommation durable en vue de sa rareté ou de sa consommation ultérieure.

L'investissement est dit public lorsqu'il est effectué par l'Etat.

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

**Dépenses d'investissement:** Dépenses en capital comprenant essentiellement des opérations qui se traduisent par une modification de la consistance du patrimoine.

## *RESUME*

La présente étude réalisée sur le sujet « Problématique de l'optimisation des dépenses d'investissements publics au MEMP » vise à identifier les mécanismes pouvant contribuer à l'optimisation des dépenses en capital au MEMP.

Pour y parvenir, la méthodologie adoptée se résume d'une part à l'analyse diagnostique des données issues de la dimension théorique comme le choix théorique lié aux problèmes de lenteur dans le traitement de DAO, le choix théorique lié aux problèmes des retards dans le paiement des décompte et d'autre part à la dimension empirique tels que le cadre de l'enquête, la conception des guides d'entretiens, la collecte et l'analyse des données. Cette méthodologie de recherche a révélé les facteurs qui affectent l'optimisation des dépenses d'investissements publics au MEMP.

De l'analyse des données, l'insuffisance du personnel qualifié, le faible taux de recouvrement des recettes et la non disponibilité de la trésorerie sont les indices qui influencent l'optimisation des investissements publics au MEMP.

C'est pourquoi, il convient de renforcer la capacité des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics (PRMP, CCMP...), d'améliorer le taux de recouvrement des recettes au niveau des régies et de revoir des normes de régulation de l'ouverture de SIGFIP au cours de l'exercice budgétaire.

***Mots clés:*** CDMT, optimisation des dépenses, Programme d'Investissements Publics.

## ***SOMMAIRE***

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUCTION.....</b>  | <b>2</b>  |
| <b><u>CHAPITRE PREMIER</u> : CADRE DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'OPTIMISATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT AU MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE.....</b>                   | <b>6</b>  |
| <u>Section 1</u> : Cadres institutionnel et physique de l'étude et observations de stage. ....  | 6         |
| <u>Section 2</u> : Ciblage de la problématique de l'étude .....   | 21        |
| <b><u>DEUXIEME CHAPITRE</u> : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHE DE SOLUTIONS POUR L'OPTIMISATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTS PUBLICS AU MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE.....</b> | <b>36</b> |
| <u>Section 1</u> : Cadres théorique et méthodologique de l'étude et approches de solutions pour l'optimisation des dépenses d'investissement au MEMP.....   | 36        |
| <u>Section 2</u> : Vérification des hypothèses et approches de solutions .....  | 49        |
| <b>CONCLUSION.....</b>  | <b>62</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>  | <b>63</b> |
| <b>ANNEXES .....</b>  | <b>65</b> |
| <b>TABLES DES MATIERES .....</b>  | <b>75</b> |

# INTRODUCTION

## INTRODUCTION

Le Bénin, comme plusieurs pays du monde accorde une priorité à l'éducation en mettant un point d'honneur sur le développement de l'enseignement primaire. L'accès à une éducation de base de qualité pour tous les enfants, quelle que soit leur situation socioéconomique et culturelle constitue un problème particulièrement crucial malgré les efforts consentis ces dernières années. En effet, si dans certains pays en développement et dans la plupart des pays industrialisés, il n'existe plus de problème d'accès à l'enseignement primaire voire au premier cycle de l'enseignement secondaire, la scolarisation des enfants continue d'être un défi majeur pour la grande majorité des pays subsahariens malgré les exigences et les recommandations des textes internationaux et nationaux.

Au nombre de ces textes, nous pouvons citer la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (article 26) qui reconnaît la valeur intrinsèque de l'éducation. Outre la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la convention internationale des droits de l'enfant de 1989 prône également ce droit à l'accès à l'éducation. L'article 28 alinéa 1 de ladite convention, dispose que les Etats parties « rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ».

Par ailleurs, la nécessité d'offrir un minimum éducatif de qualité à tous les enfants, avait fait l'objet d'une préoccupation de la communauté internationale depuis la Conférence Mondiale sur l'éducation de base pour tous à Jomtien (Thaïlande, 1990). Ainsi, que ce soit à Jomtien ou au Sommet Mondial du Millénaire (septembre 2000) en passant par Dakar (Sénégal, avril 2000) et les Objectifs du Développement Durable (ODD), le principe selon lequel toute personne (enfant, adolescent ou adulte) doit pouvoir bénéficier d'une formation conçue pour répondre à ses besoins éducatifs fondamentaux, au sens le plus large et le plus riche du terme, une formation où il s'agit d'apprendre à connaître, à faire, à vivre ensemble et à être, a été adopté.

De même au Bénin, la constitution du 11 Décembre 1990 reconnaît le droit de l'être humain à l'éducation. Ainsi, il est retenu à l'article 13 de cette Constitution que: « Toute personne a le droit à l'éducation. L'enseignement primaire est

obligatoire. L'Etat assure progressivement la gratuité de l'enseignement primaire public<sup>1</sup>» Ainsi, pour mettre en œuvre cette exigence constitutionnelle, soulager les parents d'élèves et se conformer aux recommandations de la Conférence de Dakar, le Gouvernement de la République du Bénin, lors du Conseil des Ministres du vendredi 13 Octobre 2006, a décidé de rendre l'enseignement primaire gratuit à partir de la rentrée scolaire 2006-2007. Avant cette décision, le Gouvernement Béninois avait adopté la Lettre de Politique Educative le 23 Février 2005, qui définit et clarifie les grandes options de développement de l'éducation au Bénin, après avoir élaboré et validé son Plan National pour l'Education Pour Tous (PAN/EPT)<sup>2</sup>. De plus, l'élaboration du Plan Décennal pour le Développement du Secteur Educatif 2006-2015 s'inscrit dans la suite logique de cette série d'initiatives pour baliser le terrain à la décision de la gratuité de l'enseignement primaire. Ledit plan prévoit entre autres la construction de 2000 salles de classes en moyenne par an sur la période de sa mise en œuvre pour combler le déficit criard de plus de vingt mille (20 000), constaté en matière de salles de classe en matériaux définitifs.

C'est ainsi que, chaque année des ressources conséquentes sont allouées au secteur de l'Education et plus particulièrement au sous-secteur des Enseignements Maternel et Primaire. Ces ressources sont destinées à faire face aux charges de personnels et de fonctionnement mais surtout aux charges d'investissements dans la réalisation d'infrastructures scolaires. En effet, l'amélioration des performances du système éducatif passe par l'amélioration de l'offre éducative dont l'un des volets les plus importants est la mise à disposition de salles de classes en matériaux définitifs. Cette mission est confiée à des projets et programmes inscrits aux Programmes d'Investissements Publics (PIP) du MEMP. En 2016, une dizaine de projets et programmes sont inscrits au PIP pour **un montant de cinq milliards six cent vingt-huit millions sept cent quatre-vingt-huit mille (5.628.788.000) Francs CFA** dont **un milliard huit cent millions (1.800.000.000) Francs CFA** provenant des ressources extérieures avec l'appui des partenaires techniques et financiers. Le Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education (PDDSE) qui a été mis en exécution à partir

---

<sup>1</sup> Article 13 de la Constitution Béninoise du 11 Décembre 1990

<sup>2</sup> Plan National pour la mise en œuvre de l'Education Pour Tous au Bénin, Décembre 2003

des années 2006 a prévu la construction et l'équipement de douze mille deux cent (12.200) salles de classes en moyenne par an sur 10 ans par les Partenaires Techniques et Financiers du Bénin intervenant dans le secteur de l'Education qui ont joué leur partition à travers le Programme Fast-Track Initiative Fonds Commun Budgétaire (FTI/FCB) et le Partenariat Mondial de l'Education (PME). Il faut admettre que depuis 2007, les différents projets et programmes en exécution au MEMP n'ont pas permis de relever le défi, vu les difficultés qu'ils ont à gérer efficacement les ressources mobilisées et mises à leur disposition. Le stage de fin de formation à la Direction de la Programmation et de la Prospective a permis de relever après l'analyse des taux de consommations des crédits d'investissements publics, un faible taux de consommations des crédits sur la période de 2007 à 2015. La réflexion sur les mesures à mettre en œuvre pour améliorer la consommation des crédits d'investissements publics s'avère indispensable. C'est dans cette logique que s'inscrit le choix de ce thème de recherche **«Problématique de l'optimisation des dépenses d'investissements publics au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire »**.

Le thème est développé en deux chapitres composés chacun de deux sections.

Le premier chapitre présente la description du cadre de l'étude pour aboutir à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique.

Le deuxième aborde d'une part, les cadres théoriques et méthodologiques de l'étude et d'autre part les approches de solutions aux problèmes identifiés ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

**CHAPITRE PREMIER :**  
**CADRE DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX**  
**ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**  
**DE L'OPTIMISATION DES DEPENSES**  
**D'INVESTISSEMENT AU MINISTERE**  
**DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET**  
**PRIMAIRE**

## **CHAPITRE PREMIER : CADRE DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'OPTIMISATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT PUBLIC AU MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE**

Ce chapitre présente la description du cadre de l'étude, de l'état des lieux, le ciblage de la problématique et la détermination de la vision globale de sa résolution.

### **Section 1 : Cadres institutionnel et physique de l'étude et observations de stage.**

Cette section est consacrée à la présentation des cadres institutionnel et physique de l'étude et à l'exposé des observations du stage.

#### **Paragraphe 1 : Présentation des cadres institutionnel et physique de l'étude.**

Ce paragraphe décrit les attributions et l'organisation du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP), celles de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et de la Direction de l'Administration et des Finances (DAF).

#### **I. Cadre institutionnel de l'étude: Ministère des Enseignements Maternel et Primaire**

##### **A. Attributions**

Aux termes des dispositions du décret N°2016-428 du 20 Juillet 2016 et en son article 3, le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire a pour mission la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évolution de la politique générale de l'Etat en matière d'éducation, d'enseignement maternel et primaire et de formation conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin.

A ce titre, il est chargé :

- de déterminer les objectifs de formation et d'assurance qualité, en concertation avec les partenaires institutionnels, dans les domaines des enseignements maternel et primaire ;
- de rechercher le financement, public ou privé, et prioriser les investissements pour assurer la compétence améliorée des apprenants ;
- d'établir, rationaliser et mettre en œuvre la carte scolaire en liaison avec les autorités compétentes et les collectivités locales pour la l'égalité d'accès à l'enseignement ;
- d'élaborer et de mettre en œuvre les mesures de prise en charge d'éveil de la petite enfance et des programmes d'incitation à la scolarisation notamment celle des filles, des personnes défavorisées et/ou à besoin spécifique ;
- de préparer et de mettre en œuvre et suivre les réformes nécessaires à l'introduction des langues nationales dans le système éducatif formel ;
- de développer l'éducation civique et citoyenne, physique et les activités culturelles en collaboration avec les ministères concernés ;
- de définir la politique de modernisation, d'innovation et d'entretien des zones, infrastructures et équipements de toutes les directions et structures du Ministère ;
- de déterminer et de mettre en œuvre les activités liées à l'agrément, à la normalisation et à la promotion des écoles maternelles et primaires, publiques et privées, du matériel didactique et autres équipements et fournitures utilisés dans les écoles maternelles et primaires ;
- de développer la recherche pédagogique et les méthodes d'enseignement, d'apprentissage et d'animation visant à améliorer la qualité des enseignements ;
- de déterminer les modalités d'évaluation des apprentissages et d'orientation scolaire, en liaison avec les objectifs de formation et les programmes d'enseignement ;
- de déterminer les normes et les conditions de formation initiale et continue des formateurs ;

- de déterminer les conditions de recrutement, d'affectation et de promotion des enseignants ainsi que les conditions de leur habilitation à exercer la profession.

## **B. Organisation**

Conformément aux dispositions du décret sus cité, pour accomplir sa mission, le MEMP s'appuie sur les personnes et services directement rattachés au Ministre que sont :

- le Secrétariat Particulier ;
  - la Cellule de Contrôle des Marchés Publics ;
  - l'Assistant du Ministre ;
  - le Garde de Corps ;
  - deux (02) Chauffeurs du Ministre.
- Le Cabinet du Ministre composé :
    - d'un Directeur de Cabinet ;
    - d'une Directrice Adjointe de Cabinet ;
    - cinq (05) Conseillers Techniques au maximum, selon les domaines de compétences du ministère, dont un (01) Conseiller Technique Juridique.
  - Le Secrétariat Général du Ministère dirigé par un Secrétaire Général du Ministère et son Adjoint qui ont en charge la coordination des activités :
    - des directions centrales que sont :
      - la Direction de l'Administration et des Finances ;
      - la Direction de la Programmation et de la Prospective ;
      - la Direction de l'Informatique et du Pré-archivage.
    - des directions techniques et Départementales que sont :
      - la Direction de l'Enseignement Maternel ;
      - la Direction de l'Enseignement Primaire ;
      - la Direction de l'Alimentation Scolaire ;
      - la Direction des Infrastructures et de l'Équipement ;

- la Direction des Examens et Concours ;
- la Direction de l'Inspection et de l'Innovation Pédagogique ;
- les Directions Départementales des Enseignements Maternel et Primaire.
  
- les Organismes sous Tutelle :
  - l'Institut National pour la Formation et la Recherche en Education ;
  - le Centre National de Production des Manuels Scolaires ;
  - les Ecoles Normales d'Instituteurs.
  
- les Organes Consultatifs et / ou Délibératifs :
  - le Conseil Consultatif National des Enseignements Maternel et Primaire ;
  - la Commission Nationale Béninoise pour l'UNESCO ;
  - le Conseil Sectoriel pour le Dialogue Social.

Le cadre physique de cette recherche se déroule dans deux directions centrales que sont la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et la Direction de l'Administration et des Finances (DAF).

## **II. Cadre physique de l'étude : La Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et la Direction de l'Administration et des Finances (DAF)**

### **A. Attributions de la DPP et de la DAF**

#### **1. Attributions de la DPP**

Conformément aux dispositions du décret N°2016-428 du 20 juillet 2016, la Direction de la Programmation et de la Prospective assure la gestion du processus de planification du ministère.

A ce titre, elle est chargée entre autre :

- de collecter, traiter et diffuser toutes les informations nécessaires à une réflexion prospective et stratégique dans les domaines de compétence du ministère, notamment par rapport aux attentes et besoins des usagers/clients ;
- d'élaborer en collaboration avec les directions techniques, les directions départementales, les collectivités locales et les organismes sous tutelle, les programmes et projets du ministère ;
- d'élaborer, suivre et évaluer les documents de programmation pluriannuelle de dépenses ;
- de mobiliser, en liaison avec les services financiers, les financements pour les programmes et projets.

## 2. Attributions de la DAF

Conformément aux dispositions du décret sus cité, la Direction de l'Administration et des Finances assure la gestion des ressources humaines, financières, matérielles et des services généraux au sein du ministère.

A ce titre, elle est chargée entre autre :

- En matière de gestion des ressources humaines :
  - d'élaborer, mettre en œuvre et évaluer la stratégie de modernisation de la gestion des ressources humaines ;
  - d'élaborer, mettre en place et évaluer les cadres organiques, les fiches de postes, les plans de recrutement, les plans de carrière, le système de gestion des performances et les plans de formation ;
  - d'informer et former le personnel sur les enjeux de gouvernance, les principes, les bonnes pratiques et les procédures de gestion des ressources humaines.
  
