



REPUBLIQUE DU BENIN

-----*-----

MINISTRE D'ETAT CHARGE DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

-----*-----

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI
(U.A.C)

-----*-----

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(E.N.A.M)

-----*-----

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR
L'OBTENTION DU DIPLOME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET
DU TRESOR**

Option :

Administration
des Finances (AF)

Filière :

Administration des
Finances et du Trésor (AFT)

Année académique 2014-2015

THEME :

**CONTRIBUTION A UNE GESTION
EFFICACE DES PROGRAMMES
D'INVESTISSEMENTS PUBLICS (PIP)
FINANCES SUR RESSOURCES INTERIEURES**

Réalisé par :

Prudence Ingrid NADJO

Sous la direction de :

Maître de stage :

M.GBAGUIDI A. Christian,
Administrateur des Services Financiers,
Chef du Service de l'Exécution
des dépenses en Capital au MEFPD

Directeur de mémoire :

M. MAMADOU Moussiliou,
Administrateur du Trésor,
Enseignant à l'ENAM

Soutenu publiquement le 1^{er} Décembre 2015

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Professeur ACCLASSATO Denis

VICE PRESIDENT : Monsieur DJOSSOU Justin

MEMBRE : Docteur YETONGNON Eric

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

DEDICACE

Je dédie affectueusement ce travail à :

- ❖ toi, ma feuë mère **IDRISSOU Maïmouna** pour les souffrances endurées. Paix à ton âme ;
- ❖ toi, ma belle-mère **HAMMA Odile** pour ton soutien indéfectible ;
- ❖ toi, mon père **NADJO HOUNGBEGNON Epiphane**, pour les valeurs humaines de qualité que tu ne cesses de m'inculquer.

REMERCIEMENTS

Qu'il me soit permis d'exprimer ma profonde gratitude :

- ❖ à Monsieur **MAMADOU Moussiliou**, mon Directeur de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, a su trouver le temps nécessaire pour suivre ce travail ;
- ❖ à Monsieur **GBAGUIDI A. Christian**, notre tuteur de stage pour son aide inestimable et sa constante disponibilité ;
- ❖ à Monsieur **KITIHOON Narcisse** en service à la DGB pour son soutien indéfectible et sans condition. Que ce travail soit pour lui une source de fierté ;
- ❖ au corps professoral pour la qualité de l'enseignement dispensé ;
- ❖ aux membres du jury pour avoir accepté d'apprécier le travail ;
- ❖ au personnel de la Direction Générale du Budget ;
- ❖ à mon cher oncle **HOUNGBEGNON Raphael** et son épouse **AMOUSSOU Françoise** pour leur soutien ;
- ❖ à Monsieur **KIATTI Toussaint** et son épouse **NOANTI Victoire** pour leur soutien ;
- ❖ à mes **Oncles** et **Tantes** en particulier **Gratien** et **Louise NADJO** pour leur soutien ;
- ❖ à mes **frères** et **sœurs Prisca, Chimène, Tatiana, Juste, Osé, Max** pour l'amour, le soutien moral et matériel dont ils n'ont cessé de m'entourer.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau N°1 : Tableau des performances base engagement/ ordonnancement au niveau de certains Ministères.....	13
Tableau N°2 : Poids du PIP dans le BGE.....	16
Tableau N°3 : Taux d'exécution du PIP.....	17
Tableau N°4 : Taux des ressources extérieures dans le BGE.....	18
Tableau N°5 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	20
Tableau N°6 : Tableau de Bord de l'Etude.....	28
Tableau N°7 : Taille de la population mère et de l'échantillon	33
Tableau N°8 : Causes liées au problème spécifique n°1.....	36
Tableau N°9 : Causes liées au problème spécifique n°2.....	37
Tableau n°10 : Liste des mandats et motifs de rejet au niveau du contrôleur financier ou son délégué.....	38
Tableau N°11 : Causes liées au problème spécifique n°3.....	38
Tableau N°12 : Liste de quelques infrastructures de développement non achevées ou abandonnées par les entrepreneurs.....	40
Tableau N°13 : Vérification des hypothèses N°1, N°2, N°3.....	41

LISTE DES SIGLES

ANDF	: Agence Nationale du Domaine et du Foncier
ANSSFD	: Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés
BGE	: Budget Général de l'Etat
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CAA	: Caisse Autonome d'Amortissement
CAPE	: Cellule d'Analyse de Politique Economique
CCMP	: Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CF	: Contrôle Financier
CFPACF	: Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances
CSPEF	: Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
DAO	: Dossier d'Appel d'Offre
DDC	: Direction des Dépenses en Capital ;
DEB	: Direction de l'Exécution du Budget ;
DGAE	: Direction Générale des Affaires Economique
DGB	: Direction Générale du Budget
DGDDI	: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGI	: Direction Générale des Impôts
DGIFD	: Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement
DGML	: Direction Générale du Matériel et de la Logistique
DGR	: Direction de la gestion des Ressources ;
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DI	: Direction de l'Informatique ;
DNCMP	: Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DOIP	: Direction de l'Organisation, de L'Informatique et de Pré archivage
DPB	: Direction de la Préparation du Budget ;
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DPIP	: Direction de la Programmation des Investissements Publics
DPRV	: Direction des Pensions et des Rentes Viagères ;

DRFM	: Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	: Direction des Ressources Humaines
FAGACE	: Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique
LNB	: Loterie Nationale du Bénin
MDAEP	: Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective
MEFPD	: Ministère de l'Economie des Finances et des Programmes de Dénationalisation
MR/BOAD	: Mission Résidente de la Banque Ouest Africaine de Développement
OSD	: Orientation stratégique pour le Développement
PCC	: Plan de Consommation de Crédit
PIP	: Programme d'Investissements Publics
PPMP	: Plan de Passation des Marchés Publics
PTA	: Plan de Travail Annuel
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
SCRIP	: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SIAPIP	: Système Intégré d'Analyse et de Programmation des Investissements Publics
SIGFiP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Autorisation d'engagement : Limite supérieure des dépenses pouvant être engagées au cours d'un exercice budgétaire (Loi organique N° 2013-14 du 27 septembre 2013).

Cadre de Dépenses à Moyen Terme : Ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocations budgétaires par objectif et par programme qui indique le cadre dans lequel les décisions seront prises par les principaux acteurs de développement notamment le gouvernement pour la répartition et l'emploi des ressources financières sur une période donnée (Loi organique N° 2013-14 du 27 septembre 2013).

Crédit de paiement : Limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement (Loi organique N° 2013-14 du 27 septembre 2013).

Engagement : Acte initial de la procédure d'exécution des dépenses publiques. C'est la décision prise par l'autorité qui a qualité, à cet effet, de prélever une partie des crédits budgétaires en accomplissant un acte qui entraîne une dette à la charge de l'Etat (« l'essentiel sur le budget général de l'Etat » manuel à l'usage des députés).

Investissement : Emploi des capitaux visant à accroître la production d'une entreprise ou à améliorer son rendement (Larousse Illustré 1992).

Lettre de cadrage : Lettre établie par le MEFPD et adressée à tout ministre dépensier pour lui notifier le cadrage budgétaire qu'il doit respecter dans la confection de son budget (Loi organique N° 2013-14 du 27 septembre 2013).

Loi de finances : Loi qui détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu de l'équilibre économique et financier qu'elles définissent (Lexique des thèmes juridiques» 3ème édition, Dalloz).

Marché public : Contrat écrit par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morales de droit public ou de droit privé visées par la loi n°2009-02 du 07 Août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de services en République du Bénin, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération (loi n°2009-02 du 07 Août 2009).

Ordonnement : Acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable public de payer la dette de l'Etat ou celle des autres organismes publics (« l'essentiel sur le budget général de l'Etat » manuel à l'usage des députés).

Programme : Ensemble de projets visant l'atteinte d'un objectif stratégique (global) commun (Cours de gestion des Projets du professeur CAPO-CHICHI Olivier).

Projet : Ensemble d'activités conduisant à la livraison de produits spécifiques, en vue d'atteindre des buts clairement identifiés (Cours de gestion des Projets du professeur CAPO-CHICHI Olivier).

PIP : Instrument de mise en œuvre de la politique du gouvernement. C'est un programme triennal glissant à horizon mobile comportant un ensemble de projets et programmes sur une période de trois (3) ans ajustable chaque année (DPIP/MDAEP «Rapport de synthèse relatif aux travaux d'élaboration du PIP 2015- 2017»).

Plan de Travail Annuel : Tableau de bord relatif à la mise en œuvre des programmes du ministère (DGSPP/ MDAEP « Guide de suivi du PIP »).

Suivi : Activité continue permettant de voir les progrès réalisés tant dans la mise en œuvre des ressources que des objectifs définis (DGSPP/ MDAEP « Guide de suivi du PIP »).

RESUME

Au Bénin, la gestion des Programmes d'Investissements Publics financés sur ressources propres de l'Etat rencontre des obstacles qui empêchent des actions de développement et constitue un frein pour l'atteinte des objectifs assignés à chacun des projets et Programmes.

Au nombre de ces obstacles trois ont particulièrement attiré notre attention notamment, le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures; des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées; le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs.

Ces entraves méritent d'être corrigées au risque de compromettre les ambitions légitimes du gouvernement béninois en matière d'investissements publics.

Le diagnostic établi à cet effet, révèle le faible taux d'exécution des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures s'explique par le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds; les fréquents rejets de dossiers par le Contrôleur Financier ou son délégué justifient les dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées; le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs est dû à la sous-estimation du coût des marchés par les entrepreneurs.

Face à ce diagnostic, il importe d'abord entre autres mesures que les crédits ouverts indispensables à la réalisation des projets soient mis en place dès le vote du Budget. Ensuite d'envisager le renforcement des capacités des différents acteurs intervenant dans la chaîne d'exécution des dépenses d'investissement public. Enfin faudra-il élaborer, de façon régulière, un manuel de procédures sur la gestion des dépenses d'investissement public;

La mise en œuvre effective de ces solutions requiert, des acteurs concernés, une bonne volonté

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I : ETAT DES LIEUX DES ACTIVITES LIEES AUX DEPENSES SUR RESSOURCES INTERIEURES DU PIP ET LA PROBLEMATIQUE DE LEUR GESTION EFFICACE.....	4
Section I : Le cadre de l'étude.....	5
Section II : Constats résultant de l'état des lieux et choix de la problématique de l'étude.....	10
CHAPITRE II : ANALYSE DES ENTRAVES A UNE GESTION EFFICACE DES PIP SUR RESSOURCES INTERIEURES ET APPROCHES DE SOLUTIONS.....	23
Section I : Analyse des entraves à une gestion efficace des PIP sur ressources intérieures.....	24
Section II : Etablissement du diagnostic, approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	36
CONCLUSION.....	46
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	48
ANNEXE	51
Table des matières.....	57

INTRODUCTION

Depuis l'an 2000, le Bénin a adopté une stratégie globale d'investissement qui s'est particulièrement intensifiée dans tous les secteurs de l'économie nationale, afin de lutter contre la pauvreté et impulser un véritable développement. Parmi les freins à l'accélération de la croissance économique figure la gestion non efficace des investissements sur ressources intérieures. Il est reconnu que l'investissement sur ressources intérieures est l'un des facteurs de développement qui sert d'élément à la réduction de la pauvreté. C'est cette option qui justifie la mise en œuvre des projets et programmes dans tous les Ministères et Institutions de l'Etat financés essentiellement à partir des ressources nationales. Ces projets et programmes sont détaillés dans un document appelé le Programme d'Investissements Publics (PIP). C'est ce qui traduit la volonté des autorités à faire du PIP sur ressources nationales, un outil privilégié pour la création de la richesse nationale ou l'installation des infrastructures nécessaires à la création de cette richesse. Dans ce cadre, pour réaliser une croissance à deux chiffres, il faudrait d'une part un taux d'investissement plus élevé que celui atteint dans le passé et, d'autre part, une mise en œuvre aisée du Programme d'Investissements Publics.