- En matière de gestion des ressources financières :

- d'assurer la préparation du budget du ministère ;
  - d'assurer le suivi budgétaire et faire le point périodique de l'état des ressources ;
  - d'informer le personnel du ministère sur les procédures de gestion efficiente des finances publiques.
- En matière de gestion des ressources matérielles et des services généraux :
- de mettre en œuvre le plan de suivi des achats et approvisionnements, des réalisations et de leur entretien ;
  - d'élaborer et mettre en œuvre le programme annuel des voyages, missions et manifestations officiels en liaison avec le Cabinet du ministre et le Secrétariat général du ministre ;
  - d'assurer le service d'accueil des usagers/clients du ministère.

## **B. Organisation de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et de la Direction de l'Administration et des Finances (DAF)**

### 1. Organisation de la DPP

La Direction de la Programmation et de la Prospective comprend :

- le Secrétariat ;
- le Service des Etudes et de la Prospective ;
- le Service de la Gestion du Système d'Information ;
- le Service de la Coopération ;
- la Cellule de Suivi Evaluation/Capitalisation des Programmes et Projets ;
- la Cellule Environnementale.

### 2. Organisation de la DAF

La Direction de l'Administration et des Finances comprend :

- le Secrétariat ;
- le Service des Ressources Humaines et du Dialogue Social ;
- le Service du Budget et de la Comptabilité ;

- le Service du Matériel et des Services Généraux ;
- la Régie Centrale.

## **Paragraphe 2 : Etat des lieux**

Ce paragraphe fait la description des observations de stage qui débouche sur un inventaire des atouts et faiblesses des deux structures que sont la DPP et la DAF.

### **I. Observations de stage**

#### **A. Procédures d'élaboration du budget du Programme d'Investissements Publics au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire**

A l'instar de tous les ministères sectoriels, l'élaboration du budget d'investissements publics du MEMP est pilotée par la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) en collaboration avec le Service du Budget et de la Comptabilité (SBC) de la Direction de l'Administration et des Finances (DAF). Le Programme d'Investissements Publics (PIP) est le cadre de la programmation des investissements publics. Il est l'ensemble des projets que l'Etat envisage de réaliser au cours d'une période généralement fixé à cinq (05) ans. Depuis quelques années, le Bénin se livre à un exercice de programmation glissante à l'horizon mobile de trois (03) ans. Il est en outre, un programme, un ensemble cohérent de projet répondant à une série de critères prédéterminés, concourant à la réalisation d'un même objectif, celui du développement économique et social. Tout commence par la lettre de cadrage du MEF auquel est annexé le Cadre de Dépenses à Moyen Termes(CDMT) actualisé qui fixe le montant alloué au Programme d'Investissement Public. Un courrier est adressé aux différents gestionnaires des projets et programmes inscrits au PIP les invitant sur la base de la lettre de cadrage à transmettre à la Cellule de Suivi Evaluation /Capitalisation des Programmes et Projets (CSEPP) de la DPP leur projet de budget de l'année N+1 en prenant en compte le point d'exécution du budget de l'exercice en cours. Sur la base des sollicitations et prenant en compte tous les documents de planifications, des séances d'échanges et d'arbitrages s'engagent. A la fin du processus, le projet du budget du PIP est transmis à la DAF pour être intégré au projet de budget global qui fera l'objet de discussion et d'arbitrage au niveau du Ministère du Plan et du Développement et du

Ministère de l'Economie et des Finances. La phase finale est celle de l'adoption du projet par le Conseil des Ministres et sa transmission à l'Assemblée Nationale pour étude et adoption. Autrement dit, les étapes nécessaires pour l'élaboration du Programme d'Investissements Publics (PIP) sont les suivantes :

- rédaction du projet de lettre d'orientation du PIP à la signature du Ministre du Plan et de Développement, à l'attention des Ministres sectoriels et des Directeurs de Cabinets des Institutions de l'Etat par la Direction Générale de la Programmation et du Suivi des Investissements Publics (DGPSIP) ;
- étude ou examen des différents documents adressés au ministre d'Etat par la DGPSIP ;
- séance d'arbitrage avec les DPP et représentants des institutions de l'Etat sur la base d'un calendrier ;
- prise en compte des observations du MPD pour la finalisation des fiches ANAPROG, des cadres logiques et des tableaux prévisionnels d'opérationnalisation par les ministères et institutions de l'Etat ;
- analyse des projets et renseignement de la base de données par la DGPSIP conformément au Cadre des Dépenses à Moyens Termes (CDMT) ;
- élaboration du projet de la première monture du PIP.
- participation de la DGPSIP aux séances d'arbitrages organisées par la DGB au Ministère chargé des Finances ;
- prise en compte des observations et nouvelles propositions et finalisation de la première monture du PIP par la DGPSIP ;
- compte rendu d'étape au Ministre d'Etat ;
- finalisation des documents du PIP par la DGPSIP.

L'élaboration du budget du PIP fait donc l'objet de concertation des cadres des ministères en charge des finances, des ministères sectoriels et du Ministère du Plan et de Développement (MPD). Le Programme d'Investissements Publics constitue un outil important d'intervention aux mains des autorités pour apporter des solutions durables aux problèmes des populations. Selon les objectifs que les autorités lui assignent depuis toujours, le PIP devrait permettre d'étendre la durée de vie des infrastructures socio-

économiques. Malheureusement la qualité actuelle du PIP laisse des points de faiblesses. **Il apparait donc opportun d'actualiser le manuel de procédures d'élaboration du PIP.**

## **B. Mécanisme d'exécution des dépenses d'investissements publics**

Une fois voté, le budget du Ministère est notifié par le Ministre de l'Economie et des Finances à son collègue du MEMP. La lettre de notification fait l'objet d'une réunion d'échange et d'explication que le DAF et le DPP organisent avec tous les gestionnaires de crédits. Cette réunion vise à faciliter l'exécution du budget.

Comme toutes les autres dépenses publiques, l'exécution des dépenses d'investissements publics se fait à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP). Cet outil dont le serveur est logé au MEF est destiné à faciliter l'exécution des dépenses publiques et leur suivi. Il a une antenne au niveau de la DAF du MEMP mais non fonctionnel et à la Préfecture pour éviter aux différents Gestionnaires de Crédit de faire le déplacement sur Cotonou. Le SIGFiP, contrairement à sa vocation première, semble être de plus en plus utilisé comme outil de régulation de l'exécution du budget général de l'Etat. C'est ce que certains acteurs de la chaîne de dépenses publiques appellent dysfonctionnement du SIGFiP. L'exécution des dépenses d'investissements publics, conformément au PTA des projets et programmes d'investissement ne saurait s'accommoder des chargements de crédits au quart par quart, ce qui est d'usage au MEF. Les gestionnaires de projets et programmes sont donc obligés d'engager des négociations avec les autorités de la DGB pour obtenir le chargement de leur crédit sur le SIGFiP à hauteur de leurs besoins. Ces négociations prennent bien souvent un certain temps, ce qui retarde l'exécution de leur PTA.

### 1. Acteurs de l'exécution des dépenses en capital

Plusieurs acteurs interviennent dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques. Entre autre il y a :

- les Coordonnateurs de projet

Le Coordonnateur de projet a pour rôle de coordonner l'ensemble des activités du projet. En sa qualité de Gestionnaires de Crédits, il autorise les dépenses et veille sur l'exécution de son Plan de Travail Annuel (PTA).

Les Coordonnateurs de projet, une fois le budget adopté et les PTA validés, signés et notifiés par le MEMP, initient leurs dépenses d'investissements. Ils sont assistés par les régisseurs et assistants régisseurs.

- le Directeur de la Programmation et de la Prospective

Il assure le suivi de l'exécution du PIP conformément aux PTA et aux différents documents d'orientation.

- le Directeur de l'Administration et des Finances

Dans le souci de faciliter l'exécution des dépenses publiques, l'Etat a procédé à la déconcentration de la fonction d'ordonnateur des dépenses publiques. En effet, conformément aux dispositions de l'article 8 du décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique et celle des articles 2 et 3 du décret N°2000-601 du 29 novembre 2000 portant procédures d'exécution des dépenses publiques, le Ministre de l'Economie et des Finances est l'ordonnateur principal du budget général de l'Etat tandis que les autres ministres sont les administrateurs des crédits de leurs départements ministériels respectifs.

En référence au décret suscité, le Directeur de l'Administration et des Finances a désormais la double qualité d'administrateur délégué de crédit en tant que représentant du MEMP et d'ordonnateur délégué en tant que représentant du MEF. Le DAF, en sa qualité d'ordonnateur délégué reçoit et traite tous les dossiers financiers des différents gestionnaires de crédits.

- la Personne Responsable des Marchés Publics

Conformément aux dispositions du décret N  2010-495 du 26 Novembre 2010 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), des Commissions de Passation des Marchés Publics (CPMP) et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics et en son article 1<sup>er</sup>, elle est la personne

qui est mandatée par l'autorité contractante pour mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés et des délégations de services publics. Elle est chargée de conduire la procédure de passation jusqu'à la désignation de l'attributaire et l'approbation du marché définitif ou de délégation de service public. Elle est de façon hiérarchique sous l'autorité du Ministre.

- la Cellule de Contrôle des Marchés Publics

Elle est chargée d'assisté la personne responsable des marchés publics dans l'exécution de sa mission en effectuant des contrôles à priori. En référence au décret N°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, elle donne son avis sur les marchés dont le seuil varie entre :

- 60 000 000 à 200 000 000 de FCFA pour les marchés de travaux (hors taxes) ;
- 20 000 000 à 80 000 000 de FCFA pour les marchés de fournitures ou de services (hors taxes) ;
- 10 000 000 à 40 000 000 de FCFA pour les marchés de prestations intellectuelles (consultants individuels) et 60 000 000 de FCFA pour les bureaux d'études (hors taxes).

- Le Délégué du Contrôleur Financier

Il est le représentant du Contrôleur Financier (CF), et est nommé par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances. Son rôle est d'assurer le contrôle de la régularité et de la conformité des dépenses engagées.

2. Procédures d'exécution des dépenses publiques au MEMP

Il existe deux procédures pour exécuter les dépenses publiques, la procédure normale et la procédure exceptionnelle.

- **Procédure normale**

Cette procédure est utilisée pour les dépenses qui s'exécutent par Bon de Commande (BC) pour l'acquisition des fournitures de bureau, de matériels et mobiliers, les réparations et les prestations de services. Elle comporte deux phases. La phase administrative comportant l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et la phase

comptable qui est le paiement. Mais, seule la phase administrative relève de la compétence du MEMP. La phase comptable est du ressort de la Paierie Générale du Trésor (ex Recette Générale des Finances) au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

- Engagement de la dépense

L'engagement est l'acte par lequel le Gestionnaire de Crédit initie la dépense en exprimant ses besoins à travers une demande d'engagement accompagnée d'au moins trois (03) factures pro forma ou devis reçus de différents fournisseurs qu'il adresse à l'ordonnateur délégué.

Malgré les précautions juridiques qui président à la nomination des Assistants Régisseurs (AR), des Agents Ordonnateurs, des Chefs des Services des Affaires Financières et des Agents Comptables, la plupart des dossiers d'engagement ne remplissent pas les conditions requises. En effet, on observe :

- l'indisponibilité ou la non validité des pièces telles que, l'attestation fiscale, l'attestation de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, l'attestation de non faillite, le relevé d'identité bancaire ;
- les factures pro-forma erronées ;
- la non-conformité au répertoire des prix de références ;
- les mauvaises imputations budgétaires.

Ainsi, toute pièce invalide engendre un retard dans l'exécution des dépenses.

Lorsque le dossier ne fait pas l'objet de rejet pour défaut ou non validité des différentes pièces administratives, le bon de commande est édicté par l'ordonnateur délégué. Le dossier est transmis au Délégué du Contrôleur Financier (DCF) pour étude et avis. Bien souvent, les dossiers font l'objet de différé ou de rejet pour diverses raisons (montant non conforme, absence de pièces justificatives ou dossier physique incomplet etc.). Toutes les corrections sollicitées par le Délégué doivent être satisfaites pour obtenir le visa de ce dernier. Suite au visa du DCF, le dossier est transmis à l'ordonnateur délégué qui édicte le Bon de Commande dont l'original est notifié au fournisseur sélectionné qui exécute le marché.

- Liquidation de la dépense

La liquidation de la dépense consiste à attester de la réalité de la dette et à l'exactitude de son montant. En effet pour qu'il ait liquidation de la dépense il faut que l'attestation du service fait soit constatée dans SIGFiP par l'Ordonnateur Délégué et le DCF. Après l'ordonnateur Délégué liquide la dépense en apposant au verso de la facture le cachet "liquidation". Il édicte le projet de mandat de paiement et transmet les deux versions au DCF accompagné des pièces justificatives.

Après contrôle, le DCF vise le mandat. Les deux versions du mandat validé sont transmises à l'ordonnateur Délégué pour ordonnancement lorsqu'il ne fait pas objet de différé ou de rejet.

- Ordonnancement de la dépense

Par cet acte, l'ordre est donné à la Paierie Générale du Trésor de procédera paiement de la dette régulièrement inscrite au budget du MEMP. Le DAF vérifie l'existence du visa du DCF sur le mandat, le signe et procède à son ordonnancement en apposant le cachet « ordonnateur » aussi bien, sur le mandat de paiement que, sur le bordereau des titres ordonnancées. Cette étape d'ordonnancement est effectuée avec la disponibilité réelle de la trésorière. Le dossier est ainsi transmis au DGTCP pour paiement. Certains dossiers peuvent ne pas aboutir au paiement pour des raisons diverses dont les plus fréquentes sont la suspension des engagements dans le SIGFiP pour régulation des dépenses ou insuffisance de trésorerie. Dans ces conditions, les paiements seront réimputés sur la gestion de l'année N+1, réduisant ainsi la dotation du projet/programme au titre de l'année en cours.

- **Procédure exceptionnelle**

Cette procédure comme son nom l'indique, reste exceptionnelle. C'est une procédure simplifiée par laquelle les dépenses sont exécutées par :

- ❖ Ordre de paiement
- ❖ Engagement-ordonnancement
- ❖ Délégation engagement.

- Ordre de paiement

La mobilisation des frais de mission et d'achat de carburant se fait par Ordre de Paiement (OP). Le gestionnaire de projet ou programme, adresse une demande d'engagement assortie d'une décision de mise à disposition de fonds et d'une lettre d'appel de fonds à l'ordonnateur délégué. Après vérification, ce dernier valide et édicte la fiche de réservation de crédit. L'ensemble du dossier est transmis au Délégué du Contrôleur Financier. Le DCF, après avoir effectué les contrôles réglementaires, donne son visa et valide la demande ou la diffère ou la rejette. Si le dossier est validé, il est retourné à l'Ordonnateur Délégué qui édicte l'ordre de paiement dans le SIGFiP et le transmet à nouveau au DCF pour visa. Le dossier une fois retourné à l'Ordonnateur Délégué est ordonnancé et transmis à la DGTCP pour mise à disposition des fonds. Les pièces justificatives de ces dépenses doivent parvenir à temps au Régisseur pour régularisation. En cas du différé du dossier, le gestionnaire de crédit dispose d'un délai de deux semaines pour le satisfaire. Dans le cas contraire le dossier est rejeté de la base et la procédure est reprise.