Mais force est de constater qu'en dépit des ressources englouties dans la mise en œuvre du Programme d'Investissements Publics financés sur ressources intérieures, les performances obtenues ne sont guère reluisantes.

C'est ainsi que la gestion des PIP financés sur ressources intérieures est confrontée à des entraves notamment :

- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures ;
- des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées mais non ordonnancées ;
- le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs.

Si ces entraves ne sont pas corrigées, des contreperformances pourraient être enregistrées en matière d'investissement public avec de fâcheuses conséquences sur le développement économique, socio-culturel de la nation. C'est donc pour proposer des solutions visant à renverser cette tendance que nous avons choisi de réfléchir sur le thème « **contribution à une gestion efficace des PIP financés sur ressources intérieures** ».

L'intérêt de ce thème repose sur l'analyse des procédures d'exécution des dépenses publiques en général et de manière spécifique sur l'exécution des dépenses liées aux

programmes d'investissement publics financés sur ressources intérieures afin d'apporter des solutions idoines visant à corriger les dysfonctionnements qui freinent la gestion efficiente des PIP sur ressources intérieures .

Au total, la présente réflexion dont le thème s'intitule « **contribution à une gestion efficace des PIP financés sur ressources intérieures** » s'articule autour des deux chapitres suivants :

- le premier chapitre intitulé Etat des lieux des activités liées aux dépenses sur ressources intérieures du PIP et la problématique de leur gestion performante qui permet de partir du cadre de l'étude pour aboutir à la détermination des entraves à une gestion efficace des PIP sur ressources intérieures.
- le second chapitre, qui analyse les entraves à une gestion efficace des PIP sur ressources intérieures permet de suggérer des approches de solutions aux problèmes soulevés par notre étude.

CHAPITRE I :

**ETAT DES LIEUX DES ACTIVITES LIEES AUX
DEPENSES SUR RESSOURCES INTERIEURES DU PIP
ET LA PROBLEMATIQUE DE LEUR GESTION
EFFICACE**

Avant d'aborder l'état des lieux proprement dit, il est intéressant de présenter le cadre de l'étude qui est à la fois institutionnel et physique.

A cet effet, le cadre institutionnel de l'étude est le Ministère de l'Economie des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD) et le cadre physique la Direction Générale du Budget (DGB).

Section I : Le cadre de l'étude

Paragraphe I : Brève présentation du MEFPD

Ce paragraphe présente les missions et attributions essentielles du MEFPD puis son organisation.

I. Missions et attributions du MEFPD

Le Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et budgétaire, financière et monétaire de l'Etat.

Par rapport au volet économique et budgétaire, il est chargé :

- d'élaborer les programmes de réformes économiques et de coordonner leur exécution ;
- d'élaborer les projets de loi de finances ;
- d'assurer la préparation du budget général de l'Etat.

En ce qui concerne le volet financier, il est chargé :

- d'assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- d'assurer le contrôle et le suivi des finances des collectivités publiques ;
- d'assurer la tenue et la réglementation de la comptabilité de l'Etat, des collectivités publiques, des postes diplomatiques et des consulats généraux ;
- de procéder à la reddition des comptes annuels de l'Etat et des collectivités publiques et d'assurer leur transmission à la Chambre des Comptes et à l'Assemblée Nationale.

Par rapport au volet monétaire, il a en charge :

- la définition et la mise en œuvre la politique du gouvernement en matière d'endettement et de financement de projets et programmes ;

- la surveillance de la conjoncture économique ;
- l'établissement et le maintien d'un cadre macroéconomique cohérent et favorable à la croissance économique ;
- la centralisation et la coordination de toutes les actions visant à assurer une bonne exécution des politiques macroéconomiques ;
- la préparation, la négociation et le suivi des programmes économiques et financiers avec les Institutions de Breton Wood ;
- la négociation des prêts et des dons et la gestion de la dette publique ;
- le suivi de l'exécution des conventions et des accords de financement relatifs aux projets, programmes et appuis budgétaires des partenaires extérieurs.

Outre ces fonctions, le MEFPD est compétent pour :

- la coordination et la mise en œuvre des réformes budgétaires, fiscales et comptables engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale ;
- l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'intégration régionale, économique, financière et monétaire du gouvernement ;
- la définition de la politique de dénationalisation et de réforme des entreprises publiques et semi-publiques ;
- l'exécution et le suivi des décisions de la Commission Technique de Dénationalisation.

II. Organisation du MEFPD

Afin d'accomplir les missions qui lui incombent, le MEFPD coordonne les activités des structures et personnes qui lui sont directement rattachées et celles de ses directions techniques. A cet effet, on distingue :

- **le Ministre** qui est seul habilité à engager financièrement l'Etat sur délégation de pouvoir du Président de la République ;
- **le Cabinet du Ministre** composé du Directeur de Cabinet, du Directeur Adjoint de Cabinet et de cinq (5) Conseillers Techniques au maximum dont un Conseiller Technique Juridique pour assister le Ministre dans ses domaines de compétences;
- **les services et personnes directement rattachés au Ministre** tels que l'Inspection Générale des Finances (IGF), le Contrôle Financier (CF), la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP), la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics

(DNCMP), la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) ;

- **le Secrétariat Général du Ministère** est l'organe exécutif de la mission de transformation de la vision du gouvernement en résultats pour les citoyens ;
- **les Directions Centrales** qui sont la Direction des Ressources Humaines (DRH), la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM), la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), la Direction de l'Organisation, de L'Informatique et de Pré archivage (DOIP) ;
- **les Direction Générales** à savoir, la Direction Générale du Budget (DGB), la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générales des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), la Direction Générale du Matériel et de la Logistique (DGML), la Direction Générale des Affaires Economique (DGAE) ;
- **les organismes sous tutelle** que sont la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), la Loterie Nationale du Bénin (LNB), l'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (ANSSFD), l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Mission Résidente de la Banque Ouest Africaine de Développement (MR/BOAD), le Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE).

Paragraphe II : La DGB

Le présent paragraphe expose les missions et attributions de la DGB ainsi que son organisation et son environnement.

I. Missions et attributions de la DGB

La DGB est chargée, conformément à l'arrêté N°0113/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGB :

- d'élaborer les lois de finances initiales et rectificatives ;
- d'exécuter les dépenses réparties de personnel et les dépenses non réparties du budget général de l'Etat ;
- de suivre l'exécution des dépenses du budget général de l'Etat et des budgets programmes à travers le système intégré de gestion des finances publiques ;
- d'intégrer au budget général de l'Etat, les projets et programmes inscrits au Programme d'Investissement Public en collaboration avec les ministères sectoriels ;

- de concevoir, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer les réformes budgétaires ;
- d'appuyer et d'assister techniquement les ministères et institutions de l'Etat dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des budgets programmes ;
- d'appliquer le code des pensions de retraite ;
- de former et de recycler le personnel appartenant au corps de l'administration centrale des finances ;
- d'élaborer le compte administratif de l'Etat ;
- d'assurer le traitement informatique des données relatives au budget de l'Etat.

II. Organisation et environnement de la DGB

A. Organisation de la DGB

Afin d'accomplir les missions qui lui incombent, la DGB coordonne les activités de ses directions à savoir :

- la Direction de la Préparation du Budget (DPB) ;
- la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;
- la Direction des Dépenses en Capital (DDC) ;
- la Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV) ;
- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- la Direction de l'Informatique (DI) ;
- le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF).

Au nombre de ces directions, trois ont particulièrement attiré notre attention à savoir : la Direction de la Préparation du Budget, la Direction de l'Exécution du Budget et la Direction des Dépenses en Capital.

❖ la Direction de la Préparation du Budget

Elle est chargée de :

- élaborer les lois de finances initiale et rectificative ;
- étudier toutes les questions ou textes susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances publiques ;
- suivre le transfert des ressources aux communes.

❖ la Direction de l'Exécution du Budget

Elle est chargée de :

- liquider les soldes et accessoires des agents civils de l'Etat ;
- engager, de liquider et d'ordonnancer toutes les dépenses imputées sur les charges non réparties du budget général de l'Etat ;
- assurer la tenue du fichier solde des agents civils de l'Etat ;
- prendre les projets d'actes portant création de régie d'avance et de nomination des régisseurs d'avances et d'agents comptables ;
- organiser les vérifications annuelles des caisses publiques ;
- élaborer le compte administratif du budget général de l'Etat en dépenses.

❖ **la Direction des Dépenses en Capital**

La Direction des Dépenses en Capital est chargée de :

- veiller à l'intégration au Budget Général de l'Etat, des projets/programmes inscrits aux Programmes d'Investissements en collaboration avec les services techniques du Ministère de la Prospective et du Développement et les Ministères sectoriels ;
- suivre l'exécution physique et financière des projets/programmes inscrits au PIP ;
- définir les modalités d'exécution du programme d'investissement public (PIP) en collaboration avec le ministère chargé du développement et les ministères sectoriels;
- engager et de liquider les dépenses du Budget d'Equipement des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- tenir le fichier des régisseurs de projets et programmes ;
- élaborer les projets d'arrêtés de création de régies spéciales d'avances, de régie PIP et de nomination des régisseurs pour les dépenses en capital ;
- gérer les crédits des investissements en portefeuille ;
- suivre les dépenses afférentes aux contreparties béninoises dans les projets cofinancés.

B. Environnement de la DGB

1. Le macro-environnement

Il est constitué :

- du ministre en charge des finances dont les instructions à caractère budgétaire doivent être respectées et mise en œuvre par la DGB ;
- des autres ministères et institutions de l'Etat avec qui la DGB traite ou discute des questions relatives à la préparation et l'exécution du budget ;

- des Partenaires Techniques et Financiers plus précisément les institutions de Breton Wood dont le ministre en charge des finances à travers la DGB fait souvent recours en cas de besoin de financement pour assurer l'équilibre budgétaire ;
- des autres directions techniques du MEFPD qui exécutent le budget de l'Etat en synergie avec la DGB, à savoir : le CF, la DGTCP, la DGID, la DGDDI ;
- des Directeurs des Ressources Financières et du Matériel, ordonnateur du budget de l'Etat avec qui la DGB traite des questions relatives à l'exécution du budget et à la confection du compte administratif ;
- des établissements publics pour traiter avec la DGB des questions relatives à leur contribution au budget général de l'Etat.

2. Le microenvironnement

Il regroupe l'ensemble des acteurs concernés par l'exécution du budget. Il s'agit des usagers (agents de l'Etat, agents admis à la retraite), des prestataires de services qui doivent se faire payer leur créance sur l'Etat.

L'organigramme du MEFPD et de la DGB figurent en annexe N°3 et N°4.

Section II : Constats résultant de l'état des lieux et choix de la problématique de l'étude

L'état des lieux réalisé dans le cadre de l'étude met en exergue des constats relatifs à la préparation et à l'exécution des PIP.

Les faiblesses et menaces inventoriées à cet effet, ont conduit au choix de la problématique de l'étude.

Paragraphe I : Constats relatifs à la préparation et à l'exécution des PIP

I. Identification des forces et faiblesses relatives à la préparation et à l'exécution des PIP

A. Forces et faiblesses relatives à la préparation

La programmation des investissements publics s'inscrit dans un cadre cohérent avec les documents de politiques nationales (Bénin Alafia 2025, OSD, SCRP et les stratégies sectorielles). En plus de ce cadre global, la programmation des investissements publics respecte les orientations quinquennales du Budget général de l'Etat qui met un accent particulier sur les Projets/programmes. Conformément au Cadre de Dépense à

Moyen à Terme, le PIP est triennal. Il est assorti d'un glissement annuel qui est intégré au Budget Général de l'Etat. Le PIP triennal comprend :

- les projets et programmes dont les conventions de financement sont signées (les projets en cours d'exécution et les projets en instance de démarrage) ;
- les projets et programmes dont les études sont achevées et les financements à rechercher ou ayant des financements partiellement acquis ;
- les projets et programmes en études.

La tranche annuelle du PIP est constituée des projets/programmes dont les financements sont en principe entièrement bouclés. Toutefois, l'application de ce principe est partiellement rigide ; ce qui occasionne **la prolongation des délais d'achèvement des actions programmées.**

En effet le processus d'élaboration du PIP comporte neuf (9) étapes décrites comme suit :

1. Les travaux préliminaires à l'élaboration de la note d'orientation du PIP qui concernent entre autres :
 - l'apurement et la mise à jour de la base de données du PIP ;
 - le point de l'analyse de l'exécution du PIP gestion antérieure ;
 - les consultations interministérielles : qui consistent à l'organisation des séances de travail préalables entre les Directions Techniques de la DGIFD, de la DGAE et de la DGB afin de faciliter les concertations autour des points névralgiques du cadrage macroéconomique du Budget et de la programmation des dépenses d'investissements publics ;
2. la définition des orientations pour l'élaboration du PIP de l'année concernée ;
3. l'organisation d'un atelier consacré à l'assainissement du PIP : permettant de sortir les projets à risques et de fusionner ceux ayant des objectifs similaires ;
4. l'organisation des travaux d'arbitrage au niveau des ministères sectoriels, en trois étapes séquentielles dont deux au niveau du Ministère chargé du Développement et l'arbitrage gouvernemental en Conseil des Ministres ;
5. la programmation des investissements publics qui comporte trois (3) séries d'activités que sont :
 - l'analyse de la pertinence des projets ;
 - la saisie et le traitement des données des ministères et institutions de l'Etat ;

- la programmation des projets/programmes suivant les critères définis, à l'aide du Système Intégré d'Analyse et de Programmation des Investissements Publics (SIAPIP).

Il faut remarquer l'existence de critères de choix judicieux des projets de développement pour une programmation adéquate.

6. la production des projets de documents du PIP, de la Carte d'Identité et de la note de présentation : c'est la partie visible des activités de programmation des investissements publics. Elle permet de soumettre à l'Assemblée Nationale, pour examen et vote dans la Loi de finances de l'année, le PIP de l'exercice concerné ;
7. la participation du Ministère en charge du développement aux sessions budgétaires de l'Assemblée Nationale : qui permet de recueillir les autorisations de programmes et les crédits de paiement ;
8. l'édition et la vulgarisation des documents du PIP auprès des Ministères sectoriels et des Institutions de l'Etat ;
9. l'élaboration du rapport de synthèse et son introduction en Conseil des Ministres.

Au cours des séances de pré-arbitrage, 296 projets/programmes ont été proposés à l'inscription au PIP gestion 2015 dont 260 anciens et 36 nouveaux.

Au total, l'élaboration des PIP ne pose aucun problème.

B. Forces et faiblesses relatives à l'exécution

Les points essentiels relatifs à l'exécution du PIP tournent autour des points ci-après :

- le fonctionnement des régies ;
- la planification des programmes/projets ;
- le processus de passation et d'exécution des marchés publics sur le financement des ressources intérieures des PIP ;
- le suivi de l'exécution des programmes/projets ;
- le poids du PIP dans le budget général de l'Etat et les taux de réalisation.

❖ **le fonctionnement des régies**

Du fait de la multiplication des projets en cours d'exécution, les régies ne sont pas créées dans les délais réglementaires. Ce qui permet de constater une absence **de célérité dans la nomination des coordonnateurs et des régisseurs de projets.**

Prenant en compte les régies créées, les ouvertures de comptes au service épargne du Trésor public se font automatiquement.

❖ **la planification des programmes/projets**

La planification aisée des tâches administratives d'exécution des dépenses d'investissement est rendue possible par la mise en place de divers outils d'opérationnalisation.

En effet, il a été constaté au niveau des Directeurs de la Programmation et de la Prospective de trois ministères notamment ceux en charge des Finances, du Plan et de la Sécurité Publique la mise en place du Plan de Travail Annuel (PTA) assorti du Plan de Consommation de Crédit (PCC) et du Pan de Passation des Marchés Publics (PPMP).

Le tableau ci-après présente les performances réalisées par ces ministères sur la base (d'engagement-ordonnancement) au cours des années où les différents outils de planification ont été rigoureusement mis en œuvre. Pour mesurer la performance de ces ministères, il n'a pas été tenu compte des paiements qui relèvent des tâches purement comptables.

Tableau N°1 : Tableau des performances base engagement/ ordonnancement au niveau de certains Ministères

Ministère en charge des finances					
Années	Dotations	Engagement		Ordonnancement	
		Montant FCFA	Taux (%)	Montant FCFA	Taux (%)
2010	23.217.837.000	3.897.358.723	16,79	4.240.270.554	18,26
2011	6.546.616.000	6.958.104.869	106,3	6.048.387.717	92,4
2012	12.563.032.000	10.612.853.128	84,48	7.970.976.881	63,44
2013	12.211.217.000	12.568.969.890	102,9	11.663.822.494	95,5
2014	13.500.309.000	15.063.166.351	111,58	9.504.521.197	70,44

Ministère en charge de la sécurité publique					
Années	Dotations	Engagement		Ordonnancement	
		Montant FCFA	Taux (%)	Montant FCFA	Taux (%)
2010	12.084.178.000	2.312.904.935	19,14	1.952.620.609	16,15
2011	2.637.187.000	1.635.233.700	62,01	1.139.935.240	43,2
2012	1.270.000.000	1.445.688.557	113,8	1.443.044.443	113,6
2013	4.232.517.000	4.585.211.213	108,3	3.448.764.489	81,5
2014	4.346.869.000	3.413.698.323	78,53	2.920.544.771	67,18
Ministère en charge du développement et du plan					
Années	Dotations	Engagement		Ordonnancement	
		Montant FCFA	Taux (%)	Montant FCFA	Taux (%)
2010	3.491.790.000	424.160.450	12,15	375.498.194	10,75
2011	2.958.991.000	1.987.915.486	67,18	1.826.723.977	61,3
2012	2.513.028.000	1.834.895.430	55,11	1.319.445.461	52,5
2013	3.338.986.000	3.294.882.616	98,7	2.782.746.010	83,3
2014	5.083.237.000	8.133.712.925	160	3.832.820.751	75,4

Source : SIGFiP/MEFPD

L'examen de ce tableau montre que :

- les engagements enregistrés au niveau des ministères concernés ont connu de forts taux pour la plupart au-delà de 100% pour les années 2011, 2013 et 2014 au niveau du Ministère en charge des Finances ; pour les années 2012 et 2013 au niveau du Ministère en charge de la Sécurité Publique ; pour les années 2013 et 2014 au niveau du Ministère en charge du Développement et du Plan.
- contrairement aux taux d'engagement, les taux d'ordonnancement enregistrés sont moins élevés. Cependant ils restent non négligeables dans l'ensemble. Il ressort de cette analyse que **les outils d'opérationnalisation sont utiles pour une bonne exécution des dépenses publiques.**

❖ **le processus de passation et d'exécution des marchés publics sur le financement des ressources intérieures des PIP**

Le processus de passation et d'exécution des marchés publics sur le financement des ressources intérieures des PIP est caractérisé par :

- **l'élaboration régulière des plans annuels de passation des marchés publics** par la personne responsable des marchés publics de chaque ministère sectoriel ou institution. Ces plans très importants dans le processus traduisent l'expression des besoins assortis d'un chronogramme. Ce chronogramme précise les personnes responsables de l'exécution des commandes publiques ainsi que les délais qui leur sont impartis.
- **l'envoi à bonne date des plans annuels de passation des marchés publics pour étude et validation à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP)**. La date butoir fixée au 31 décembre de l'année N-1 est respectée. Cependant, il est souvent constaté pour défaut de disponibilité des crédits nécessaires à l'exécution des marchés que **les plans de passation des marchés publics ne sont pas respectés** dans leur intégralité.
- **l'élaboration tardive des Dossiers d'Appel d'Offre (DAO)**. Selon la procédure d'appel d'offre ouvert national, les projets de DAO doivent être déjà disponibles à la DNCMP ou à la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) en début d'année budgétaire pour étude et avis. Le délai imparti par la lettre de notification de crédit est de cinq (5) jours ouvrables, pour l'élaboration des DAO.

Cependant, il est à déplorer que la transmission des DAO accuse **un retard non négligeable** du fait d'une mauvaise organisation au niveau du secrétariat de la personne responsable des marchés publics.

❖ **Suivi de l'évolution des programmes/projets**

Le suivi de l'évolution des projets/programmes s'apprécie sur le terrain et à partir du taux d'exécution. En ce qui concerne l'exécution financière, son taux est vérifié en prenant en compte les prévisions des crédits contenus dans le Plan de Consommation des Crédits et les réalisations.

Ainsi, les ministères sectoriels à travers les DPP présentent mensuellement et annuellement un rapport d'exécution physique et financière des investissements publics. On note ainsi un **suivi permanent de l'évolution du PIP**.

En effet, la Cellule de Suivi-Evaluation du Budget-Programme a pour rôle de centraliser les informations, d'élaborer les bilans mensuels et trimestriels d'exécution des programmes du Ministère afin de mesurer l'impact des actions sur les performances du secteur. C'est elle qui apporte les éléments de réflexion de nature à réorienter les objectifs fixés, les actions à mener.

❖ Le poids du PIP dans le budget général de l'Etat

Le tableau suivant retrace le poids du PIP dans le budget général de l'Etat de 2010 à 2014.

Tableau N°2 : Poids du PIP dans le BGE En millions de FCFA

Rubriques	Années	2010	2011	2012	2013	2014
Montant du BGE		1191105	1099375	1016549	1044494	1124502
Montant du PIP		469191	310318	272363	272900	297800
Poids du PIP dans le BGE en %		39,39	28,23	26,79	26,12	26,48

Source : SIGFiP/MEFPD

A l'analyse du tableau, on constate que le Programme d'Investissements Publics a évolué en dents de scie de 2010 à 2014. En effet, le poids du PIP par rapport au BGE est passé de 39,39% en 2010 à 26,12% en 2013 avant de connaître une légère augmentation en 2014 (soit 26,48%). Aussi, le PIP représente au moins le quart des dépenses totales du budget général de l'Etat. Il en résulte que **la part du PIP dans le budget général de l'Etat est non négligeable.**

❖ Taux de réalisation des PIP

L'exécution des PIP du budget général de l'Etat sur ressources intérieures de 2010 à 2014 est présentée dans le tableau suivant :

Tableau N°3 : Taux d'exécution du PIP **En millions de FCFA**

Rubriques Années	Prévisions	Montant engage- ment	Taux d'engage- ment en (%)	Montant ordon- nement	Taux d'ordon- nement en (%)	Dépenses exécutées	Taux d'exé- cution
2010	279350	78397	28,1	75010,6	25,9	76045,9	27,2
2011	140900	88759	63	87202,3	61,9	88748	63
2012	125591	125158	99,7	108450	86,4	110906,4	88,3
2013	143000	132718	92,8	114679,7	80,2	117711,5	82,3
2014	161600	152804,1	94,6	91685,1	56,7	101471,4	62,8

Source : SIGFiP/MEFPD

A l'analyse de ce tableau, il importe de faire les remarques ci-après :

- **des écarts importants entre les prévisions et les réalisations ;**
- **des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées.**
- les différents taux de consommation des crédits ne suivent pas un rythme régulier. Ils présentent une faible croissance de 2010 à 2012, puis une régression de 2013 à 2014.