- Engagement ordonnancement

Cette procédure d'exécution des dépenses comporte deux phases à savoir : l'engagement-ordonnancement et le paiement. Pour l'engagement-ordonnancement, les deux opérations se réalisent de façon concomitante.

Le gestionnaire de crédit (GC) rassemble des pièces justificatives, certifie les factures et prépare la liquidation, remplit une demande d'engagement (réservation de crédit) et transmet l'ensemble du dossier à l'Ordonnateur Délégué par bordereau d'envoi.

Le renouvellement des avances se fera au prorata des pièces justificatives disponibles.

Un agent de l'Ordonnateur Délégué réceptionne le dossier, l'étudie et saisit les données dans SIGFiP avant de le lui soumettre. Le DAF vérifie le dossier, le valide et édicte le mandat qu'il transmet au DCF accompagné de la fiche d'engagement.

Le DCF procède aux contrôles règlementaires, accorde ou refuse son visa et retourne le dossier au DAF.

Le DAF signe le mandat et les pièces justificatives et transmet le dossier au Trésor Public pour prise en charge et paiement par bordereau de transmission.

Le paiement s'effectue dans les mêmes conditions que celui d'une dépense résultante des autres procédures.

## **II. Inventaires des éléments de l'état des lieux**

Cette partie présente l'identification des atouts et des problèmes relevés au niveau de la structure d'accueil du stage.

### **A. Inventaires des atouts (Forces et Opportunités)**

Pendant le déroulement du stage au sein des structures d'accueil que sont la DAF et la DPP, les atouts suivants ont été identifiés :

- l'importance accordée au sous-secteur des enseignements maternel et primaire ;
- l'existence d'équipement en qualité et en quantité pour la gestion des projets et programmes ;
- la mise à disposition des équipes de gestion des projets et programmes de cadre de travail d'adéquat ;
- l'élaboration du PIP fait l'objet de concertation avec les cadres du MEMP et du MEF ;
- l'existence chaque année d'un guide d'information d'élaboration du PIP ;
- l'élaboration participative et l'adoption à temps des Plans de Travail Annuel (PTA).

### **B. Inventaires des faiblesses (Menaces et Risques)**

Comme faiblesse au niveau des deux structures d'accueils de stage, les points suivants sont retenus :

- le manque de professionnalisme et d'anticipation de certains coordonnateurs de projets et programmes ;
- l'inexistence d'outil interne (logiciel, comme MS-PROJET) de gestion des projets ;
- la non maîtrise de l'outil informatique par certains gestionnaires de crédit ;
- le non respect de la planification des PTA par les différents acteurs ;
- le non respect des principes de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) ;
- le clientélisme dans la sélection des entreprises et des fournisseurs ;
- l'inexistence de critères formels de répartition des crédits aux structures du Ministère ;
- la non prise en compte des besoins réels exprimés par les structures du Ministère ;
- l'insuffisance du personnel qualifié au niveau de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics ;
- le non respect des délais de passation des marchés publics ;
- la régulation excessive du SIGFiP ;
- le dysfonctionnement du SIGFiP au niveau du MEMP ;
- le retard dans la nomination des coordonnateurs de projets et programmes ;
- le règlement tardif des décomptes par le Trésor ;
- la désignation d'un seul régisseur pour tous les projets et programmes ;
- le manque d'infrastructure adéquate pour abriter les services à la DPP et à la DAF ;
- le très faible débit de la connexion Internet ;
- les coupures fréquentes de l'énergie électrique.

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

Cette section aborde le regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt et le choix de la problématique avant de la spécifier et de présenter la vision globale de sa résolution.

### **Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles**

Ce paragraphe aborde les différents problèmes par problématique et justifie le choix du sujet.

### **I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

Le regroupement est fait dans le tableau N°1 de la page suivante.

**Tableau 1 : Identification des problématiques possibles**

| N° | Centre d'intérêt                      | Problèmes spécifiques  | Problème général                                       | Problématiques   |
|----|---------------------------------------|--|--|--|
| 1  | Elaboration du Budget.                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- inexistence de critères formels de répartition des crédits aux structures du Ministère ;</li> <li>- non prise en compte des besoins réels exprimés par les structures du Ministère</li> </ul>   | Non-respect de la procédure d'élaboration du budget    | Problématique d'une meilleure élaboration du budget au MEMP                            |
| 2  | Fonctionnement de la DAF et de la DPP | <ul style="list-style-type: none"> <li>- la non maîtrise de l'outil informatique par certains gestionnaires de crédit</li> <li>- le manque d'infrastructures adéquates pour abriter les services</li> <li>- les coupures fréquentes de l'énergie électrique</li> <li>- le non-respect de la planification (PTA) par les différents acteurs</li> </ul>  | Mauvaise exécution du budget                           | Problématique de l'amélioration des conditions de travail de la DAF et de la DPP       |
| 3  | Consommation des crédits PIP          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- le manque de professionnalisme et d'anticipation de certains coordonnateurs de projets et programmes ;</li> <li>- l'inexistence d'outil interne (logiciel, MS-PROJET) de gestion des projets ;</li> <li>- la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire ;</li> <li>- le dysfonctionnement du SIGFiP au niveau du MEMP ;</li> <li>- le retard dans la nomination des coordonnateurs de projets et programmes ;</li> <li>- la désignation d'un seul régisseur pour tous les projets et programmes ;</li> <li>- lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des MP ;</li> <li>- non-respect des PTA des projets ;</li> <li>- le retard dans le paiement des décomptes par le Trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics.</li> </ul> | Consommation non optimale des crédits d'investissement | Problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses d'investissements publics. |

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

## **II. Choix et justification de la problématique de l'étude**

### **A. Choix de la problématique**

Les trois problématiques retenues sont :

- Problématique d'une meilleure élaboration du budget au MEMP ;
- Problématique de l'amélioration des conditions de travail au niveau de la DAF et de la DPP ;
- Problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses d'investissements publics.

En ce qui concerne la problématique d'une meilleure élaboration du budget, tant que la nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finance (LOLF) ne sera pas mise en application, il sera difficile de responsabiliser les acteurs en matière d'élaboration du budget. En effet, cette loi prône la transparence et la sincérité dans les prévisions, des principes indispensables à une bonne élaboration du budget. Elle renforce la responsabilité managériale des gestionnaires de crédit et donc les amène à être plus exigeants, lors de l'élaboration du budget de leurs structures respectives.

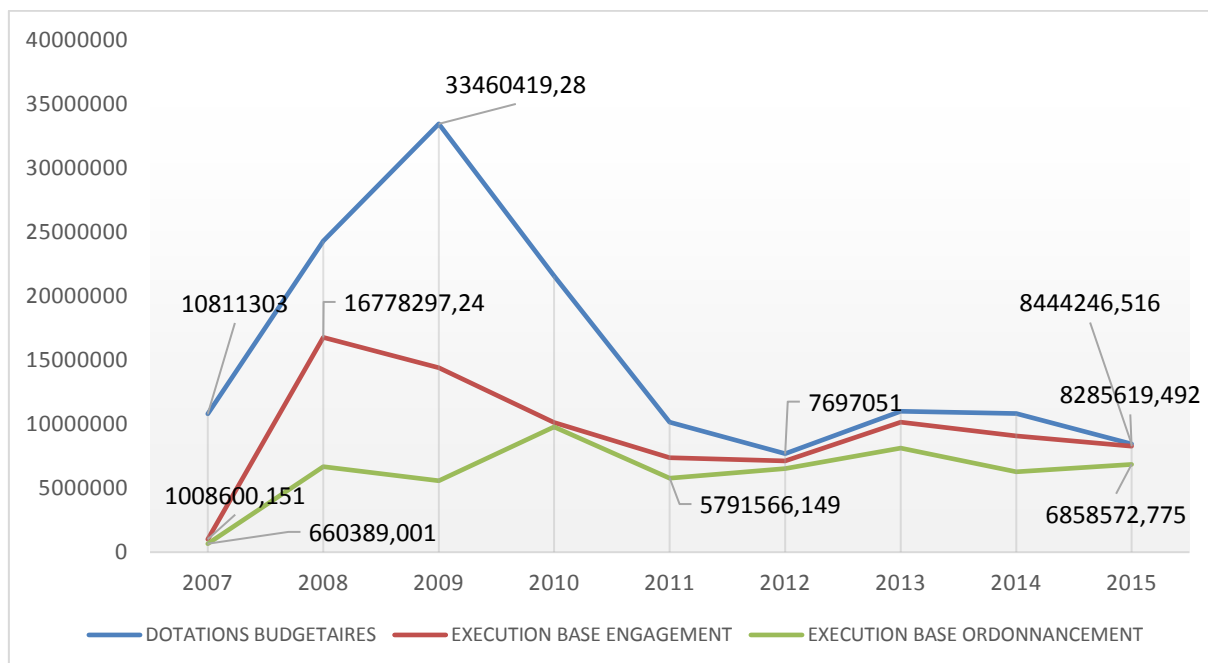
Pour ce qui est de la problématique de l'amélioration des conditions de travail de la DAF et de la DPP, des réflexions et des actions sont en cours pour améliorer les conditions de travail des agents de ces deux structures. Par ailleurs, la mise en œuvre du plan de formation en cours d'élaboration permettra de renforcer les capacités des agents et de les rendre plus performants.

La problématique de l'optimisation des dépenses d'investissement public nous apparaît comme très importante pour l'atteinte des objectifs assignés au sous-secteur des enseignements maternel et primaire. En effet, la plupart des projets et programmes d'investissement visent l'amélioration de l'offre éducative à travers la construction, la réhabilitation et l'équipement de salles de classe. D'où le choix de cette dernière pour la présente recherche.

## B. Intérêt et pertinence de la problématique

L'intérêt de la problématique retenue réside dans le fait que le sous-secteur des enseignements maternel et primaire bénéficie d'une attention particulière de la part de l'Etat. En effet, le budget d'Investissements du MEMP a connu une augmentation sensible pendant ses dix (10) dernières années. Il est essentiellement consacré à la construction et à l'équipement d'infrastructures scolaires. La problématique choisie est d'autant plus pertinente que depuis 2007, les objectifs visés en termes de réalisation d'infrastructures ne sont jamais atteints. En 2015, le déficit en salles de classe en lien avec la demande de scolarisation dans le sous-secteur existe et ne cesse de croître, ce qui induit un besoin estimé à onze mille huit cent cinquante-neuf (11 859) salles de classes en 2015. Cela justifie en partie les mauvais résultats scolaires auxquels on assiste. Les graphiques 1 et 2 et le tableau en annexe 4 illustrent l'évolution d'exécution du budget PIP de 2007 à 2015.

**Graphique 1 :** Evolution de l'exécution du budget de PIP (bases engagement et ordonnancement) de 2007 à 2015 de tous les projets du MEMP (en milliers de FCFA).



**Source :** DI/MEF

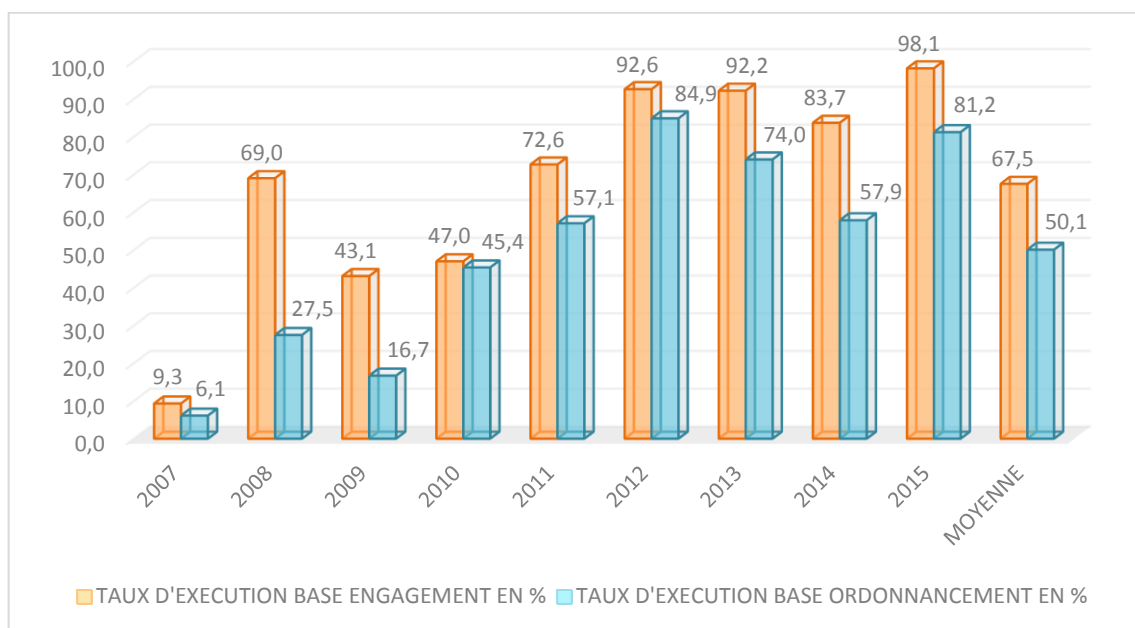
Il ressort de ce graphique que la dotation budgétaire du PIP a connu une évolution en dents de scie pendant la période 2007 à 2015. Elle est passée de 10,

811 303 000 FCFA en 2007 pour atteindre son pic de 33 460 419 284 FCFA en 2009 puis chute à 8 444 246 516 FCFA en 2015 soit un taux de régression de 12,3% sur la période.

Les taux d'exécution financière base engagement et base ordonnancement suivent la même tendance. Il se déduit du graphique que les dépenses engagées n'atteignent pas le plus souvent les prévisions budgétaires et aussi ne sont jamais entièrement ordonnancées. Plusieurs facteurs internes et externes expliquent la situation.

Le graphique N°2 présente Evolution du taux d'exécution financière du PIP de 2007 à 2015(bases engagement et ordonnancement) du MEMP.

**Graphique 2 : Evolution du taux d'exécution financière du PIP de 2007 à 2015(bases engagement et ordonnancement) du MEMP).**



**Source :** DI/MEF

A l'analyse de ce graphique, en termes du taux d'exécution financière base engagement et base ordonnancement, entre 2007 et 2015, affiche respectivement une moyenne de 67,5% et 50,1%. C'est seulement au cours des exercices 2012 et 2015 que le taux d'exécution financière du PIP a dépassé la barre des 80%. Sur la période le taux moyen d'exécution financière est de 50,1%.