En conclusion, il se dégage un **faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures.**

Le principal défi découlant des réformes reste et demeure l'efficacité du PIP. En effet, un PIP efficace est celui dont les taux d'exécution physique et financière sont en adéquation avec les programmations (achevés à 90% en moyenne) et permettent de booster la croissance. Ce niveau de consommation des crédits est insuffisant pour la réalisation d'infrastructures socio-économiques et d'actions institutionnelles dans le cadre de la mise en œuvre de la politique et des stratégies de développement (**Bénin- Alafia 2025, OSD, SCR**P).

II. Identification des opportunités et menaces relatives à la préparation et à l'exécution des PIP

A. Opportunités et menaces relatives à la préparation

Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) notamment les Institutions de Breton Wood constituent pour le Bénin des opportunités à saisir.

Le tableau suivant montre la contribution des partenaires techniques et financiers permettant l'équilibre du budget général de l'Etat.

Tableau N°4 : Taux des ressources extérieures dans le BGE

	2010	2011	2012	2013	2014
Montant global du PIP	469191	310318	272363	272900	297800
PIP ressources extérieures	189841	169418	146772	129900	136200
Taux(%)	40,5	54,6	53,9	47,6	45,7

Source : SIGFiP/MEFPD

A l'analyse du tableau, il ressort que la contribution des partenaires techniques et financiers au développement a évolué en dents de scie de 2010 à 2014. En effet, cette contribution par rapport au montant total des PIP dans le budget général de l'Etat est passée de 40,5% en 2010 à 54,6% en 2011 avant de connaître une baisse de 2012 à 2014. Aussi, la contribution des Partenaires techniques et financiers représente au moins 40% des dépenses totales d'investissement prévues dans le budget général de l'Etat. Il en résulte que **la part des PTF dans les dépenses d'investissement public est non négligeable.**

En effet, **les pesanteurs politiques impactent négativement la contribution des PTF.** Il en est ainsi pour les budgets votés par ordonnance, au cours des années 2010 et 2014.

B. Opportunités et menaces relatives à l'exécution

L'exécution des PIP est marquée par **l'inexistence d'un arrêté portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGB tenant compte des nouvelles réformes.**

Par ailleurs, nous notons :

- ✓ **le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs** (confer Tableau N° 12 à la page 40).
- ✓ lors de l'exécution des PIP, **des renforcements de capacités financés par les PTF.**

Paragraphe II : Choix de la problématique de l'étude

L'inventaire des forces, faiblesses, opportunités et menaces identifiées permet de retenir par centre d'intérêt un certain nombre de problématiques dont celle qui fera l'objet de notre préoccupation.

I. Inventaire des éléments de l'état des lieux

A. Inventaire des atouts et problèmes

Cet inventaire permet de faire le point des atouts en termes de forces et opportunités et d'autre part, des problèmes en termes de faiblesse et de menaces.

1. Inventaire des atouts (forces et opportunités)

- La part des PTF dans les dépenses d'investissement public ;
- Le poids important du PIP dans le budget général de l'Etat ;
- Les renforcements de capacités financés par les PTF ;
- Le suivi permanent de l'évolution du PIP ;
- L'envoi à bonne date des PTA pour étude et validation ;
- L'élaboration régulière des plans annuels de passation des marchés publics ;
- L'utilité des outils d'opérationnalisation pour une bonne exécution des dépenses publiques.

2. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

- L'impact négatif des pesanteurs politiques sur la contribution des PTF ;
- Le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs ;
- Le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures ;
- Les dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées ;
- La prolongation des délais d'achèvement des actions programmées ;
- Le non-respect des plans de passation des marchés publics ;
- L'élaboration tardive des DAO ;
- L'absence de célérité dans la nomination des coordonnateurs et des régisseurs de projets.

3. Liste des problèmes possibles

Tableau N°5 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Fonctionnement de la DGB	<ul style="list-style-type: none"> - l'inexistence d'un arrêté portant attribution, organisation et fonctionnement de la DGB tenant compte des nouvelles réformes ; - l'impact négatif des pesanteurs politiques sur la contribution des PTF ; 	Difficultés dans le fonctionnement de la DGB	Problématique d'une amélioration des difficultés de la DGB
2	Passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - le non-respect des plans de passation des marchés publics ; - l'élaboration tardive des DAO ; - l'absence de célérité dans la nomination des coordonnateurs et des régisseurs de projets 	Gestion peu efficace des marchés publics	Problématique d'une meilleure exécution des marchés publics
3	Gestion des PIP sur ressources intérieures	<ul style="list-style-type: none"> - le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs ; - le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics sur ressources intérieures ; - les dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées ; - la prolongation des délais d'achèvement des actions programmées 	Gestion peu efficace des PIP financés sur ressources intérieures	Problématique d'une gestion efficace des PIP financés sur ressources intérieures

Source : Synthèse de l'état des lieux, nous-même, 2015

II. Ciblage et spécification de la problématique de l'étude

A. Ciblage de la problématique de l'étude

Une analyse des différents problèmes identifiés, au cours de l'état des lieux laisse percevoir que tous les centres d'intérêts représentent des problématiques auxquelles, il paraît important de réfléchir afin de trouver des solutions idoines aux problèmes de gestion des finances publiques au Bénin. Cependant, le choix de notre problématique sera orienté

vers la gestion des programmes d'investissement public. Compte tenu des imperfections notées dans la gestion des dépenses d'investissement public, nous jugeons plus opportun d'axer notre réflexion sur la problématique d'une gestion efficace des programmes d'investissement public financés sur ressources intérieures au Bénin.

Rappelons que cette problématique se libelle à travers le problème général de la gestion non efficace des programmes d'investissement public au Bénin avec pour problèmes spécifiques :

- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures ;
- des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées ;
- le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs ;
- la prolongation des délais d'achèvement des actions programmées.

C'est dans le souci d'apporter notre contribution à la résolution de ces problèmes spécifiques que notre réflexion s'est axée sur le thème : « **Contribution à une gestion efficace des programmes d'investissements publics financés sur ressources intérieures** ».

B. Spécification et démarche générale de résolution de la problématique choisie

Le problème spécifique « prolongation des délais d'achèvement des actions programmées » a connu déjà un début de solutions. En effet, les autorités compétentes ne cessent de multiplier différentes actions en vue du respect scrupuleux des délais d'exécution des travaux.

Dès lors, la problématique choisie est celle relative à la gestion efficace des programmes d'investissements publics financés sur ressources intérieures.

La résolution de cette problématique conduit à considérer les problèmes spécifiques qui, paraissent les plus pertinents. Au nombre de ceux-ci, nous avons :

- le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs ;
- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures ;
- des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées.

Le cadre institutionnel et physique de l'étude présenté, les observations de stage restituées, la problématique retenue indiquée, nous aborderons à présent le deuxième chapitre consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude.

CHAPITRE II :
ANALYSE DES ENTRAVES A UNE GESTION
EFFICACE DES PIP FINANCES SUR
RESSOURCES INTERIEURES ET APPROCHES
DE SOLUTIONS

Dans le présent chapitre, il est présenté successivement l'analyse des entraves à une gestion efficace des PIP financés sur ressources intérieures et les approches de solutions.

Section I : Analyse des entraves à une gestion efficace des PIP sur ressources intérieures

Cette analyse est faite à partir des objectifs de développement, de recherche, la formulation des hypothèses, la revue de littérature et le choix de la méthodologie.

Paragraphe I : Objectifs et hypothèses de l'étude

I. Objectifs de l'étude

A. Objectif de développement

Il s'agit de faire une déclaration d'intention en termes de résolution de chaque problème suivant un objectif général et des objectifs spécifiques.

Rappelons que le problème général à résoudre est **la gestion peu efficace des PIP financés sur ressources intérieures** et que les problèmes spécifiques (Ps) associés sont :

- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures (Ps1) ;
- des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées (Ps2) ;
- le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs (Ps3).

1. Objectif général de développement

Contribuer à une gestion efficace des programmes d'investissements publics financés sur ressources intérieures.

2. Objectifs spécifiques de développement

Pour parvenir à l'objectif général de développement, il importe d'énumérer les objectifs spécifiques ci-après :

- Conseiller des mesures pour une meilleure exécution des programmes d'investissement public financés sur ressources intérieures (objectif spécifique n°1) ;
- envisager des stratégies pouvant permettre d'ordonnancer toutes les dépenses engagées sur les PIP financés sur ressources intérieures (objectifs spécifiques n°2) ;
- suggérer des conditions pour un achèvement effectif des infrastructures de développement par les entrepreneurs (objectifs spécifiques n°3).

B. Objectifs de recherche

Il s'agit de libeller les objectifs à travers des déclarations d'intention de réalisation de recherche par rapport à chaque problème suivant un ordre général et des ordres spécifiques.

1. Objectif général de recherche

Déterminer les conditions adéquates pouvant garantir une gestion efficace des PIP financés sur ressources intérieures.

2. Objectifs spécifiques de recherche

Pour obtenir une gestion efficace des PIP financés sur ressources intérieures, il s'agit :

- d'identifier les difficultés expliquant le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures;
- de chercher les facteurs justifiant des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées ;
- de rechercher les motifs du non achèvement effectif des infrastructures de développement par les entrepreneurs.

C. Résultats attendus de l'étude

Les résultats attendus de l'étude se déclinent en termes de résultat général et de résultats spécifiques relatifs aux problèmes spécifiques.

1. Résultat général attendu

Il est libellé par rapport au problème général ainsi qu'il suit :

Au terme de l'étude, **les conditions pour une gestion efficace des PIP financés sur ressources intérieures sont déterminées et conseillées.**

2. Résultats spécifiques attendus

Ces résultats spécifiques se présentent comme suit :

- ❖ Par rapport au problème spécifique n°1 : Au terme de l'étude, les conditions pour une meilleure exécution des programmes d'investissement public financés sur ressources intérieures sont identifiées et conseillées;
- ❖ Par rapport au problème spécifique n°2 : A la fin de l'étude, les stratégies pouvant permettre d'ordonnancer toutes les dépenses engagées sur les PIP financés sur ressources intérieures sont envisagées et développées;
- ❖ Par rapport au problème spécifique n°3 : A l'issue de l'étude, les actions pour un achèvement effectif des infrastructures de développement par les entrepreneurs sont définies et envisagées.

II. Hypothèses et tableau de bord de l'étude

A. Hypothèse de l'étude

Une hypothèse liée à un problème (élément de problématique) est une réponse provisoire à l'interrogation formulée par rapport à cet élément de la problématique en termes de son origine.

1. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1

Dans le but de résoudre le problème lié au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics sur ressources intérieures, nous avons identifié les causes suivantes:

- les fermetures intempestives du SIGFiP.
- le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds.

Le SIGFIP est un logiciel dans lequel sont saisies toutes les dépenses de l'Etat. Il arrive que ce logiciel soit verrouillé compte tenu de la situation économique. Ce qui, du coup, ralenti le processus de paiement. Alors la fermeture répétée du SIGFIP n'explique pas nettement ce problème. Ainsi, le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds semble être la cause la plus plausible : elle met en évidence le non-respect du planning de décaissement des ressources allouées aux projets; ceci conduit au ralentissement des travaux et explique le non-respect des délais contractuels par les entreprises. A ce titre, l'hypothèse peut être formulée comme suit : « **le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures s'explique par le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds** ».

2. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

Une analyse du problème spécifique n°2 relatif aux dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées a permis d'identifier deux causes :

- les fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué;
- les difficultés de trésorerie de l'Etat.

Les difficultés de trésorerie de l'Etat ne semblent pas expliquer ce problème sinon on n'observerait pas des crédits non consommés tous les ans. Ainsi, il convient de retenir comme source du problème l'abandon des chantiers par les entreprises. L'hypothèse est donc libellée comme suit : « **Les fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué justifient les dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées** ».

3. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

En ce qui concerne le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs, nous avons identifié deux causes possibles:

- la sous-estimation du coût des marchés publics par les entrepreneurs ;
- le paiement tardif des entrepreneurs.

Dans la mise en œuvre des projets, les entrepreneurs conformément aux contrats de marché peuvent bénéficier d'une avance de démarrage ou solliciter des décomptes. Mais, nous constatons que la mise à disposition de ces fonds aux entrepreneurs prend un temps excessivement long. Toutefois, cette cause ne nous semble pas justifier de façon subséquente le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs.

Par rapport à la sous-estimation du coût des marchés publics, force est de constater que certains entrepreneurs réduisent considérablement le montant des marchés en vue de les gagner. Une fois le marché obtenu, ils se trouvent dans l'incapacité de réaliser les travaux du fait de l'insuffisance des ressources. Cette sous-estimation des marchés par les entrepreneurs explique le problème. Ainsi, l'hypothèse est formulée de la manière suivante : « **le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs est dû à la sous-estimation du coût des marchés publics par les entrepreneurs** ».

B. Tableau de Bord de l'Etude

Tableau N°6 : Tableau de Bord de l'Etude

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes	Hypothèses
Niveau général		Problème général : la gestion non performante des PIP financés sur ressources intérieures	Objectif général : Déterminer les conditions pour une gestion efficace des PIP financés sur ressources intérieures	-----	-----
Niveaux spécifiques	1	faible taux d'exécution des dépenses d'investissement financées publics sur ressources intérieures	identifier les difficultés expliquant le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures;	Le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds	Le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures s'explique par le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds
	2	dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées	chercher les facteurs justifiant des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées	Les fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué	Les fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué justifient les dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées
	3	non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs	rechercher les motifs du non achèvement effectif des infrastructures de développement par les entrepreneurs.	la sous-estimation des marchés par les entrepreneurs	le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs est dû à la sous-estimation des marchés par les entrepreneurs

Source : Résultat de nos enquêtes

Paragraphe II : Revue de littérature et choix de la méthodologie

Ce chapitre présente le point des connaissances sur les problèmes en résolution en termes d'outils de travail, l'adoption d'une méthode de collecte d'information et la vérification des hypothèses précédemment formulées.

I. Revue de littérature

Dans le cadre de toute recherche, la revue de littérature permet de faire l'inventaire de toutes les connaissances et contributions antérieures relatives à la clarification du problème général ainsi que des problèmes spécifiques.

Les investissements publics sont des dépenses publiques et il est à noter, que ces dernières sont une grande composante des finances publiques. Les investissements publics contribuent donc largement à la croissance économique et au processus de développement.

A. Point des connaissances relatives au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financés sur ressources intérieures

La thématique liée à ce problème spécifique est celle d'une consommation maximale des crédits intérieurs destinés aux dépenses en capital.

Pour remédier à ce problème de faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics sur ressources intérieures, COFFI P., (2005) dans « Contribution à l'amélioration de la consommation des crédits budgétaires relatifs aux PIP au Bénin de 2000 à 2004 » a apporté la solution de prendre des dispositions pour la mise en place des crédits dès le vote du Budget.

De même HOUESSOU J., (2006) dans « Contribution pour une gestion financière optimale des projets inscrits aux PIP » a énuméré quelques solutions qui sont :

- démarrer les projets dès le vote et la promulgation de la Loi de Finances par le Président de la République ;
- augmenter la première avance de régie en fonction des performances réalisées par le gestionnaire et la taille du projet ;
- instaurer une gestion participative.

La consommation totale des ressources intérieures allouées aux dépenses en capital contribuerait à l'amélioration significative de ces dépenses. C'est dans cette optique que la Cellule d'Analyse de Politique Economique (CAPE) a apporté des solutions à cette consommation non optimale. La CAPE, dans son étude sur l'Analyse Spécifique des

Goulots d'Etranglement des Dépenses Publiques (2004), propose des solutions à ce problème spécifique. Elle suggère de :

- prendre des dispositions au niveau du MEFPD afin de mettre en place les crédits dès le vote du Budget ;
- revoir le principe de décaissement des crédits par quart ;
- réduire les délais de décaissement de fonds en déléguant un maximum de projets ;
- exiger des coordonnateurs de projets l'introduction dans leur rapport d'activités des indicateurs sur le délai de paiement des décomptes aux entreprises.

Selon **BANWOLA V. (2006)** « L'éradication des déterminants de la sous consommation des crédits budgétaires au Bénin », Une bonne gestion des ressources humaines permet de résoudre le problème de la lourdeur observée dans l'exécution des dépenses publiques. Ainsi, il préconise :

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

B. Point des connaissances relatives aux dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées

L'approche générique retenue est basée sur une large vulgarisation des procédures et des pièces justificatives des dépenses. En effet, en matière de vulgarisation, nous avons à l'issue de nos lectures, porté notre choix sur **DELMARQUETTE M. (2002)**, dans la mesure où quand on parle de vulgarisation, cela sous-entend la communication et par ricochet la sensibilisation.

Pour ce dernier, communiquer dans une entreprise c'est émettre des informations vers une ou plusieurs cibles bien définies afin d'assurer de la part des récepteurs une modification de leur attitude ou de leur comportement.

Il ressort de cette définition que cet auteur distingue trois éléments fondamentaux qui sous-tendent une action de communication. Il s'agit de l'information à transmettre, de la cible visée et du feed-back attendu.

C. Point des connaissances relatives au non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs

Le non-respect du délai d'exécution contractuel des marchés publics a été une préoccupation pour bon nombre d'auteurs. Pour résoudre ce troisième problème spécifique, une approche générique de résolution ancrée sur les conditions d'exécution à bonne date des marchés publics du secteur de l'eau a été choisie. A ce titre, ces conditions varient d'un auteur à un autre et doivent être mises en œuvre à différentes étapes de l'exécution et même à la passation des marchés publics.

MINTZBERG H. (2006), fait une proposition en utilisant les termes ci-après : « ... il s'avère important au maître d'ouvrage de faire usage des capacités managériales pour contraindre les entrepreneurs à atteindre de bonnes performances dans la réalisation des tâches qui leurs sont confiées ». Cet auteur propose au maître d'ouvrage d'appliquer le management public qui est l'organisation et la direction des ressources en vue d'obtenir un résultat désiré.

Ce processus spécifique appliqué dans le cadre de l'exécution des marchés publics consistera en une activité de planification, d'organisation et de contrôle visant à atteindre les objectifs précis de l'exécution des marchés publics.

En ce qui concerne **LAMOYE C. (2008)**, « la condition essentielle de l'exécution optimale des marchés de travaux est que le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice accomplisse son obligation de payer à l'entrepreneur le prix convenu entre les parties dans le contrat du marché ; en d'autres termes il devra régulièrement verser des avances et des décomptes à l'entrepreneur chargé de l'exécution desdits travaux ».

Ces précédents auteurs ont mis en exergue les conditions d'exécution à bonne date des marchés publics en insistant sur les obligations qui incombent à chaque partie durant l'exécution des marchés de travaux. D'autres auteurs estiment qu'une exécution à bonne date des marchés publics exige certaines précautions même lors de la passation des marchés publics.

Dans cette logique, **LINDITCH F. (2009)**, propose pour résoudre le problème spécifique en question, une analyse minutieuse des candidatures par le pouvoir adjudicateur afin d'opérer le choix de la meilleure entreprise capable d'exécuter dans le délai les marchés publics. S'agissant de l'appréciation des candidatures, il suggère que soient prises en compte non seulement les capacités professionnelles, techniques et

financières des soumissionnaires mais également leurs références professionnelles. Ces dernières correspondent aux expériences acquises des précédents marchés exécutés par l'entreprise, aux moyens humains ou matériels qu'elle est susceptible de mettre en œuvre. Aussi, les conditions d'appréciation des candidatures doivent-elles s'étendre aux capacités financières des soumissionnaires. Celles-ci doivent être proportionnées et capables de permettre une appréciation objective de la situation financière de l'entreprise par comparaison au montant du marché à exécuter avec le capital social ou le bilan des précédents exercices. L'exécution des marchés publics exige une corrélation financière entre la situation financière de l'entreprise et l'importance du marché.

Même si elle bénéficie d'avances ou de décomptes, l'entreprise devra littéralement préfinancer le marché, et ce durant de longs mois surtout dans le cas des travaux, c'est-à-dire ce qu'il l'obligera à le « porter » soit sur ses fonds propres, soit en mobilisant la créance qu'elle détient sur la collectivité.

II. Choix de la méthodologie de recherche

A. Approches empiriques

Elles permettent de montrer la technique d'enquête à utiliser à travers les outils de mobilisation des données et ceux relatifs à leur présentation.

Elles mettent en exergue les techniques de collecte, de dépouillement et de présentation des données retenues.

1. Les techniques de collecte de données

Tout d'abord, il importe de préciser que, les diverses investigations ont pour but de mobiliser les données nécessaires à la vérification des hypothèses formulées. Ainsi, les données recueillies permettent de montrer si :

- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures s'explique par le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds ;
- les fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué justifient les dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées ;

- le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs est dû à la sous-estimation des marchés par les entrepreneurs.

La collecte des données fera l'objet d'enquêtes de terrain effectuées au sein du Ministère de l'Economie, des Finances et des programmes de dénationalisation (MEFPD) et des Ministère en charge du Développement. La population mère est composée de cent quatre-vingt-cinq cinquante (185) personnes recensées au niveau :

- du MEFPD
 - à la Direction des Dépenses en Capital ;
 - à la Direction de l'Exécution du Budget ;
 - à la Direction de la Préparation du Budget ;
 - à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique.
- du MDAEP
 - à la Direction de la Programmation des Investissements Publics ;
 - à la Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement.

L'échantillon prélevé sur cette population mère pour réaliser l'enquête est de cinquante personnes (50) personnes.