Le taux d'exécution le plus faible a été enregistré en 2007 soit 6,11%. Pour une dotation budgétaire de 10 811 303 000 seulement 660 389 001 ont été ordonnancés ce qui traduit une contre-performance en matière d'exécution du PIP. Le taux d'exécution base ordonnancement de 16,70% en 2009 n'est guère flatteur pour un secteur dans lequel les besoins en infrastructures scolaires sont énormes engendrés par la mesure de gratuité. Un regard synoptique sur ces taux laisse apparaître que le taux de réalisation des investissements publics sur toute la période est toujours en dessous de 100% ; donc le taux de 100% n'a jamais été atteint. Les résultats montrent donc une faible consommation des crédits d'investissements publics. L'idéale serait que les crédits d'investissement soient consommés à hauteur de 100%.

Le tableau suivant indique les projets/programmes avec leur montant respectif en 2016 au MEMP.

**Tableau 2 : Projets en cours d'exécution au MEMP en 2016 et leurs dotations respectives**

| N° | INTITULE DE PROJETS ET PROGRAMMES   | MONTANT PROGRAMME EN 2016 (en milliers de FCFA) |
|----|---|---|
| 1  | PROGRAMME DE CONSTRUCTION, DE REHABILITATION ET D'EQUIPEMENT DE SALLES DE CLASSE DANS LES ECOLES PRIMAIRES PUBLIQUES (PCRESC-EPP)           | 1 051 560                                       |
| 2  | PROGRAMME DE CONSTRUCTION ET D'EQUIPEMENT DES INFRASTRUCTURES ADMINISTRATIVES ET SPORTIVES (PCREIAS)  | 486 027   |
| 3  | PROGRAMME DE CONSTRUCTION, D'EQUIPEMENT ET DE VIABILISATION DES ECOLES NORMALES DE DJOUGOU, D'ALLADA, DE KANDI ET DE DOGBO (PCEV-ENI)       | 361 700   |
| 4  | INITIATIVE ECOLE ET LANGUES NATIONALES EN AFRIQUE BENIN (ELAN BENIN)  | 63 800  |
| 5  | PROGRAMME D'APPUI AU DEVELOPPEMENT DU MEMP (PAD/MEMP)   | 175 360   |
| 6  | PROGRAMME SPECIAL DE CONSTRUCTION, REHABILITATION ET EQUIPEMENT DES INFRASTRUCTURES SCOLAIRES DES ZONES FRONTALIERES ET LACUSTRES (ZOFROLA) | 328 625   |

| N°           | INTITULE DE PROJETS ET PROGRAMMES   | MONTANT<br>PROGRAMME EN 2016<br>(en milliers de FCFA) |
|--------------|---|---|
| 7            | PROGRAMME DE CONSTRUCTION ET D'EQUIPEMENT DE SALLES DE CLASSES DANS LES ECOLES A DISCONTINUTE EDUCATIVE (PROCEDE)                                   | 489 810   |
| 8            | PROGRAMME : « UN ELEVE SOUS UN TOIT, UNE CLASSE, UN MAITRE POUR L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE (PROJET DE DEVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT PRIMAIRE-(BID 4) | 3 910 100   |
| <b>TOTAL</b> |   | <b>5 815 422</b>                                      |

**Source** : DPP/MEMP et DAF/MEMP

Le portefeuille des projets et programmes du Ministère compte au titre de l'exercice 2016 huit (08) projets et programmes dont six (06) programmes financement Budget National et deux programmes à financement extérieur (N°4 et 8).

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

Après avoir reprecisé la problématique choisie en termes de problème général et de problèmes spécifiques, l'approche générique pour la résolution de la problématique est dégagée.

### **I. Spécification de la problématique**

La problématique retenue est l'optimisation des dépenses d'investissements publics au MEMP. Les problèmes spécifiques identifiés sont :

- le manque de professionnalisme et d'anticipation de certains gestionnaires de crédits de projets et programmes ;
- l'inexistence d'outil interne (logiciel) de gestion des projets
- la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire ;
- le dysfonctionnement du SIGFIP au niveau du MEMP ;
- le retard dans la nomination des coordonnateurs de projets et programmes ;
- la désignation d'un seul régisseur pour tous les projets et programmes ;
- le retard dans le paiement des décomptes au trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics ;

- lenteur dans le traitement des DAO par les organes de passation, de contrôle et des structures responsables des marchés publics ;
- le manque de compétence de certains cadres ;
- l'absence de transparence et d'équité au niveau de la régulation du mandatement des dossiers ;
- la lenteur dans le traitement des dossiers dans le circuit financier ('DAF, DC, DGTCP) ;
- le Non-respect des PTA des projets et programmes.

Tous ces problèmes spécifiques, bien que relativement importants ne peuvent être analysés dans le cadre d'un mémoire de fin de formation.

**Ainsi, le manque de professionnalisme et d'anticipation de certains coordonnateurs** de projets et programmes est dû au mauvais choix fait par le Ministre concernant les nominations des Coordonnateurs de projet. La nomination des coordonnateurs de projet est faite par arrêté ministériel. Il est donc souhaitable que leur recrutement se fasse par appel à candidature avec des critères bien définis. Il arrive parfois de trouver des enseignants à la tête de projet de construction d'infrastructures scolaires. La non maîtrise donc des procédures de gestions administrative et financière entraîne une perte de temps considérable au niveau de ces types de coordonnateurs, obligés de solliciter l'assistance d'autres collègues.

**L'inexistence d'outil interne (logiciel, MS PROJET) de gestion des projets.** Il s'agit d'un problème spécifique particulièrement important pour le suivi et la gestion de tout projet. En effet, un tel outil bien administré devait permettre une meilleure planification et un meilleur suivi de l'exécution des différentes phases du projet aussi bien physique que financière. Généralement, en l'absence d'un outil interne de gestion, on procède à une navigation à vue, ce qui est totalement contraire aux principes de la gestion axée sur les résultats.

**La régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire et le dysfonctionnement du SIGFiP au niveau du MEMP** entraînent un retard dans l'exécution du budget en général et des dépenses en capital en particulier. Lorsque le

SIGFiP est fermé, aucune opération n'est possible, des engagements jusqu'au ordonnancement en passant par la validation. Cette suspension peut durer plusieurs semaines voire des mois. Le DAF est obligé de négocier l'ouverture du SIGFIP avec le Directeur Général du Budget qui, après analyse de la pertinence de la demande et au regard de la disponibilité des ressources budgétaires autorise l'ouverture ponctuelle du SIGFIP. Dans ces conditions, les projets et programmes d'investissements sont bien souvent laissés pour compte. Les décomptes des entreprises ayant la charge des travaux de construction ne sont pas payés à temps, entraînant une suspension des travaux pour plusieurs mois.

**Le retard dans la nomination des coordonnateurs de projets et programmes.**

Bien que marginal, il s'agit d'un problème spécifique qui handicape la consommation optimale des crédits d'investissements publics. En effet, lorsque le coordonnateur n'est pas désigné à temps, sa prise de service peut coïncider avec la fin des engagements qui intervient généralement au début du mois de novembre. Ainsi donc, la résolution de ce problème spécifique passe par la désignation à temps des coordonnateurs.

**La désignation d'un seul régisseur pour tous les projets et programmes.**

L'option du choix d'un seul régisseur pour la gestion de la régie d'avance d'au moins dix projets qui est intervenu depuis 2014 présente des avantages en terme de suivi des dépenses de fonctionnement desdits projets et programme, mais elle a l'inconvénient d'une trop grande sollicitation du seul régisseur. Ceci entraîne des désagréments et des pertes de temps et donc ne facilite pas l'exécution des missions de suivi. Pour régler ce problème spécifique, il suffit d'actualiser l'acte régissant la nomination des régisseurs pour les projets et programmes. L'actualisation de l'acte envisage la nomination d'un deuxième régisseur, donc maximum cinq (05) par projets et programmes.

**Le retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics** est un problème très important car il entraîne inexorablement l'arrêt des chantiers. En effet, lorsque les procédures pouvant aboutir au paiement ne sont pas maîtrisés par les acteurs, le paiement peut accuser de retard aussi bien dans la phase administrative que dans la phase

comptable. Le retard dans le paiement de ces décomptes peut amener les entrepreneurs à arrêter les travaux car ne disposant pas de fonds propres pour financer la poursuite.

**La lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des marchés publics.** Ce problème spécifique est aussi très important car il constitue l'un des grands handicaps à l'exécution correcte des projets et programmes d'investissements. Le délai moyen de passation des marchés de construction d'infrastructures scolaires est de six (06) mois soit 180 jours alors que les dispositions des décrets N°2014-550 et 551 du 24 Septembre 2014 portant fixation des délais impartis aux organes de contrôle et de passation des marchés publics et des délégations de service public prévoient 75 jours ouvrables. Lorsque le processus de sélection abouti, le début de l'exécution du marché peut intervenir trois (03) mois plus tard. Ce retard considérable est l'une des principales causes de non consommation des crédits d'investissements publics.

**Le non-respect des PTA des projets.** Il faut comprendre par non-respect des Plans de Travail Annuel (PTA), tous les bouleversements qui interviennent en plein exercice pour diverses raisons. En effet, alors qu'un Plan de Travail Annuel a été adopté assorti d'une lettre de mission en début d'exercice, les activités prévues pour le premier trimestre sont rarement exécutées faute de ressources financières. Les taux d'exécution physique et financière du budget en général et en particulier celui des projets et programmes est quasi nul lors de la première revue d'exécution du budget programme. La solution à ce problème réside dans la prise en compte des phases administratives lors de l'élaboration des PTA.

Eu égard à tout ce qui précède, les trois problèmes spécifiques suivants se dégagent :

- lenteur dans le traitement des DAO par les organes de passation, de contrôle et des structures responsables des marchés publics ;
- retard dans le paiement des décomptes par le Trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics ;
- régulation excessive du SIGFIP au cours de l'exercice budgétaire et le dysfonctionnement du SIGFIP au niveau du MEMP.

## **II. Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée:**

Après le choix et la spécification de la problématique, la vision globale de résolution du problème général est précisée, ainsi que celle des problèmes spécifiques retenus avant d'adopter la démarche méthodologique.

### **A. Vision globale de résolution des problèmes**

Le problème général est le faible taux de consommation des crédits d'investissements publics au MEMP. La résolution de ce problème passe par la recherche des conditions d'une exécution efficiente des dépenses en capital. La recherche des conditions favorables à une bonne exécution des dépenses en capitales basée sur une approche générique qui est présentée par rapport aux différents problèmes spécifiques.

- Approche théorique relative au problème spécifique (PS) 1 : Lenteur dans le traitement des DAO par les organes de passation et de contrôle des marchés publics

L'amélioration des délais de traitement des DAO par les organes de passation de marché est indispensable à la bonne exécution du budget d'investissement public. Il s'agit de ressources importantes prévues pour la réalisation d'infrastructures scolaires. Il faut donc envisager une approche basée sur la maîtrise des délais telle que définis par les décrets N°2014-550 et 551 du 24 Septembre 2014 portant fixation des délais impartis aux organes de contrôle et de passation des marchés publics et des délégations de service public.

- Approche théorique relative au problème spécifique (PS) 2 : Retard dans le paiement des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés

La résolution de ce problème spécifique est indispensable à une bonne exécution des dépenses en capitale. Pour ce faire, il va falloir trouver les moyens pour assurer le respect des engagements contractuels. Les décomptes des entreprises traînent dans le circuit financier obligeant les entrepreneurs à arrêter les travaux. Pendant ce temps les

intérêts des banques s'accumulent. La résolution de ce problème passe par l'assurance d'une bonne trésorerie de l'Etat pour payer les décomptes au fur et à mesure de leur introduction.

- Approche théorique relative au problème spécifique (PS) 3 : La régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire

L'approche théorique relative à la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire passe par l'assurance du bon fonctionnement de l'outil au niveau sectoriel, des dispositions idoines pour assurer l'élaboration d'un budget sincère qui tient compte des réalités et les mesures pour une bonne trésorerie de l'Etat.

**Tableau 3 : Synthèse des approches de solution et de résolution des problèmes spécifiques**

| N° | Problèmes spécifiques   | Approches de résolutions retenues   |
|----|---|---|
| 1  | Lenteur dans le traitement des DAO par les organes de passation, de contrôle et des structures responsables des marchés publics | Approche théorique basée sur la maîtrise des délais de traitement des DAO et de contrôle des MP             |
| 2  | Retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés        | Approche théorique basée sur la maîtrise des procédures et sur une bonne gestion de la trésorerie de l'Etat |
| 3  | La régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire et le dysfonctionnement du SIGFiP au niveau du MEMP.        | Approche axée sur un meilleur fonctionnement de l'outil d'exécution des dépenses publiques                  |

**Source:** Résultats de nos recherches

## B. Séquence de résolution de la problématique

La résolution des problèmes identifiés passe par l'adoption d'une démarche structurée en deux phases comprenant chacune cinq étapes :

1. Présentation du cadre théorique et méthodologique de l'étude

Cette première phase comprend :

- la fixation des objectifs de l'étude ;
- l'identification des causes et la formulation des hypothèses ;
- la construction du tableau de bord de l'étude ;
- la revue de littérature ;
- le choix de la méthodologie.

## 2. Etablissement du diagnostic et exposé des approches de solutions

Cette deuxième phase regroupe :

- la collecte et le traitement des données ;
- l'analyse des données et l'établissement du diagnostic ;
- les approches de solutions ;
- les conditions de mise en œuvre des solutions ;
- l'élaboration du tableau de synthèse de l'étude.

Le chapitre premier a permis d'analyser les cadres institutionnel et physique de l'étude. Aussi, les observations de stage, la problématique retenue et la vision globale de résolution y sont traités. Le second chapitre aborde d'une part, la présentation des cadres théoriques et méthodologiques de la recherche et d'autre part, à la restitution des résultats des enquêtes et à la formulation des approches de solutions.

**DEUXIEME CHAPITRE :**  
**CADRE THEORIQUE ET**  
**METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET**  
**APPROCHE DE SOLUTIONS POUR**  
**L'OPTIMISATION DES DEPENSES**  
**D'INVESTISSEMENTSPUBLICS AU**  
**MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS**  
**MATERNEL ET PRIMAIRE**

## **DEUXIEME CHAPITRE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHE DE SOLUTIONS POUR L'OPTIMISATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTSPUBLICS AU MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE**

Ce chapitre présente les cadres théorique et méthodologique de la recherche, l'exposé des résultats des enquêtes suivi des approches de solutions.

### **Section 1 : Cadres théorique et méthodologique de l'étude et approches de solutions pour l'optimisation des dépenses d'investissement au MEMP.**

Il s'agit ici, de présenter le cadre théorique et le cadre méthodologique de l'étude.

#### **Paragraphe 1 : Présentation du cadre théorique de l'étude.**

Ce paragraphe est consacré à la définition des objectifs, des causes, et des hypothèses de l'étude, puis à la présentation du tableau de bord de l'étude et à la revue de littérature.

#### **I. Objectifs, causes et hypothèse de l'étude**

##### **A. Objectifs de l'étude**

Au regard des problèmes identifiés, un objectif général et des objectifs spécifiques sont définis.