Le tableau N°7 ci-dessous présente la taille de la population mère et celle de l'échantillon :

Tableau N° 7 : Taille de la population mère et de l'échantillon

Eléments	Population mère (P)	Echantillon (E)	Observations
DDC	08	05	E/P= 27,03% L'échantillon est représentatif car sa taille est comprise entre 20 et 30% de la population mère.
DEB	56	10	
DPB	47	11	
DGTCP	35	08	
DPIP	12	07	
DGIFD	27	09	
TOTAUX	185	50	

Source : Réalisé par nous même

Pour ce faire, comme outils de collecte, le choix est porté sur le guide d'entretien et le questionnaire à l'endroit de la population ciblée. Il est constitué de questions ouvertes nous permettant de recueillir le plus d'avis et d'informations précises sur les problèmes en résolution.

2. Les techniques de dépouillement et de présentation des données

Pour le dépouillement, les différentes réponses seront récapitulées par catégories.

Quant à la présentation des données collectées à partir des investigations menées, elles seront restituées par catégorisation.

B. Les approches théoriques

Cette partie présente les théories et règles disponibles relatives à chaque problème spécifique et les seuils de décision.

1. Approche théorique retenue par rapport au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures

a. Présentation de la théorie retenue

b. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse spécifique n°1

L'hypothèse n°1 sera vérifiée si plus de 50% des réponses issues de la collecte des données renchérisent que la non maîtrise des procédures par les coordonnateurs et régisseurs de projets/ programmes est à la base du problème spécifique n°1.

2. Approche théorique retenue par rapport aux dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées

a. Présentation de la théorie retenue

Le problème auquel nous sommes confrontés est celui de l'absence de théories résolvant ce problème. Par conséquent l'approche théorique qui sera retenue est celle basée sur l'opinion recueillie lors de nos entretiens au cours de notre stage.

b. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse N°2

La cause à retenir est celle qui se révèle conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés après nos investigations. Ainsi, la cause qui, réunira plus de 50% des avis nous permettra de solutionner ce problème.

3. Approche théorique retenue par rapport au non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs

a. Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique pour analyser ce problème en résolution provient des recommandations du rapport de la Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes sur les chantiers abandonnés et ceux en difficultés que sont :

- la réévaluation physique et financière des projets abandonnés ;
- la renégociation des contrats avec les entrepreneurs.

b. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse spécifique N°3

Au nombre des trois causes susceptibles d'être à la base de ce problème, il convient de retenir toute cause qui réunit plus de 50% d'avis favorables.

Section II : Etablissement du diagnostic, approches de solutions et conditions de mise en œuvre

Cette section présente la collecte et l'analyse des données.

Paragraphe I : Etablissement du diagnostic

L'établissement du diagnostic s'appuie sur la mobilisation des données, la présentation des données, l'analyse des données, la vérification des hypothèses et les éléments de diagnostic des trois hypothèses.

I. Mobilisation des données

Le guide d'entretien et le questionnaire (voir annexes n°2 et n°1) réalisés a permis de recueillir les opinions et avis des cadres rencontrés dans les différentes directions ciblées et ministères. Les divers avis recensés portent, sur les approches de solutions pour une bonne gestion des dépenses d'investissements publics au Bénin.

II. Difficultés rencontrées et limites des données

A. Difficultés rencontrées

Au nombre des difficultés rencontrées nous pouvons citer : la réticence de certains agents à livrer certaines informations pour des raisons de secret professionnel et d'obligation de réserve auxquelles ils sont astreints ; les difficultés pour obtenir des données statistiques ; l'indisponibilité de certaines autorités à nous entretenir sur des préoccupations liées à notre thème de recherche.

B. Limites des données.

Les limites des données découlent essentiellement de la faible exhaustivité des informations recueillies. En outre, la non -actualisation des données statistiques officielles comme par exemple les données relatives aux chantiers abandonnés par ministères sectoriels nous ont conduits à nous inspirer d'informations issues d'enquêtes non encore validées.

III. Présentation et analyse des données

A. Présentation et analyse des données liées au problème spécifique N°1

A la question de notre guide d'entretien relatif au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures (voir question n°3 du guide d'entretien), les informations suivantes ont été recueillies :

Tableau N°8 : Causes liées au problème spécifique n°1

Eléments	Non-respect du chronogramme de décaissement des fonds	Fermeture intempestive du SIGFiP	Total
DDC	05	00	05
DEB	10	00	10
DPB	11	00	11
DGTCP	00	08	08
DPIP	06	01	07
DGFID	07	02	09
Valeur absolue	39	11	50
Valeur relative (%)	78	22	100

Source : Résultat de nos enquêtes

Question n°1 : Qu'est-ce qui, selon vous, est à la base du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics sur ressources intérieures.

Sur les 50 personnes enquêtées, on constate que :

- Onze (11) des enquêtés soit 22% indexent les fermetures intempestives du SIGFiP comme étant la cause du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics sur ressources intérieures.
- par contre les 39 personnes restantes soit 78% sont pour le fait que le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds est à la base du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures.

De tout ce qui précède, l'hypothèse spécifique n°1 : **le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures s'explique par le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds** est vérifiée.

B. Présentation et analyse des données liées au problème spécifique N°2

Pour ce qui est des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées, (Voir question n°4 du guide d'entretien), les résultats suivants sont obtenus :

Tableau N°9 : Causes liées au problème spécifique n°2

Eléments	Fréquents rejets de dossiers par le Contrôleur financier ou son délégué	Difficultés de trésorerie de l'Etat	Total
DDC	04	01	05
DEB	07	03	10
DPB	06	05	11
DGTCP	08	00	08
DPIP	05	02	07
DGIFD	05	04	09
Valeur absolue	35	15	50
Valeur relative (%)	70	30	100

Source : Résultat de nos enquêtes

Question n°2 : A quoi sont dues, selon vous, les dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées?

- quinze (15) des personnes enquêtées soit 30% prennent les difficultés de trésorerie de l'Etat.
- 35 de ces personnes soit 70% ont porté leur choix sur les fréquents rejets de dossiers par les ordonnateurs des budgets.

De tout ce qui suit, l'hypothèse n°2 : **les fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué justifient les dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées** est confirmée.

Le tableau suivant décrit quelques dossiers rejetés pour divers raisons au niveau du contrôleur financier ou son délégué.

Tableau n°10 : Liste des mandats et motifs de rejet au niveau du contrôleur financier ou son délégué

N° d'ordre	N° de mandats rejetés	Motifs
1	11610411301540	Certification de service fait et liquidation scannée
2	11610411301827	Mauvaise liquidation
3	11610411301797	Mauvaise liquidation
4	116104113011105	Défaut d'attestation fiscale d'immatriculation IFU
5	11610411301905	Discorde entre l'objet de la dépense inscrit au mandat de paiement (MP) et celui porté par la décision de mandatement
6	11610411301820	Numéro de décision de mandatement incorrect
7	11610411301832	Objet de la dépense incorrect sur mandat de paiement

Source : CF/MEFPD

C- Présentation et analyse des données liées au problème spécifique N°3

Pour ce qui est du non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs, (voir question n°5 du guide d'entretien), les réponses suivantes sont obtenues

Tableau N°11 : Causes liées au problème spécifique n°3

Eléments	Sous-estimation coût des marchés par les entrepreneurs	Paiement tardif des entrepreneurs	Total
DDC	01	04	05
DEB	09	01	10
DPB	07	04	11
DGTCP	08	00	08
DPIP	06	01	07
DGIFD	08	01	09
Valeur absolue	39	11	50
Valeur relative (%)	78	12	100

Source : Résultat de nos enquêtes

Question n°3 : A votre avis, qu'est-ce qui explique le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs?

- onze (11) des personnes enquêtées soit les 12% ont orienté leur choix sur le paiement tardif des entrepreneurs comme étant à la base du non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs.
- Trente-neuf (39) de ces personnes enquêtées soit les 78% optent pour la sous-estimation du coût des marchés publics par les entrepreneurs comme cause du non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs.

On peut donc dire que notre hypothèse n°3 : **le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs est dû à la sous-estimation du coût des marchés par les entrepreneurs** est vérifiée.

Le tableau n°12 présente quelques infrastructures de développement non achevées par les entrepreneurs.

Tableau 12 : Liste de quelques infrastructures de développement non achevées ou abandonnées par les entrepreneurs

Chantiers	Références	Montant	Date de démarrage	Taux d'exécution physique	Situation	Observations
Travaux de construction de six logements au profit des agents	Marché N° 715/MEF/DC/DNMP/DGDD I/CPMP du 21/12/2009	384.349.365	2010	65,80%	Arrêt	Niveau d'exécution obtenu au dernier attachement en 2013
Travaux de construction de six logements au profit des agents	Marché N° 717/MEF/DC/DNMP/DGDD I/CPMP du 21/12/2009	384.349.365	2010	53,32	Arrêt	Niveau d'exécution obtenu au dernier attachement en 2013
Construction de logement pour responsable et pour agents des douanes de Tchikandou	Contrat N°213/MEF/MEF/DNMP/SP du 28/06/2010	401.369.423	2012	70,00%	Arrêt	Niveau d'exécution obtenu au dernier attachement en 2014
Travaux de construction de huit logements pour agents et d'un magasin stockage de 500m2	Marché N°58/MEF/MEF/DNMP/SP du 11/02/2013	371.277.238	2013	Non défini	Abandonné	Chantier abandonné depuis 2013 après quelques semaines de travaux ou l'avance de démarrage a été payé
Travaux de construction d'un bloc administratif pour bureaux, d'un château d'eau de 30m3	Marché N°62/MEF//MEF/DNMP/SP du 12/02/2013	377.553.506	2013	Non défini	Abandonné	Chantier abandonné depuis 2013 après quelques semaines de travaux ou l'avance de démarrage a été payé
Construction des centres des Impôts des petites entreprises de AZOVE	Marché N°315/MEF//MEF/DNMP/S P du 08/10/2012	283.646.579	2013	0	Abandonné	-

Source : DGB/MEFPD

IV. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Cette partie présente la vérification des hypothèses à l'aide d'un tableau et l'établissement du diagnostic.

A. Vérification des hypothèses

Elle se fera à partir du tableau ci-dessous :

Tableau N°13 : Vérification des hypothèses N°1, N°2, N°3

Hypothèses	Causes supposées	Causes réelles	Observations
N°1	Le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds	Le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds	L'hypothèse N°1 est vérifiée à 78%
N°2	Les fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué	Les fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué	L'hypothèse N°2 est vérifiée à 70%
N°3	La sous-estimation du coût des marchés publics par les entrepreneurs	La sous-estimation du coût des marchés publics par les entrepreneurs	L'hypothèse N°3 est vérifiée à 78%

Source : Résultat de nos analyses

B. Eléments de diagnostic

L'analyse des données de l'enquête et la vérification des hypothèses ont permis de formuler les éléments de diagnostic relatifs aux trois hypothèses.

1. Elément de diagnostic relatif à l'hypothèse N° 1

Le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures s'explique par le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds.

2. Elément de diagnostic relatif à l'hypothèse N° 2

Les fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué justifient les dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées.

3. Elément de diagnostic relatif à l'hypothèse N° 3

Le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs est dû à la sous-estimation du coût des marchés publics par les entrepreneurs.

En tenant compte des approches théoriques et des objectifs que nous nous sommes fixés, nous allons proposer des solutions ainsi que des conditions de mise en œuvre de ces solutions dans le chapitre deuxième.

Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

I. Approches de solutions

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer des conditions d'éradication des différentes causes se trouvant à la base de ce problème, en tenant compte des objectifs. Il s'agit, en réalité de «renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses ».

A. Approches de solutions au problème du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures

Ce problème est dû au non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds. Pour sa résolution, il est nécessaire :

- dès le vote du Budget que les crédits ouverts pour les dépenses d'investissements publics soient mis à la disposition des coordonnateurs de projets afin de mener à bien la réalisation des infrastructures de développement ;
- de revoir la procédure de décaissement des fonds ;
- de motiver les prestataires ou opérateurs à prendre des engagements envers l'administration publique.

B. Approches de solutions au problème des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées

Les dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées sont dues aux fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué.

A partir de ce diagnostic, il importe :

- d'envisager le renforcement des capacités des différents acteurs intervenant dans la chaîne d'exécution des dépenses d'investissement public ;

-
- d'élaborer un manuel de procédures sur la gestion des dépenses d'investissement public ;
 - de revoir les textes en vigueur (le code des Marchés Publics), en allégeant les procédures de passation des Marchés Publics ;
 - de faire la promotion de l'excellence aux différents postes de responsabilité

C. Approches de solutions au problème du non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs

Les investigations menées montrent que le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs est dû à la sous-estimation du coût des marchés publics par les entrepreneurs, il est impérieux :

- de punir les entreprises qui gèrent mal et encourager celle qui respectent leur engagement ;
- de renforcer le suivi physique des chantiers ;
- que la Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes sur les chantiers abandonnés et les chantiers en difficulté procède à :
 - la réévaluation physique et financière des projets abandonnés ;
 - la renégociation des contrats avec les entrepreneurs.

II. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Les diverses solutions proposées, ne seront effectives qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre.

L'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes identifiés doit être corroborée par les suggestions ci-après :

A. Recommandations à l'endroit des structures chargées de l'exécution des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures

Il s'agit de mettre en place, au niveau des structures chargées de l'exécution des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures, une organisation devant permettre de maîtriser correctement les procédures et tous les rudiments pouvant contribuer à une exécution efficace et efficiente des crédits d'investissement public et donc d'accroître le rythme de consommation de ces crédits.

B. Suggestions à l'endroit du Gouvernement

Nous proposons au gouvernement :

- d'avoir un œil plus attentif sur la gestion des ressources intérieures ;
- d'identifier et de sélectionner les projets prioritaires au regard des orientations stratégiques, sectorielles et nationales ;
- d'opérer des contrôles inopinés et instantanés en vue de sanctionner les agents fautifs ;
- sanctionner les entreprises qui retardent ou qui abandonnent les travaux.

CONCLUSION

A l'issue de notre étude, nous avons identifié une kyrielle de problèmes parmi lesquels nous avons retenu :

- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures ;
- des dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées ;
- le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs.

Le diagnostic établi à cet effet révèle que :

- le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics sur ressources intérieures s'explique par le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds ;
- les fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué justifient les dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées ;
- le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs est dû à la sous-estimation du coût des marchés publics par les entrepreneurs.

Les suggestions faites à la suite de ce diagnostic ne peuvent devenir pratiques qu'à travers une action concertée entre toutes les personnes impliquées dans la gestion des PIP. Aussi, la mise en œuvre de ses propositions est-elle conditionnée par la bonne volonté des différents acteurs de la chaîne des dépenses publiques.

REFERENCES
BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages généraux

1. BONO R. (2005) « l'essentiel sur le budget général de l'Etat » manuel à l'usage des députés
2. GUIMCHARD S. ; MONTAGUIER (2001) « Lexique des thèmes juridiques» 3ème édition. Dalloz
3. PERCEBOIS J. ; ABEN J. ; EUZEBY A. « Dictionnaire des finances publiques »

Ouvrages spécifiques

1. DELMARQUETTE, M. (2002) : « **Plein pot** » Mercatique, édition fourcher
2. LAJOYE C. : « **La dématérialisation des marchés publics**», www.google.fr
3. LINDITCH, F (2002) « **Le droit des marchés publics** », 2ème édition Dalloz, France
4. MINTZBERG, H. (1976): « **Que fait un dirigeant dans sa journée** » ? Édition Harvard Business.

Rapports, mémoires et autres documents

1. ANATO C. (2007), « Contribution à l'exécution efficace des dépenses en capital financées sur ressources intérieures. », Université d'Abomey-Calavi, ENAM Bénin
2. BANWOLA V.(2006) : « L'éradication des déterminants de la sous consommation des crédits budgétaires au Bénin », Université d'Abomey-Calavi, ENAM Bénin
3. da SILVA A.E.F. (2005) : « Contribution à l'amélioration de l'exécution des projets de développement au Bénin », Université d'Abomey-Calavi, ENAM Bénin
4. DGB Point d'exécution du Budget General de l'Etat, gestion (2010-2014)
5. DGSP/ MDAEP « Guide de suivi du PIP »
6. DPIP/MDAEP «Rapport de synthèse relatif aux travaux d'élaboration du PIP 2015-2017»
7. DPP/ MDAEP (2010-2014) Rapport d'exécution du PIP
8. DPP/MEFPD (2010-2014) Rapport d'exécution du PIP
9. DPP/MISPC (2010-2014) Rapport d'exécution du PIP
10. GBETOFIA (Lydie) (2006), « Contribution à la gestion efficace des ressources d'investissements publics au Bénin. », Université d'Abomey Calavi, ENAM Bénin
11. HOUSSOU (Jeff) (2006), « Contribution à une gestion optimale des projets inscrits au PIP. », Université d'Abomey- Calavi, ENAM BENIN

Textes réglementaires

1. Décret n°2014-757 du 26 décembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation.
2. Arrêté n°0113/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015 portant, attributions organisation et fonctionnement de la Direction Général du Budget.



ANNEXES

ANNEXE N°1 : QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Bonjour M, Mme, Mlle

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation du cycle

II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons axé notre étude sur le thème : « **contribution à une gestion efficace des PIP financés sur ressources intérieures** »

A cet effet, nous avons recours à vous pour nous éclairer sur un certain nombre d'interrogations.

Nous vous remercions par anticipation pour les réponses que vous voudriez bien apporter à ces différentes questions.

Prudence Ingrid NADJO

NOM :

Prénoms :

Structure :

Fonction :

1. Qu'est-ce qui, selon vous, est à la base le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures ?

Les fermetures intempestives du SIGFiP

Le non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds

Autres (à préciser)

2. A quoi est due, selon vous, les dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées

Fréquents rejets de dossiers par le contrôleur financier ou son délégué

Difficultés de trésorerie de l'Etat

Autres (à préciser)

3. A votre avis, qu'est-ce qui explique le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs?

La sous-estimation du coût des marchés publics par les entrepreneurs

Le paiement tardif des entrepreneurs

Autres (à préciser)

NB : Une seule case doit être cochée à chaque question.

ANNEXE N°2 : GUIDE D'ENTRETIEN

Bonjour M, Mme, Mlle

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation du cycle

II à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons axé notre étude sur le thème : « **contribution à une gestion efficace des PIP financés sur ressources intérieure** », A cet effet, nous avons recours à vous pour nous éclairer sur un certain nombre d'interrogations.

Nous vous remercions par anticipation pour les informations que vous voudriez bien apporter pour enrichir ce travail.

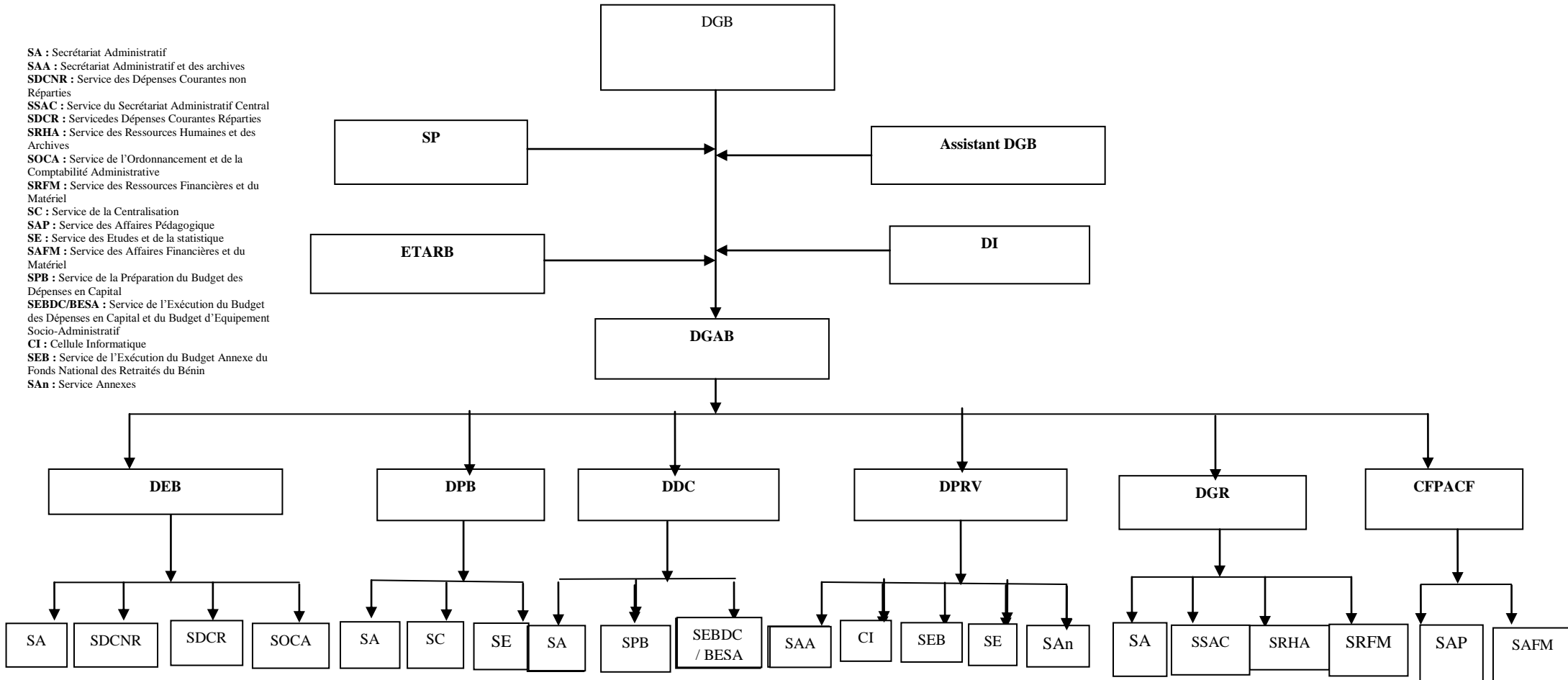
- 1- Qu'entendez- vous par Programmes/Projets d'Investissements Publics?
- 2- Pensez-vous que les dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures contribuent réellement au développement du pays ?
- 3- Selon vous, le faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics financées sur ressources intérieures est-il dû au non-respect des chronogrammes de décaissement des fonds?
- 4- Pensez-vous que les dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées serait due aux fréquents rejets de dossiers parle contrôleur financier ou son délégué?
- 5- le non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs serait –il dû à la sous-estimation du coût des marchés publics par les entrepreneurs
- 6- Quelles solutions préconisez–vous pour améliorer la gestion des dépenses d'investissements publics financées sur ressources intérieures au Bénin?