- **Objectif général** : l'étude vise à identifier les mécanismes pouvant contribuer à l'optimisation des dépenses en capital au MEMP.
- **Objectifs spécifiques** : Dans le but d'atteindre l'objectif général, il est fixé des objectifs spécifiques que sont :
  - 1- proposer des mesures pour le respect des décrets N°2014-550 et 551 du 24 Septembre 2014 portant fixation des délais impartis aux organes de contrôle et de passation des marchés publics et des délégations de service public ;
  - 2- créer les meilleures conditions pour assurer le paiement à bonne date des décomptes ;
  - 3- redynamiser le fonctionnement du SIGFiP afin de le rendre plus performant.

## **B. Causes et hypothèses de l'étude**

Pour atteindre ces objectifs, il est indispensable de rechercher et d'identifier les causes réelles ou supposées pouvant être à la base de ces problèmes afin de formuler les hypothèses.

### **- Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS1**

Après analyse du problème spécifique N°1 et eu égard aux observations de stage, la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables de marchés publics peut être dû :

- à l'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics ;
- au manque de professionnalisme d'anticipation de certains coordonnateurs de projets et programmes.

L'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation des marchés publics est l'une des causes majeures de la lenteur observée dans le traitement des DAO. En effet, la PRMP dont le rôle essentiel est de mettre en œuvre les procédures de passation et d'exécution des marchés et des délégations de service public est assisté dans cette mission de la CCMP qui exerce des contrôles à priori. La centralisation et le montage des DAO sont animés par des cadres n'ayant généralement pas les profils requis. Il s'agit pour la plupart des gens qui ont reçu des formations sur le tas. N'étant pas des professionnels, leur maîtrise des dossiers et des procédures reste approximative. De plus, ces cadres sont en nombre insuffisant au regard du nombre élevé de DAO à traiter. La procédure prévoit que les DAO, une fois montés, passent par la CCMP pour avis en ce qui concerne les seuils fixés avant leur transmission à la DNCMP pour avis avant leur lancement. Cette phase, prévue pour durer un (05) jour ouvrables peut prendre une (01) à deux (02) semaines, ce qui contribue à rallonger les délais.

Les gestionnaires de crédits en général et les coordonnateurs de projets et programmes en particuliers n'envoient pas vite à la Cellule de Passation des Marchés Publics leur Plan de Passation de Marchés (PPMP) malgré les multiples relances. On

note aussi une certaine négligence des gestionnaires. En effet, ces derniers mettent du temps à se rapprocher de la CCMP pour prendre son avis en ce qui concerne les projets de DAO relatifs aux dépenses dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils fixés par la loi N° 2009-02 du 26 janvier 2009 portant Code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin et de ses décrets d'application. Aussi, il est prévu que les plans de passation de marché des projets et programmes soient élaborés et transmis au secrétariat de la PRMP au plus tard en septembre de l'année N, pour être intégré au plan global de passation de marchés du ministère de l'année N+1. Mais ils attendent le vote du budget pour le faire. Dans la précipitation, les besoins sont mal exprimés, nécessitant des séances d'explications entre les cadres du secrétariat de la PRMP et les coordonnateurs de projets et programmes.

De l'analyse, l'hypothèse liée au PS1 peut être formulé de la manière suivante : l'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics justifie le non-respect des délais de passation des marchés publics.

- Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 2

Des observations faites au cours du stage, révèle comme cause probable du problème spécifique N° 2 :

- le faible taux de recouvrement des recettes ;
- la lourdeur administrative.

Le faible taux de recouvrement des recettes ne paraît pas fondamental car les avances de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest couvrent les déficits temporaires de trésorerie de l'Etat. En revanche, lorsque nous retenons la lourdeur administrative, cette cause semble plus plausible.

En effet, lorsqu'un décompte est introduit dans le circuit financier, le traitement du dossier dur parfois plusieurs semaines, voire des mois pour faute de communication entre les acteurs d'exécution que sont l'Ordonnateur Délégué, le Délégué du Contrôleur Financier et les Gestionnaires de Crédits. Ce qui entraîne des rejets de dossier sans que le gestionnaire de crédit ne soit au courant. D'autres problèmes de lourdeur

administrative est celui liée aux Assistants Régisseurs (AR) qui ne maîtrisent pas les procédures en la matière. La qualification professionnelle de ses Assistants Régisseurs ou comptable n'est pas en adéquation avec leur poste. Plus de la moitié des AR nommés n'ont pas une formation de base en procédure d'exécution des dépenses publiques.

- Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au PS 3

Les causes possibles de la régulation excessive du SIGFiP sont essentiellement liées au souci de régulation des dépenses publiques. Ces causes sont :

- le souci de favoriser la consommation des crédits d'investissements au détriment des crédits de fonctionnement ;
- la non disponibilité de la trésorerie ;
- le manque de collaboration entre acteurs de la chaîne des dépenses publiques.

La Loi de Finances étant construite sur des hypothèses macroéconomiques et financières, la gestion budgétaires peut faire face à des imprévus au cours de l'exécution : Divers aléas peuvent subvenir en gestion sur les dépenses comme les catastrophes naturelles, les besoins nouveaux imprévus, les différentes crises financières dues à des chocs exogènes tels que la fluctuation des cours des matières premières (pétroles, coton etc.) et la dépréciation de la monnaie(naira) bouleversent les plans de trésorerie au niveau des différentes régies à savoir (douane, impôt, recette principale). Le MEF à travers la DGB, est dans ces conditions obligées de réguler les engagements au niveau du SIGFiP d'autant plus que ces crédits ouverts au titre d'un exercice n'emportent en effet qu'une faculté d'utilisation en absence d'obligation juridique rendant l'auteur débiteur. Des fois, le MEF procède à des abattements de crédits sans consultation des gestionnaires de crédits. Pendant l'opération d'abattement et d'ajustement des crédits, le SIGFiP reste inaccessible entraînant des pertes de temps considérables et le gel des activités des projets et programmes. Ces mesures de fluctuation et de régulation fréquente dont l'objectif prioritaire est de limiter, ou plus exactement de contenir lors de l'exécution, l'évolution des dépenses ne favorisent donc pas la consommation des crédits budgétaires en générale et des crédits PIP en particulier.

- Identification des causes et formulation de l'hypothèse liée au problème général :

Les problèmes spécifiques sont les manifestations concrètes du problème général. A ce titre, les causes et les hypothèses ne sont rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale. N'ayant donc pas pu formuler une cause générique unifiée qui prend en compte toutes les causes spécifiques identifiées, une hypothèse générale n'a pas pu être formulée.

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les causes supposées être à la base de ces problèmes et les hypothèses de travail formulées, seront résumés dans le tableau de bord de l'étude.

Le tableau de bord de l'étude est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est constitué des éléments énumérés plus haut. Il sert de repère à l'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic, puis de la solution à proposer. Il se présente comme suit dans le tableau N°4 de la page 41 :

**Tableau 4 : Tableau de bord de l'étude**

| Niveau d'analyse    | Problème   | Objectif  | Causes  | Hypothèses  |
|---------------------|--|---|---|---|
| Niveau général      | <u>Problème général</u><br>Faible taux de consommation des crédits d'investissements publics au MEMP   | <u>Objectif général</u><br>Optimiser l'exécution des dépenses en capital au MEMP  | -   | -   |
| Niveaux spécifiques | <u>Problème spécifique №1</u><br>Lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables de marchés publics. | <u>Objectif spécifique №1</u><br>Proposer des mesures pour le respect des décrets N°2014-550 et 551 du 24 Septembre 2014 portant fixation des délais impartis aux organes de contrôle et de passation des marchés publics et des délégations de service public. | <u>Cause spécifique №1</u><br>Insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics | L'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics justifie la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de passation |
|                     | <u>Problème spécifique №2</u><br>Retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés        | <u>Objectif spécifique №2</u><br>Créer les meilleures conditions pour assurer le paiement à bonne date des décomptes.   | <u>Cause spécifique №2</u><br>Lourdeur administrative dans le circuit financier   | Le retard dans le paiement des décomptes est dû à la lourdeur administrative dans le circuit financier  |
|                     | <u>Problème spécifique №3</u><br>Régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.   | <u>Objectif spécifique №3</u><br>redynamiser le fonctionnement du SIGFiP afin de le rendre plus performant  | <u>Cause spécifique №3</u><br>La non disponibilité de la trésorerie   | La non disponibilité de la trésorerie justifie la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.   |

**Source** : Résultats de nos recherches

## **II. Revue de littérature**

Certains aspects du problème lié au faible taux de consommation des crédits d'investissements publics, ont déjà fait l'objet d'analyse par d'autres auteurs. Cette partie, présente le point des connaissances disponibles sur le problème en résolution. Précisons que les points des connaissances liées aux différents problèmes spécifiques sont sous la coupole de l'approche générique du problème général qui est la théorie générale du faible taux de consommation des crédits d'investissements publics au MEMP.

### **A. Contribution antérieure sur le problème de la lenteur dans Le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et structures responsables des marchés publics**

L'un des auteurs qui s'est intéressé au problème de la lenteur dans le processus de passation des marchés est Ikram QAOUTI (2006). Il reconnaît en occurrence une lenteur inhérente à la passation des marchés publics. Selon lui, un marché public lancé par une structure étatique passe par un ensemble d'étapes procédurales avant son exécution, ce qui rallonge le délai de traitement du DAO. Les différents contrôles prennent du temps créant ainsi une lourdeur dans la procédure. Les retards observés dans l'attribution des MP constituent une entrave à la mise en œuvre des différents projets. Pour pallier les problèmes de lenteur dans la passation des marchés, l'auteur préconise une simplification des procédures allant jusqu'à la dématérialisation des MP. On pourrait ainsi se passer des appels d'offres et acquérir des biens et services par internet comme la suggère ABOUDOU Mama Zakaryaou (2009). Pour GNIMADI Destin (2009), la lenteur dans l'administration publique en générale est due à une gestion non axée sur les objectifs et obligation de résultats, ou sur un déficit de moyens dans certains cas. Selon lui, certains comportements notamment la paresse, le retard ; les absences, la corruption et l'attraction de gain facile, contribuent à l'inefficacité et à l'échec d'une organisation rationnelle des services publics donc de la productivité. L'auteur préconise des solutions au nombre desquelles : l'instauration d'un travail par objectifs en lieu et place du travail, l'instauration de l'obligation de résultats, la mise en place de moyens adéquats, d'un mécanisme efficace d'avancement et de suivi de carrière basée sur la performance individuelle, la dépolitisation de l'administration publique, la lutte contre

la corruption. Par rapport à ce même problème spécifique, (AGBIDI et MONTCHO 2011) affirme que pour une consommation optimale des crédits d'investissements publics, il faut « la planification systématique des marchés publics, le suivi régulier des chantiers et la sanction sans complaisance des entrepreneurs indéliques. Quant à (DELE, 2009), elle suggère « l'anticipation de la définition et l'expression des besoins ainsi que le lancement des appels d'offres en année N-1 afin que les marchés de l'année N soient signés au plus tard fin mars. La lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôles et de passation des marchés n'handicaperait plus l'exécution à bonne date des travaux de constructions d'infrastructures scolaires.

### **B. Contribution antérieure sur le problème de retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés**

Nos recherches ne nous ont pas permis de retrouver des documents consacrés à la réflexion sur ce problème spécifique. Cependant, on pourrait le lier à toutes les réflexions sur la lourdeur administrative observée au niveau du circuit financier en général et du trésor en particulier. En effet, l'exécution des dépenses publiques se fait souvent par une procédure encadrée par des dispositions légales et réglementaires. Pour assurer l'application correcte de ces dispositions, l'administration s'est dotée de corps de contrôle à différents niveaux de la procédure dont la mission essentielle est d'assurer la régularité de la dépense publique. C'est dans cette logique que (DUVERGER, 1997, p.384) affirme que « si le contrôle est nécessaire, il ne doit pas être trop développé malgré tout sinon, il risque de retarder ou de paralyser les opérations budgétaires ».

(FABRE, 1995, p.263) quant à lui stipule que « le contrôle peut être un large facteur de progrès s'il est largement ouvert aux préoccupations d'ordre économique, s'il permet des investigations approfondies et s'il est assorti de suites nécessaires ». La nécessité du contrôle n'est donc plus à démontrer, même s'il doit toujours rester dans les proportions requises pour faciliter les choses.

### **C. Contribution antérieure sur le problème de la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire**

Par rapport à ce problème, il a été difficile de faire des similitudes avec des écrits ou des publications. Cependant, il est à signaler que l'un des réformes majeures des procédures d'exécution des dépenses publiques adoptée par décret N°2006-601 du 29 novembre 2000, se trouvent l'informatisation du circuit de la dépense et la gestion des projets financés sur ressources extérieures. La mise en place du SIGFiP permet une gestion automatisée de l'exécution des dépenses publiques et de relier tous les acteurs de la chaîne de dépenses en vue d'une meilleure circulation de l'information et d'un suivi efficient de l'exécution budgétaire. Il était prévu à court terme la couverture progressive de tous les ministères sectoriels et les institutions de l'Etat. Aujourd'hui cette couverture est faite. Mais d'énormes difficultés de connexion, de fermeture anticipée se posent, et il urge de leur apporter solutions pour faciliter une meilleure consommation des crédits, une meilleure analyse des activités financières des services publics, la transparence des documents budgétaires et une circulation plus rapide des informations. D'après blanche AHOWESSO (2010), le SIGFiP assure la transparence dans la gestion des finances publiques, la disponibilité et la gestion des données financières et budgétaires mais l'insuffisance de ressources humaines qualifiées et parfois la non disponibilité de ressources financières constitue un frein à son efficacité. Quant à da SILVA Agathe(2013) elle affirme que le SIGFiP vise essentiellement à améliorer et faciliter la préparation et l'exécution du budget en retraçant toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat et des comptes spéciaux du trésor. Il a été instauré pour une bonne répartition des dotations et pour la réduction des étapes dans le circuit de traitement des dossiers. Cependant, il n'est pas sans faiblesse. L'une des faiblesses, est le retard qu'il engendre dans l'exécution du budget.

## **Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude**

La méthodologie de l'étude comprend deux (02) dimensions que sont :

- une dimension théorique ;
- une dimension empirique.

### **I. Dimension Théorique**

La dimension théorique vise à mettre en exergue les choix théoriques qui sont faits en vue de la résolution des différents problèmes spécifiques

### **A. Choix théorique liée au problème de la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de Contrôle et de Passation des Marches Publics**

#### 1. Présentation de la théorie retenue et normes d'amélioration de la situation

Pour remédier à ce problème de lenteur dans le traitement des DAO, il est choisi la théorie d'un meilleur traitement des offres en prenant des mesures pour renforcer les organes de contrôles et de passation des MP en personnels qualifiés en nombre suffisant et doté lesdits organes en outil de travail. La norme d'amélioration retenue est le traitement dans les délais prévus par les décrets afin d'une consommation totale des crédits d'investissement public.

#### 2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des marches publics

Le seuil de décision prend en compte les données du guide d'entretien et du questionnaire adressé aux acteurs de la chaîne de passation des MP. Etant donné qu'au moins trois causes probables sont identifiées, seule la cause qui réunit un poids supérieur à 33,33% de la fréquence relative calculées identifiée comme cause réelle du PS 1.

### **B. Choix théorique liée aux problèmes de retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés:**

#### 1. Présentation de la théorie retenue et normes d'amélioration de la situation

Pour pallier à ce problème, la théorie retenue est celle de la sensibilisation des cadres en charge du traitement des décomptes depuis le début de la procédure jusqu'à l'étape de paiement au niveau du Trésor. En conséquence, la norme d'amélioration retenue est celle de retard nul dans le paiement des décomptes afin d'éviter des désagréments et l'arrêt spontané des travaux. Cela contribue à une amélioration du faible taux de consommation soulevé par le problème général.

2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de Retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés.

Au cours de l'analyse des données relatives au PS2, la cause qui a obtenu un poids de plus de 33,33% des personnes interrogées est considérée comme réelle puisque trois causes probables ont été identifiées.

**C. Choix théorique lié au problème de fermeture fréquente de SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire**

1. Présentation de la théorie retenue et normes d'amélioration de la situation

Pour la résolution du problème de régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire, Le choix est porté sur la théorie d'une meilleure gestion de la trésorerie de l'Etat. En conséquence, la norme d'amélioration retenue est le bon fonctionnement du SIGFiP durant toute l'année budgétaire afin d'accroître les taux de consommations des dépenses d'investissement.

2. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de régulation excessive de SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire

Au cours de l'analyse des données relatives au PS3, la cause qui obtient un poids de plus de 33,33% des personnes interrogées est considérée comme réelle puisque trois causes probables ont été identifiées.

**II. Dimension empirique**

La dimension empirique permet de mettre en évidence la méthode et la technique de recherche. Il s'agit, en effet de la collecte de données. A ce niveau, plusieurs étapes ont été identifiées :

- objectif de la collecte de données ;
- cadre de l'enquête et choix de l'échantillon ;
- spécification des données à mobiliser ;
- conception d'un guide d'entretien ;
- recherche documentaire.

## **A. Objectifs de l'enquête**

L'enquête vise la collecte de donnée permettant la vérification des hypothèses de recherche formulées. Ainsi, de manière spécifique, elle vise à vérifier si :

- le manque d'effectif et de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics justifie la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de passation, de contrôle et des structures responsables des marchés publics;
- le retard dans le paiement des décomptes par le Trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des MP est dû à la lourdeur administrative dans le circuit financier ;
- la non disponibilité de la trésorerie justifie la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.

## **B. Population cible et nature de la collecte des données**

Le thème de recherche étant l'optimisation de l'exécution des dépenses d'investissements publics au MEMP et compte tenu des problèmes spécifiques identifiés, la population cible est composée des acteurs de la chaîne de Passation des Marchés Publics et d'exécution des dépenses en capital au MEMP. En effet, la population mère de cette recherche est évaluée à soixante-deux (62) personnes dont trente-six (36) personnes ciblées par l'enquête. Le tableau n°5 de la page 48, illustre la liste des enquêtés.

## **C. Echantillonnages et spécification des données à mobiliser**

**Tableau 5 : Effectifs des personnes enquêtées**

| Personnes enquêtées       | Effectifs |
|---------------------------|-----------|
| Régisseur PIP             | 1         |
| CCMP                      | 4         |
| PRMP                      | 3         |
| Coordonnateurs de projets | 7         |
| DPP                       | 3         |
| DCF                       | 1         |
| DAF                       | 3         |
| Assistant régisseur       | 7         |
| MEF (DGTCP)               | 5         |
| Personne Ressource        | 2         |
| <b>Total</b>              | <b>36</b> |

**Source** : Résultats de nos recherches

- Les données mobilisées sont relatives aux appréciations des enquêtés sur :
- la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de passation ;
- le retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés ;
- la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.

#### **D. Conception du questionnaire et du guide d'entretien**

Les problèmes spécifiques identifiés au cours de la recherche, ont servi de base à la conception des questionnaires dans le but de faciliter leur compréhension. Les questionnaires comportent des questions fermées et des questions ouvertes permettant de vérifier les hypothèses et dans la mesure du possible, en vue de proposer des approches de solutions pour une optimisation de l'exécution des dépenses d'investissements publics au MEMP. Quant au guide d'entretien, les questions qui y sont posées permettent de mieux appréhender les causes explicatives des problèmes spécifiques et de faire entre autre des rapprochements entre les réponses données par les responsables des structures et leurs collaborateurs. Les données recueillies font l'objet d'un dépouillement.

## **E. Technique de dépouillement et outil de présentation**

Le dépouillement est fait manuellement. Il est basé sur les données recueillies en vue de leur traitement. Le traitement des données numérique est réalisé avec Excel. Les pourcentages obtenus sont comparés au seuil de décision afin de tirer les conclusions requises.

## **Section 2: Vérification des hypothèses et approches de solutions**

Cette section est consacrée à la réalisation des enquêtes, à la présentation et à l'analyse des résultats. Il s'agit de vérifier les hypothèses et de dégager des suggestions assorties de leurs conditions de mise en œuvre.

### **Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses**

Dans ce paragraphe, il est question de présenter les conditions dans lesquelles les enquêtes sont réalisées, de faire l'analyse et de vérifier les hypothèses.

#### **I. Condition de réalisation des enquêtes**

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

Les enquêtes sont réalisées à l'aide de questionnaires et du guide d'entretien élaborés sur la base des différentes préoccupations de cette recherche. Elles se sont déroulées dans la période du 12 au 22 Septembre 2016.

Les enquêtes ont impacté trente-six (36) cadres, agents et des personnes ressources qui sont des anciens chefs de services ayant eu la charge du suivi des projets et programmes.

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

Plusieurs difficultés ont entravé la mise en œuvre des enquêtes et des entretiens. La plus grande difficulté a été l'indisponibilité des principaux acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses d'investissements. Il faut ajouter la réticence de certains enquêtés.

Quant aux limites des données, elles sont liées à la nature des sources d'information. Certaines données varient d'une source à l'autre. Les données les plus fiables sont celles du SIGFiP. Il n'a pas été facile d'évaluer les délais moyens de traitement des DAO par les organes de passation des Marchés Publics et ceux de traitement et paiement des décomptes par les services du trésor.

## **II. Présentation, analyses et vérification des hypothèses**

La présentation et l'analyse des résultats des enquêtes se font en fonction des problèmes spécifiques en résolution.

### **A. Présentation et analyses des résultats des enquêtes**

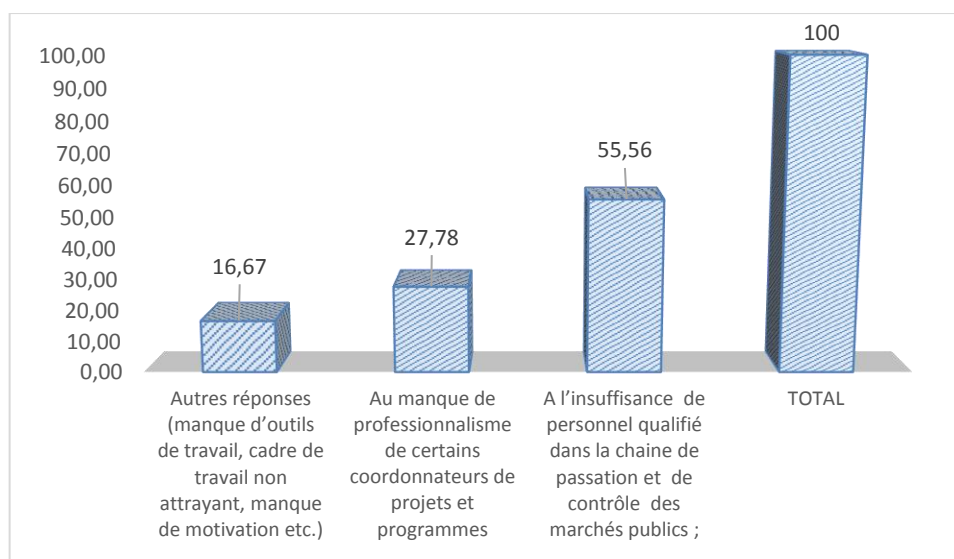
#### **1. Présentation et analyses des données relatives à la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des marchés publics (PS1).**

Il ressort du graphique N°3 ci-dessous et du tableau en annexe 5 que :

- 55,55% des enquêtés estiment que la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle et de passation des MP est dû à l'insuffisance du personnel qualifié ;
- 27,78% des enquêtés affirment que la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle et de passation des MP est dû au manque de professionnalisme et d'anticipation de certains coordonnateurs de projets ;
- 16,67% ont évoqué d'autres causes comme le manque d'outil de travail, des cadres de travail non attrayants.

Étant donné que c'est l'insuffisance de personnel qualifié qui a réuni plus de 33,33% de l'avis des enquêtés, il ressort que c'est la cause principale de la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de passation, de contrôle et des structures responsables des MP.

**Graphique 3 : Répartition des données relatives à la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de Contrôle, de Passation et des structures responsables de Marchés Publics**



**Source :** Résultats de nos enquêtes

## 2. Présentation et analyses des données relatives au retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics (PS2).

Pour la question de savoir, « qu'est ce qui pourrait justifier le retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés », les réponses sont présentées sur le graphique N°3 et le tableau joint en annexe N°6.

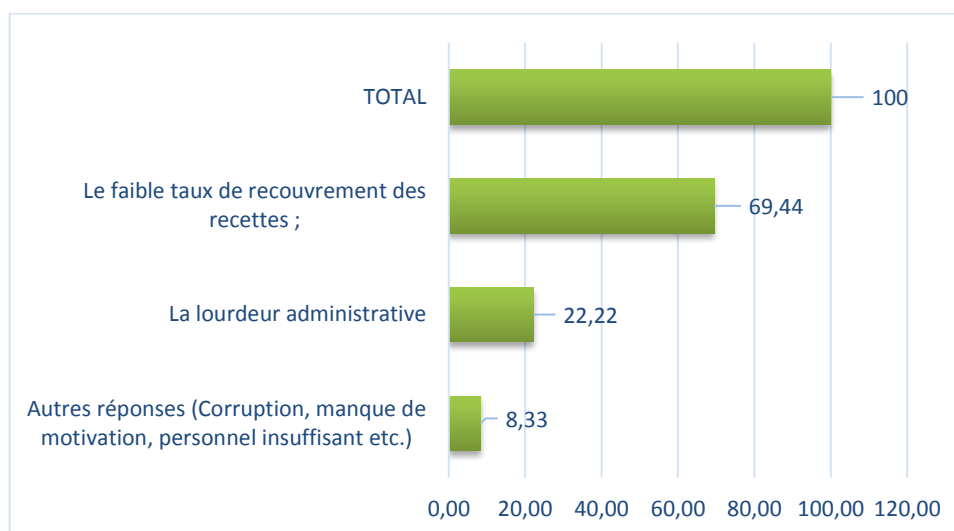
Il ressort des résultats d'enquête que :

- 69,44% des enquêtés estiment que le faible taux de recouvrement des recettes est à la base du retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés ;
- 22,22% des enquêtés pensent que la lourdeur administrative justifie le retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés de certains coordonnateurs de projets ;
- 8,33% ont évoqué d'autres causes telles que le manque de motivation, la corruption, insuffisance du personnel.

Au regard de ce qui précède, c'est le faible taux de recouvrement des recettes qui explique le retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des

entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés avec une fréquence de 69,44%, largement au-dessus du seuil de décision. Le présent graphique illustre la *Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique 2*.

**Graphique 4 :** Répartition des données relatives au retard dans le paiement des décomptes par le Trésor au profit des Entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des Marchés



**Source :** Résultats de nos enquêtes

### 3. Présentation et analyse des données relatives à la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire (PS3).

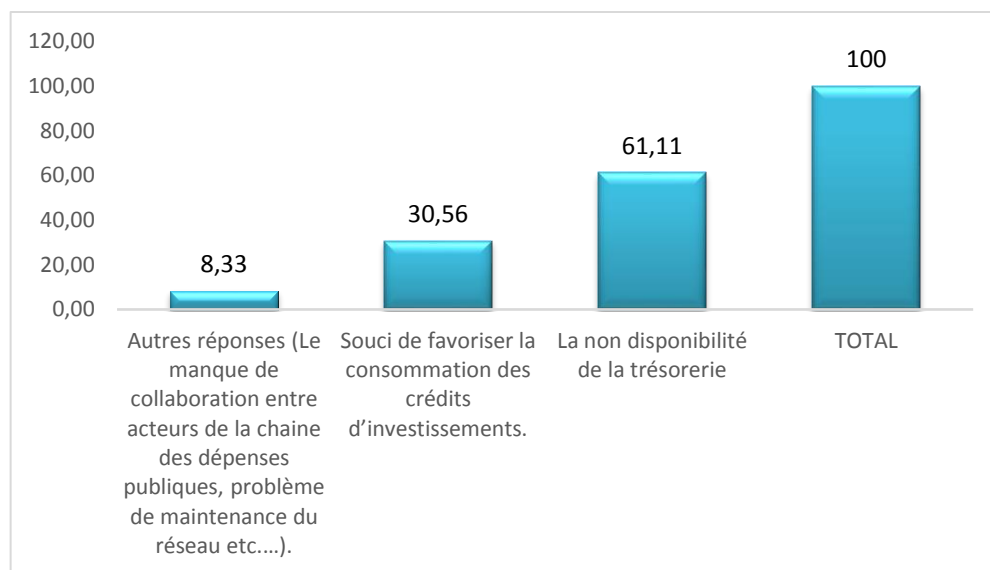
Pour la question de savoir, « qu'est ce qui pourrait justifier la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire », les résultats suivants sont enregistrés :

- 30,55% des enquêtés estiment que la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire est dû au souci de favoriser la consommation des crédits d'investissements ;
- 61,11% des enquêtés pensent que la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire est dû à la non disponibilité de la trésorerie ;
- 08,33% ont évoqué d'autres causes telles que le manque de collaboration entre les acteurs de la chaîne des dépenses publiques, problème de maintenance du réseau.

Au regard de ce qui précède, c'est la non disponibilité de la trésorerie qui explique la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire avec une fréquence de 61,11%, largement au-dessus du seuil de décision.

Le présent graphique ci-dessous et le tableau en annexe7 illustrent les résultats.

**Graphique 5 : Répartition des données relatives à la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.**



**Source :** Résultats de nos enquêtes

## **B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic**

### 1. Degré de vérification des hypothèses

- Degré de vérification de l'hypothèse spécifique 1 :

A l'hypothèse spécifique 1 formulée comme suit : Le manque d'effectif et de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics justifie la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de passation, il est retenu comme seuil de décision tout item qui a un poids supérieur au poids moyen de 33,33%.