ANNEXE N°3 :

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET SUIVANT L'ARRETE

N°0113/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015

- SA : Secrétariat Administratif
- SAA : Secrétariat Administratif et des archives
- SDCNR : Service des Dépenses Courantes non Réparties
- SSAC : Service du Secrétariat Administratif Central
- SDCR : Services des Dépenses Courantes Réparties
- SRHA : Service des Ressources Humaines et des Archives
- SOCA : Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative
- SRFM : Service des Ressources Financières et du Matériel
- SC : Service de la Centralisation
- SAP : Service des Affaires Pédagogique
- SE : Service des Etudes et de la statistique
- SAFM : Service des Affaires Financières et du Matériel
- SPB : Service de la Préparation du Budget des Dépenses en Capital
- SEBDC/BESA : Service de l'Exécution du Budget des Dépenses en Capital et du Budget d'Equipeement Socio-Administratif
- CI : Cellule Informatique
- SEB : Service de l'Exécution du Budget Annexe du Fonds National des Retraités du Bénin
- SAn : Service Annexes



SA	: Secrétariat Administratif
SAA	: Secrétariat Administratif et des archives
SDCNR	: Service des Dépenses Courantes non Réparties
SSAC	: Service du Secrétariat Administratif Central
SDCR	: Service des Dépenses Courantes Réparties
SRHA	: Service des Ressources Humaines et des Archives
SOCA	: Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative
SRFM	: Service des Ressources Financières et du Matériel
SC	: Service de la Centralisation
SAP	: Service des Affaires Pédagogique
SE	: Service des Etudes et de la statistique
SAFM	: Service des Affaires Financières et du Matériel
SPB	: Service de la Préparation du Budget des Dépenses en Capital
SEBDC/BESA	: Service de l'Exécution du Budget des Dépenses en Capital et du Budget d'Equipeement Socio-Administratif
CI	: Cellule Informatique
SEB	: Service de l'Exécution du Budget Annexe du Fonds National des Retraités du Bénin
SAn	: Services Annexes

ANNEXE N° 4 : ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DES PROGRAMMES DE DENATIONALISATIONS

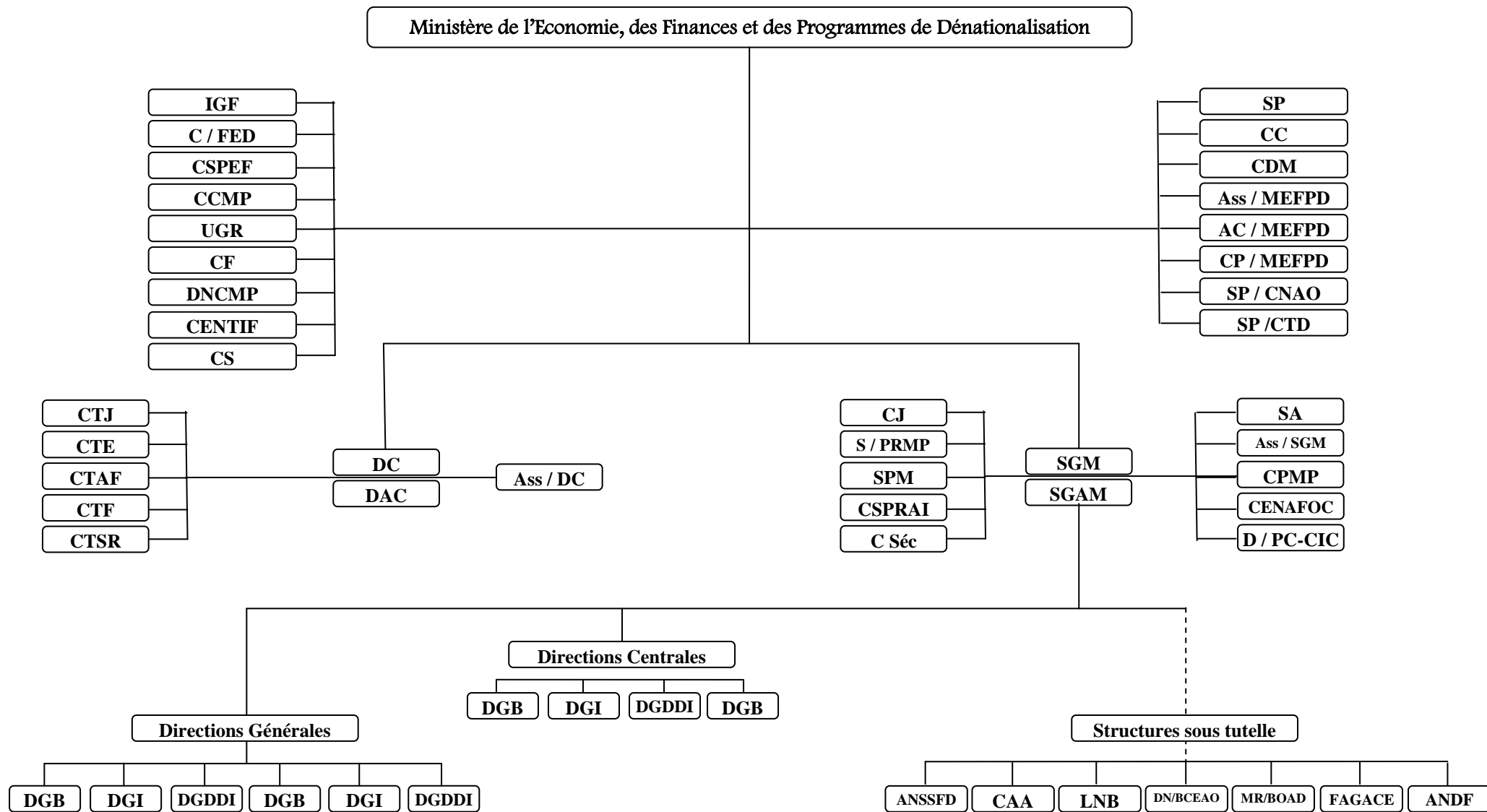


TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT.....	ii
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES TABLEAUX.....	v
LISTE DES SIGLES.....	vi
GLOSSAIRE DE L'ETUDE.....	viii
RESUME.....	x
SOMMAIRE.....	xi
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I : ETAT DES LIEUX DES ACTIVITES LIEES AUX DEPENSES SUR RESSOURCES INTERIEURES DU PIP ET LA PROBLEMATIQUE DE LEUR GESTION EFFICACE.....	4
Section I : Le cadre de l'étude.....	5
Paragraphe I : Brève présentation du MEFPD.....	5
I. Missions et attributions du MEFPD.....	5
II. Organisation du MEFPD.....	6
Paragraphe II : Présentation de la DGB.....	7
I. Mission et attribution de la DGB.....	7
II. L'organisation et l'environnement de la DGB.....	8
A. Organisation de la DGB.....	8
B. L'environnement de la DGB.....	9
1. Le macro-environnement.....	9
2. Le microenvironnement.....	10
Section II : Constats résultant de l'état des lieux et choix de la problématique de l'étude.....	10
Paragraphe I : Constats relatifs à la préparation et à l'exécution des PIP	10
I. Identification des forces et faiblesses relatives à la préparation et à l'exécution des PIP.....	10
A. Forces et faiblesses relatives à la préparation.....	10
B. Forces et faiblesses relatives à l'exécution.....	12
II. Identification des opportunités et menaces relatives à la préparation et à l'exécution des PIP.....	17

A. Opportunités et menaces relatives à la préparation.....	17	
B. Opportunités et menaces relatives à l'exécution.....	18	
Paragraphe II : Choix de la problématique de l'étude.....	18	
I. Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	19	
A. Inventaire des atouts et problèmes.....	19	
1. Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	19	
2. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces).....	19	
3. Liste des problèmes possibles.....	20	
II. Ciblage et spécification de la problématique de l'étude.....	20	
A. Ciblage de la problématique de l'étude.....	20	
B. Spécification et démarche générale de résolution de la problématique choisie.....	21	
CHAPITRE II : ANALYSE DES ENTRAVES A UNE GESTION		
PERFORMANTE DES PIP SUR RESSOURCES INTERIEURES ET		
APPROCHES DE SOLUTIONS.....		23
Section I : Analyse des entraves à une gestion performante des PIP sur ressources intérieures.....	24	
Paragraphe I : Objectifs et hypothèses de l'étude.....	24	
I. Objectifs de l'étude.....	24	
A. Objectif de développement.....	24	
1. Objectif général de développement.....	24	
2. Objectifs spécifiques de développement.....	24	
B. Objectifs de recherche.....	25	
1. Objectif général de recherche.....	25	
2. Objectifs spécifiques de recherche.....	25	
C. Résultats attendus de l'étude.....	25	
1. Résultat général attendu	25	
2. Résultats spécifiques attendus.....	26	
II. Hypothèses et tableau de bord de l'étude.....	26	
A. Hypothèse de l'étude.....	26	
1. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1.....	26	
2. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2.....	27	
3. Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3.....	27	
B. Tableau de Bord de l'Etude.....	28	

Paragraphe II : Revue de littérature et choix de la méthodologie	29
I. Revue de littérature.....	29
A. Point des connaissances relatives au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics sur ressources intérieures.....	29
B. Point des connaissances relatives aux dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées.....	30
C. Point des connaissances relatives au non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs.....	31
II. Choix de la méthodologie de recherche.....	32
A. Approches empiriques.....	32
1. Les techniques de collecte de données.....	32
2. Les techniques de dépouillement et de présentation des données.....	34
B. Les approches théoriques.....	34
1. Approche théorique retenue par rapport au faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics sur ressources intérieures	34
a. Présentation de la théorie retenue.....	34
b. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse spécifique n°1...	34
2. Approche théorique retenue par rapport aux dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées.....	34
a. Présentation de la théorie retenue.....	34
b. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse N°2.....	34
3. Approche théorique retenue par rapport au non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs.....	35
a. Présentation de la théorie retenue.....	35
b. Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse spécifique N°3...	35
Section II : Etablissement du diagnostic, approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	35
Paragraphe I : Etablissement du diagnostic.....	35
I. Mobilisation des données.....	35
II. Difficultés rencontrées et limites des données.....	35
A. Difficultés rencontrées.....	35
B. Limites des données.	36
III. Présentation et analyse des données.....	36

A. Présentation et analyse des données liées au problème spécifique N°1....	36
B. Présentation et analyse des données liées au problème spécifique N°2....	37
C- Présentation et analyse des données liées au problème spécifique N°3.....	38
IV. Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	41
A. Vérification des hypothèses.....	41
B. Eléments de diagnostic des trois hypothèses.....	41
1. Elément de diagnostic de l'hypothèse N° 1.....	41
2. Elément de diagnostic de l'hypothèse N° 2.....	41
3. Elément de diagnostic de l'hypothèse N° 3.....	42
Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	42
I. Approches de solutions.....	42
A. Approches de solutions au problème du faible taux d'exécution des dépenses d'investissement publics sur ressources intérieures.....	42
B. Approches de solutions au problème des dépenses d'investissements publics sur ressources intérieures régulièrement engagées non ordonnancées.....	42
C. Approches de solutions au problème du non achèvement des infrastructures de développement par les entrepreneurs.....	43
II. Conditions de mise en œuvre des solutions proposées.....	43
A. Recommandations à l'endroit des structures chargées de l'exécution des dépenses d'investissement public financées sur ressources intérieures.....	43
B. Suggestions à l'endroit du Gouvernement.....	44
CONCLUSION.....	45
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	47
ANNEXES.....	50
Table des matières.....	56