L'analyse des résultats de l'enquête révèle que seule la cause liée à l'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics remplit ce critère. Il en déduit donc que **l'hypothèse spécifique 1 est entièrement vérifiée.**

- Degré de vérification de l'hypothèse spécifique 2

Le seuil de décision retenue pour la vérification de l'hypothèse spécifique 2 est celui supérieur à 33,33%. Les personnes enquêtées à hauteur de 69,44% estiment que c'est le **faible taux de recouvrement des recettes qui est à la base du retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés**. Il se dégage donc que **l'hypothèse spécifique 2 « Le retard dans le paiement des décomptes est dû à la lourdeur administrative dans le circuit financier » n'est pas vérifiée.**

- Degré de vérification de l'hypothèse spécifique 3

Par rapport au seuil de décision fixé, qui est toute cause dont le poids serait supérieur à 33,33%, l'analyse des résultats des enquêtes sur la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire révèle que seul le deuxième item a un poids de 61,11% supérieur à 33,33%. **L'hypothèse spécifique 3 selon laquelle «La non disponibilité de la trésorerie justifie la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire» est vérifiée.**

## 2. Etablissement du diagnostic

- Elément de diagnostic lié au problème spécifique 1 :

L'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics est à la base de la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des MP.

- Elément de diagnostic lié au problème spécifique 2

La lourdeur administrative dans le circuit financier n'est pas à la base du retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés mais c'est plutôt le faible taux de recouvrement des recettes qui est à la base.

- Elément de diagnostic lié au problème spécifique 3

La non disponibilité de la trésorerie s'explique par la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.

Les véritables causes des problèmes spécifiques identifiés étant ainsi connues, des approches de solutions peuvent être formulées en vue de leur résolution.

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

Ce paragraphe aborde les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre en vue de leur éradication.

Cependant, la mise en œuvre des solutions proposées ne se fera que lorsque les recommandations formulées à l'endroit des différents acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses seront prises en compte efficacement.

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

Cette partie est consacrée aux propositions de solutions pour la résolution des différentes causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés.

#### **A. Proposition de solutions aux problèmes de la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des marchés publics**

Il ressort du diagnostic établi que la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des MP est due à l'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de contrôle et de passation des MP. Pour remédier à ce problème, les actions suivantes sont proposées. Il s'agit de:

- la mise à disposition de personnel qualifié ;
- le renforcement des capacités des membres du secrétariat de la PRMP ;
- le renforcement des capacités des membres de la CCMP ;
- l'élaboration de DAO type pour certains marchés, notamment les marchés de construction de salles de classes ;
- la dotation en équipement adéquat des différents organes ;
- le lancement à temps des DAO (septembre de l'année N-1) ;
- la sensibilisation des coordonnateurs de projets et programmes ;

- la formation systématique de tous les nouveaux coordonnateurs en procédures de passation des MP.

### **B. Proposition de solutions aux problèmes de retard dans le paiement des décomptes par le Trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics**

Le diagnostic ayant révélé que le retard dans le paiement des décomptes aux entrepreneurs par le Trésor Public est dû au faible taux de recouvrement des recettes au niveau des régies. A cet effet, les solutions proposées sont :

- l'amélioration de la fiscalité ;
- la prise en compte de la capacité réelle de mobilisation des régies ;
- la sensibilisation et la motivation des cadres et agents des régies financières.

### **C. Proposition de solutions aux problèmes de régulation excessive de SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire**

Quant au problème spécifique 3, le diagnostic établi révèle que la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire est due à l'insuffisance de trésorerie. L'insuffisance de trésorerie est le manque de ressource financière pour assurer le paiement des dettes contractées par les différentes structures de l'Etat. Les solutions proposées visent l'amélioration de la trésorerie de l'Etat. Il s'agit de :

- respecter le plan de trésorerie hebdomadaire adopté en comité de trésorerie ;
- faire une meilleure planification des engagements pour éviter les dépassements au niveau de certaines lignes ;
- assurer une bonne maintenance du système ;
- renforcer les capacités des acteurs ;
- assurer la sincérité dans les prévisions budgétaires.

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

L'efficacité des solutions proposées réside dans les conditions de leur mise en œuvre.

La consommation optimale des crédits d'investissements au MEMP suppose la résolution des problèmes spécifiques identifiés travers l'éradication de leurs causes.

L'éradication complète des causes nécessite la mise en place de certaines dispositions considérées comme étant les conditions de succès des solutions proposées.

- **Recommandations à l'endroit du gouvernement**

Dans le souci d'assurer le respect des dispositions des décrets N°2014-550 et 551 du 24 Septembre 2014 portant fixation des délais impartis aux organes de contrôle et de passation des marchés publics et des délégations de service public, le gouvernement devra :

- procéder au recrutement et à la mise à disposition des structures en charge de la passation des MP de cadres spécialistes en passation des MP ;
- doter les directions et les services en charge des passations des MP de moyens et d'équipement modernes et adéquats ;
- alléger les procédures de sélection tout en respectant le code des MP
- prendre un décret portant fixation des délais de traitement des décomptes au niveau des services du trésor pour éviter l'accumulation des agios supportés par les soumissionnaires ;
- mettre en place un système de motivation des agents du circuit financier ;
- prendre des mesures pour éviter les abattements de crédits en cours d'exercice

- **Recommandations à l'endroit du MEMP**

- procéder à la désignation des coordonnateurs de projets et programmes par appel à candidature ;
- affecter au sein des cellules de gestion des grands projets et programmes un spécialiste en passation des MP ;
- renforcer le mécanisme de suivi des projets et programmes à travers des rencontres mensuelles ;
- actualiser l'acte réglementant la nomination d'un Régisseur pour dix (10) Projets/ Programmes ;
- opter pour l'élaboration d'un budget réaliste au MEMP ;
- signer avec les coordonnateurs de projets des contrats de performance ;
- assurer le bon fonctionnement du SIGFiP au niveau sectoriel.

Le tableau n°6 de la page 59 relative à la synthèse de l'étude est un récapitulatif des travaux effectués depuis la problématique jusqu'à la proposition de solutions en passant par la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses et l'établissement du diagnostic de recherche.

**Tableau 6 : Tableau de synthèse de l'étude**

| Niveaux d'analyse   | Problématique   | Objectifs   | Hypothèses   | Causes réelles   | Eléments de diagnostic  | Approches de solutions  |
|---------------------|---|---|--|--|---|---|
| Niveau général      | Faible taux de consommation des crédits d'investissement publics  | Optimiser l'exécution des dépenses d'investissements publics au MEMP  |  |  |   |   |
| Niveaux spécifiques | <p><b>Problèmes spécifiques</b></p> <p><b>1:</b>Lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des marchés publics</p> | <p><b>Objectif spécifique</b></p> <p>1:Proposer des mesures pour le respect des décrets N°2014-550 et 551 du 24 Septembre 2014 portant fixation des délais impartis aux organes de contrôle et de passation des marchés publics et des délégations de service public.</p> | <p><b>Hypothèse 1:</b></p> <p>L'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics justifie la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de passation, de contrôle et des structures responsables des MP</p> | <p><b>Cause réelle 1:</b></p> <p>L'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics</p> | <p><b>Eléments de diagnostic 1 :</b></p> <p>L'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics est à la base de la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des MP.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- la mise à disposition de personnel qualifié ;</li> <li>- l'élaboration de DAO type pour certains marchés, notamment les marchés de construction de salle des classes ;</li> <li>- la dotation en équipement adéquat des différents organes ;</li> <li>- le lancement à temps des DAO (septembre de l'année N-1) ;</li> <li>- la sensibilisation des coordonnateurs de projets et programmes ;</li> <li>- la formation systématique de tous les nouveaux coordonnateurs en procédures de passation des MP.</li> </ul> |

| Niveaux d'analyse | Problématique   | Objectifs  | Hypothèses   | Causes réelles   | Eléments de diagnostic  | Approches de solutions   |
|-------------------|---|--|--|--|---|--|
| 2                 | <p><b>Problèmes spécifiques 2:</b></p> <p>Le retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics</p> | <p><b>Objectif spécifique 2:</b></p> <p>Créer les meilleures conditions pour assurer le paiement à bonne date des décomptes.</p> | <p><b>Hypothèse 2:</b>Le retard dans le paiement des décomptes est dû à la lourdeur administrative dans le circuit financier au faible taux de recouvrement des recettes</p> | <p><b>Cause réelle 2:</b>Faible taux de recouvrement des recettes</p>  | <p><b>Eléments de diagnostic2</b></p> <p>Le faible taux de recouvrement des recettes est à la base du retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'amélioration de la fiscalité ;</li> <li>- la prise en compte de la capacité réelle de mobilisation des régies ;</li> <li>- la sensibilisation et la motivation des cadres et agents de nos régies financières ;</li> <li>- la sensibilisation et la motivation des cadres et agents de nos régies financières.</li> </ul> |
| 3                 | <p><b>Problème spécifique 3:</b></p> <p>Régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.</p>   | <p><b>Objectif spécifique 3:</b></p> <p>redynamiser le fonctionnement du SIGFiP afin de le rendre plus performant</p>            | <p><b>Hypothèse 3:</b>La non disponibilité de la trésorerie justifie la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.</p>                                | <p><b>Cause réelle 3:</b>Insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics</p> | <p><b>Eléments de diagnostic3</b></p> <p>Le non disponibilité de la trésorerie s'explique par la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- du respect du plan de trésorerie hebdomadaire adopté en comité de trésorerie ;</li> <li>- une meilleure planification des engagements pour éviter les dépassements au niveau de certaines lignes ;</li> <li>- d'assurer une bonne maintenance du système du renforcement de capacité des acteurs.</li> </ul>                |

Sources: Résultats de nos recherches

**CONCLUSION**

## CONCLUSION

Le secteur des Enseignement Maternel et Primaire constitue l'un des secteurs prioritaires du gouvernement. La réalisation de cette étude a permis de mettre en lumière les goulots d'étranglement qui entravent la gestion optimale des ressources dans ce secteur.

De l'analyse des résultats des travaux de recherche, il ressort que l'optimisation des dépenses d'investissements publiques au MEMP demeure sous l'influence de l'insuffisance de personnel qualifié, le faible taux de recouvrement des recettes et la non disponibilité de la trésorerie. Pour se faire, quelques solutions sont envisagées : renforcer la capacité des membres du PRMP et du CCMP, améliorer le taux de recouvrement des recettes au niveau des régis, revoir les normes de régulation d'ouverture de SIGFIP au cours de l'exercice budgétaire.

Dans un contexte de décentralisation et de déconcentration, il serait souhaitable que d'autres études se penchent sur des aspects que le présent mémoire n'a pas pu aborder, en espérant que les travaux de cette recherche contribueront à l'amélioration du taux de consommation des crédits d'investissements publics au MEMP et, ce faisant à la promotion de la qualité de l'offre éducative au Bénin.

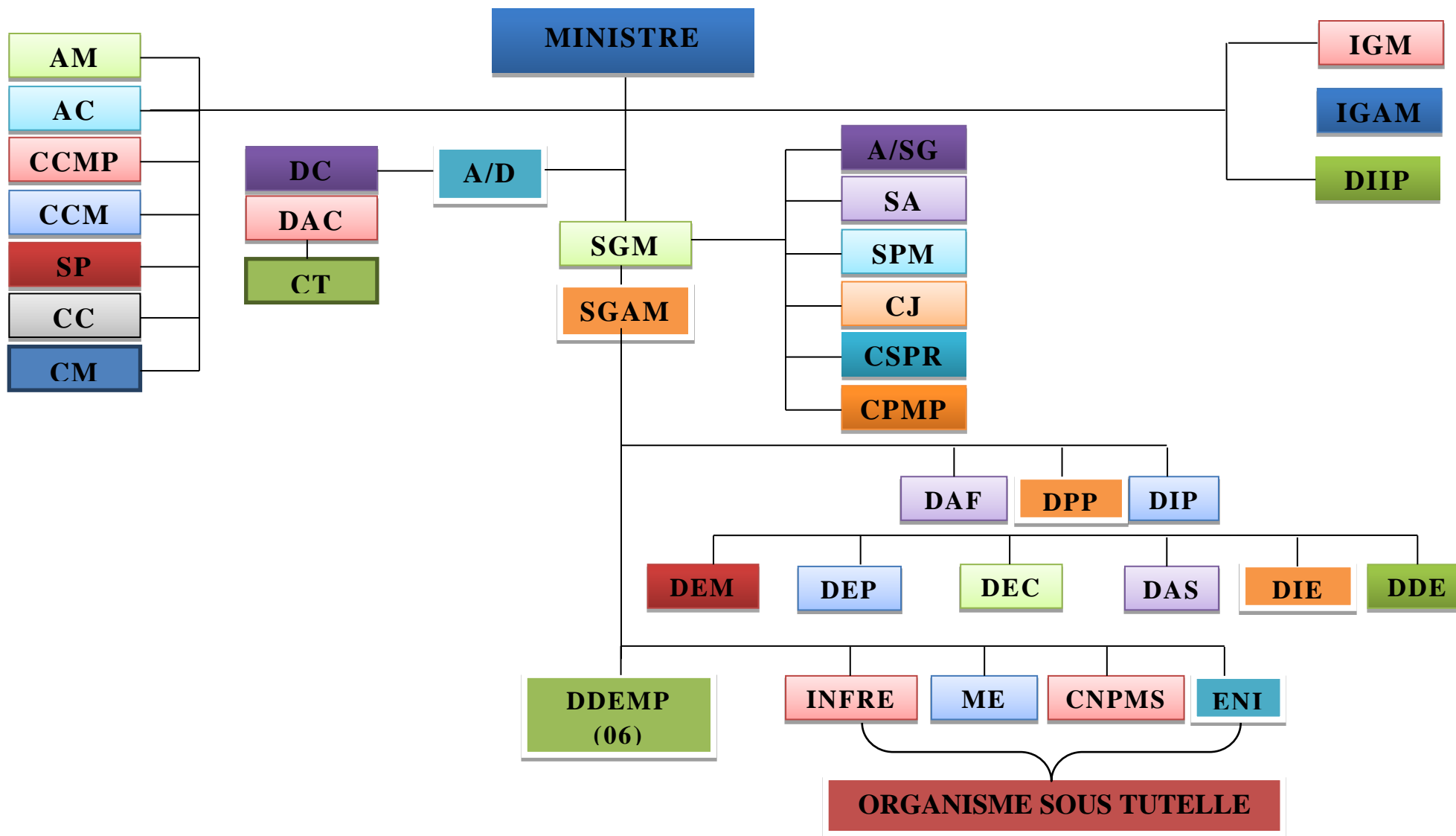
## BIBLIOGRAPHIE

1. ABOUDOU Mama Zakaryou (2009) « Contribution à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissement du budget national par le ministère de la santé », UAC, ENAM, Cycle II
2. ADOGNIBO Bernice 2009 : « **Contribution à l'amélioration de la consommation des crédits d'investissement au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire** », Mimographe, Université d'Abomey-Calavi (ENAM).
3. AGBIDI, G. et MONTCHO M. (2011) : «**Directives des marchés publics et faible consommation de crédits**», Université d'Abomey-Calavi (FASEG).
4. Blanche AHOWESSO (2010)
5. Conférence Mondiale sur l'Education de Base (Thaïlande, 1990)
6. Constitution du 11 décembre 1990
7. Convention Internationale des Droits de l'Enfant (1989)
8. da SILVA Agathe, (2013)
9. Déclaration Universelles des Droits de l'Enfant (1948)
10. Décret N°2006-601 du 29 Novembre 2000 portant réformes des procédures d'exécutions du Budget Général de l'Etat
11. Décret N°2010-496 du 26 Novembre 2010 portant attributions, Organisations et Fonctionnements de la PRMP, des CPMP et des CCPM
12. Décret N°2011-479 du 08 Juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics
13. Décret n°2016-428 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire »
14. DELE, A. (2009) : «**Problématique de l'optimisation du taux d'exécution du budget du Ministère de la Santé**», Mimographe, Université d'Abomey-Calavi (ENAM).
15. DUVERGER, M. (1997) : « *Finances publiques* », 11<sup>e</sup> édition, Presses Universitaires de France (PUF)
16. FABRE, F. (1995). « Les grands arrêts de la Jurisprudence Financière, 4<sup>e</sup> édition, DALLOZ, SIREY.
17. GNIMADI Destin, (2009) « Administration, la lenteur de tortue qui tue le développement », mémoire de fin de formation UAC, ENAM, Cycle II

18. Ikram QAOUTI (2006)
19. Lexique d'Economie « **Econoclaste** »
20. « **Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin**».
21. « **Loi organique 2013-14 du 26 septembre 2013 relative aux lois de finances**».
22. Sommet Mondial du Millénaire (Septembre 2000)

# ANNEXES

Annexe n°1 : Organigramme du MEMP



Annexe n°2 : Questionnaire d'enquête

Bonjour Madame/Monsieur,.....

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème « Problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses d'investissements publics au MEMP », nous aimerons avoir des éclaircissements par rapport à certains points.

**I. Identification de l'enquêté**

Nom et prénoms (facultatifs).....

Structure.....

Fonction.....

**II. Qu'est –ce-qui selon vous est à la base de la lenteur observée dans le traitement des DAO par les organes de contrôle et de passation des marchés publics ?**

- Insuffisance de personnel qualifié dans la chaine de passation et de contrôle des marchés publics
- Manque de professionnalisme et d'anticipation de certains coordonnateurs de projets et programmes
- Autres (manque d'outil de travail, cadre de travail non attrayant, manque de motivation)

**III. Qu'est-qui selon vous peut expliquer le retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics ?**

- Faible taux de recouvrement des recettes
- Lourdeur administrative

- Autres (corruption, manque de motivation, personnels insuffisants)

**IV. Qu'est-ce-qui selon vous peut justifier la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire?**

Annexe n°3 : Guide d'entretien

Madame/Monsieur.....  
.....

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation au Cycle II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème : « Problématique de l'optimisation de l'exécution des dépenses d'investissements publics au MEMP », nous aimerons avoir des éclaircissements par rapport à certains points.

Question N°1 :

*Groupe cible : Tous les responsables de la chaîne d'exécution des dépenses d'investissements publics.*

Que pensez-vous de l'exécution des dépenses d'investissements publics au MEMP

Question N°2

*Groupe cible : PRMP, coordonnateurs de projets, CCMP*

1. la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle et de passation des marchés publics se justifie-t-elle par Le manque d'effectif et de personnel qualifié ?
2. Le retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs peut-il se justifier par la lourdeur administrative dans le circuit financier
3. Le faible taux de recouvrement des recettes peut-il expliquer le retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs ?
4. La régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire peut-elle se justifier par le manque de trésorerie ?

5. Que préconiser vous pour optimiser l'exécution des dépenses d'investissements publics au MEMP ?

Merci de votre disponibilité et de votre attention.

Annexe n°4: Evolution d'exécution du budget de PIP (bases engagement et ordonnancement) de 2007 à 2015 de tous les projets du MEMP.

| <i>ANNEE</i> | DOTATIONS<br>BUDGETAIRES | EXECUTION<br>BASE<br>ENGAGEMENT | EXECUTION BASE<br>ORDONNANCEMENT |
|--------------|--------------------------|---------------------------------|----------------------------------|
| <i>2007</i>  | 10 811 303 000           | 1 008 600 151                   | 660 389 001                      |
| <i>2008</i>  | 24 309 540 886           | 16 778 297 237                  | 6 678 974 167                    |
| <i>2009</i>  | 33 460 419 284           | 14 419 226 641                  | 5 588 993 969                    |
| <i>2010</i>  | 21 574 431 000           | 10 139 579 288                  | 9 787 823 187                    |
| <i>2011</i>  | 10 147 509 000           | 7 371 933 428                   | 5 791 566 149                    |
| <i>2012</i>  | 7 697 051 000            | 7 127 932 005                   | 6 533 217 069                    |
| <i>2013</i>  | 11 004 545 000           | 10 146 715 459                  | 8 141 281 808                    |
| <i>2014</i>  | 10 835 582 000           | 9 068 656 158                   | 6 270 105 772                    |
| <i>2015</i>  | 8 444 246 516            | 8 285 619 492                   | 6 858 572 775                    |

**Source** : DI/MEF

Annexe 5 : Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique 1

| Modalités   | Effectifs | Fréquences relatives |
|---|-----------|----------------------|
| A l'insuffisance de personnel qualifié dans la chaîne de passation et de contrôle des marchés publics ; | 20        | 55,55%               |
| Au manque de professionnalisme de certains coordonnateurs de projets et programmes                      | 10        | 27,78%               |
| Autres réponses (manque d'outils de travail, cadre de travail non attrayant, manque de motivation etc.) | 6         | 16,67%               |
| <b>TOTAL</b>  | <b>36</b> | <b>100%</b>          |

**Source** : Résultats nos enquêtes

Annexe 6 : Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique 2

| Modalités  | Effectifs | Fréquences relatives |
|--|-----------|----------------------|
| Le faible taux de recouvrement des recettes ;                                  | 25        | 69 ,44%              |
| La lourdeur administrative   | 8         | 22,22%               |
| Autres réponses (Corruption, manque de motivation, personnel insuffisant etc.) | 3         | 08,33%               |
| TOTAL  | 36        | 100%                 |

**Source:** Résultats de nos enquêtes

Annexe 7 : Synthèses des données relatives à l'hypothèse spécifique 3

| Modalités  | Effectifs | Fréquences relatives |
|--|-----------|----------------------|
| <b>Souci de favoriser la consommation des crédits d'investissements.</b>   | 11        | 30,55%               |
| <b>La non disponibilité de la trésorerie</b>   | 22        | 61,11%               |
| <b>Autres réponses (Le manque de collaboration entre acteurs de la chaine des dépenses publiques, problème de maintenance du réseau etc...).</b> | 3         | 08,33%               |
| TOTAL  | 36        | 100%                 |

**Source** : Résultats de nos enquêtes

## TABLES DES MATIERES

|  |           |
|--|-----------|
| <i>IDENTIFICATION DU JURY</i> .....  | I         |
| <i>DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR</i> .....  | II        |
| <i>DEDICACE</i> .....  | III       |
| <i>REMERCIEMENTS</i> .....   | IV        |
| <i>LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS</i> .....  | V         |
| <i>CERTIFICATION</i> .....   | VI        |
| <i>LISTE DES TABLEAUX</i> .....  | VII       |
| <i>LISTE DES GRAPHIQUES</i> .....  | VIII      |
| <i>GLOSSAIRE DE L'ETUDE</i> .....  | IX        |
| <i>RESUME</i> .....  | XI        |
| <i>SOMMAIRE</i> .....  | XII       |
| <br>   |           |
| INTRODUCTION.....  | 2         |
| <br>   |           |
| <b>CHAPITRE PREMIER : CADRE DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'OPTIMISATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT PUBLIC AU MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE</b> | <b>6</b>  |
| <b>Section 1 : Cadres institutionnel et physique de l'étude et observations de stage.</b>  | <b>6</b>  |
| <b>Paragraphe 1 : Présentation des cadres institutionnel et physique de l'étude.</b>   | <b>6</b>  |
| I. Cadre institutionnel de l'étude: Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.....  | 6         |
| A. Attributions.....   | 6         |
| B. Organisation.....   | 8         |
| II. Cadre physique de l'étude : La Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et la Direction de l'Administration et des Finances (DAF).....   | 9         |
| A. Attributions de la DPP et de la DAF.....  | 9         |
| 1. <u>Attributions de la DPP</u> .....   | 9         |
| 2. <u>Attributions de la DAF</u> .....   | 10        |
| B. Organisation de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et de la Direction de l'Administration et des Finances (DAF).....   | 11        |
| 1. <u>Organisation de la DPP</u> .....   | 11        |
| 2. <u>Organisation de la DAF</u> .....   | 11        |
| <b>Paragraphe 2 : Etat des lieux</b> .....   | <b>12</b> |
| I. Observations de stage.....  | 12        |
| A. Procédures d'élaboration du budget du Programme d'Investissements Publics au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.....  | 12        |
| B. Mécanisme d'exécution des dépenses d'investissements publics.....   | 14        |
| 1. <u>Acteurs de l'exécution des dépenses en capital</u> .....   | 14        |
| 2. <u>Procédures d'exécution des dépenses publiques au MEMP</u> .....  | 16        |
| II. Inventaires des éléments de l'état des lieux.....  | 20        |
| A. Inventaires des atouts (Forces et Opportunités).....  | 20        |
| B. Inventaires des faiblesses (Menaces et Risques).....  | 20        |
| <b>Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude</b>  | <b>21</b> |
| <b>Paragraphe 1 : Identification des problématiques possibles</b>  | <b>21</b> |
| I. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....  | 22        |
| II. Choix et justification de la problématique de l'étude.....   | 24        |
| A. Choix de la problématique.....  | 24        |
| B. Intérêt et pertinence de la problématique.....  | 25        |

|  |    |
|--|----|
| <u>Paragraphe 2</u> : Spécification et vision globale de la résolution de la problématique ..... | 28 |
| I. Spécification de la problématique.....  | 28 |
| II. Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée: .....               | 32 |
| A. Vision globale de résolution des problèmes .....  | 32 |
| B. Séquence de résolution de la problématique .....  | 33 |
| 1. <u>Présentation du cadre théorique et méthodologique de l'étude</u> .....                     | 33 |
| 2. <u>Etablissement du diagnostic et exposé des approches de solutions</u> .....                 | 34 |

**DEUXIEME CHAPITRE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET APPROCHE DE SOLUTIONS POUR L'OPTIMISATION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENTSPUBLICS AU MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE.....36**

**Section 1 : Cadres théorique et méthodologique de l'étude et approches de solutions pour l'optimisation des dépenses d'investissement au MEMP..... 36**

|  |    |
|--|----|
| <u>Paragraphe 1</u> : Présentation du cadre théorique de l'étude.....  | 36 |
| I. Objectifs, causes et hypothèse de l'étude.....  | 36 |
| A. Objectifs de l'étude .....  | 36 |
| B. Causes et hypothèses de l'étude.....  | 37 |
| II. Revue de littérature.....  | 42 |
| A. Contribution antérieure sur le problème de la lenteur dans Le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et structures responsables des marchés publics .....   | 42 |
| B. Contribution antérieure sur le problème de retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés .....   | 43 |
| C. Contribution antérieure sur le problème de la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.....   | 43 |
| <u>Paragraphe 2</u> : Méthodologie de l'étude .....  | 44 |
| I. Dimension Théorique .....   | 44 |
| A. Choix théorique liée au problème de la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de Contrôle et de Passation des Marchés Publics .....   | 45 |
| 1. <u>Présentation de la théorie retenue et normes d'amélioration de la situation</u> .....  | 45 |
| 2. <u>Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des marchés publics</u> ..... | 45 |
| B. Choix théorique liée aux problèmes de retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés:.....  | 45 |
| 1. <u>Présentation de la théorie retenue et normes d'amélioration de la situation</u> .....  | 45 |
| 2. <u>Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de Retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés</u> .....           | 46 |
| C. Choix théorique lié au problème de fermeture fréquente de SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire.....   | 46 |
| 1. <u>Présentation de la théorie retenue et normes d'amélioration de la situation</u> .....  | 46 |
| 2. <u>Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse liée au problème de régulation excessive de SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire</u> .....   | 46 |
| II. Dimension empirique .....  | 46 |
| A. Objectifs de l'enquête .....  | 47 |
| B. Population cible et nature de la collecte des données .....   | 47 |
| C. Echantillonnages et spécification des données à mobiliser .....   | 47 |
| D. Conception du questionnaire et du guide d'entretien .....   | 48 |
| E. Technique de dépouillement et outil de présentation .....   | 49 |
| <u>Section 2</u> : Vérification des hypothèses et approches de solutions .....   | 49 |

|  |           |
|--|-----------|
| <u>Paragraphe 1</u> : Enquêtes et vérification des hypothèses .....  | 49        |
| I. Condition de réalisation des enquêtes .....   | 49        |
| A. Préparation et réalisation des enquêtes .....   | 49        |
| B. Difficultés rencontrées et limites des données .....  | 49        |
| II. Présentation, analyses et vérification des hypothèses .....  | 50        |
| A. Présentation et analyses des résultats des enquêtes .....   | 50        |
| 1. <u>Présentation et analyses des données relatives à la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des marchés publics (PS1).</u> | 50        |
| 2. <u>Présentation et analyses des données relatives au retard dans le paiement des décomptes par le trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics (PS2).</u>  | 51        |
| 3. <u>Présentation et analyse des données relatives à la régulation excessive du SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire (PS3).</u> .....   | 52        |
| B. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic .....  | 53        |
| 1. <u>Degré de vérification des hypothèses.</u> .....  | 53        |
| 2. <u>Etablissement du diagnostic</u> .....  | 54        |
| <u>Paragraphe 2</u> : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre .....   | 55        |
| I. Approches de solutions .....  | 55        |
| A. Proposition de solutions aux problèmes de la lenteur dans le traitement des DAO par les organes de contrôle, de passation et des structures responsables des marchés publics .....                | 55        |
| B. Proposition de solutions aux problèmes de retard dans le paiement des décomptes par le Trésor au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés publics .....                  | 56        |
| C. Proposition de solutions aux problèmes de régulation excessive de SIGFiP au cours de l'exercice budgétaire .....  | 56        |
| II. Conditions de mise en œuvre des solutions .....  | 56        |
| <b>CONCLUSION</b> .....  | <b>62</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....   | <b>63</b> |
| <b>ANNEXES</b> .....   | <b>65</b> |
| <u>Annexe n°1</u> : Organigramme du MEMP .....   | 66        |
| <u>Annexe n°2</u> : Questionnaire d'enquête .....  | 67        |
| <u>Annexe n°3</u> : Guide d'entretien .....  | 69        |
| <u>Annexe n°4</u> : Evolution d'exécution du budget de PIP (bases engagement et ordonnancement) de 2007 à 2015 de tous les projets du MEMP .....   | 71        |
| <u>Annexe 5</u> : Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique 1 .....  | 72        |
| <u>Annexe 6</u> : Synthèse des données relatives à l'hypothèse spécifique 2 .....  | 73        |
| <u>Annexe 7</u> : Synthèses des données relatives à l'hypothèse spécifique 3 .....   | 74        |
| <b>TABLES DES MATIERES</b> .....   | <b>75</b> |