



REPUBLIQUE DU BENIN

..*.*.*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

..*.*.*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

..*.*.*

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

..*.*.*

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

..*.*.*

OPTION

Administration des Finances

FILIERE

Administration des Finances et Trésor

..*.*.*

ANNEE ACADEMIQUE

2014-2015

..*.*.*

THEME

**ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE
EFFICACE DU PROGRAMME
D'INVESTISSEMENTS PUBLICS**

Réalisé par

ZOUMENOU V. Leiris

Sous la direction de

Maître de stage

SIDI S. Alassane

Chef du service de la préparation
du Budget

Directeur de mémoire

ZONNAHOUE Hugues

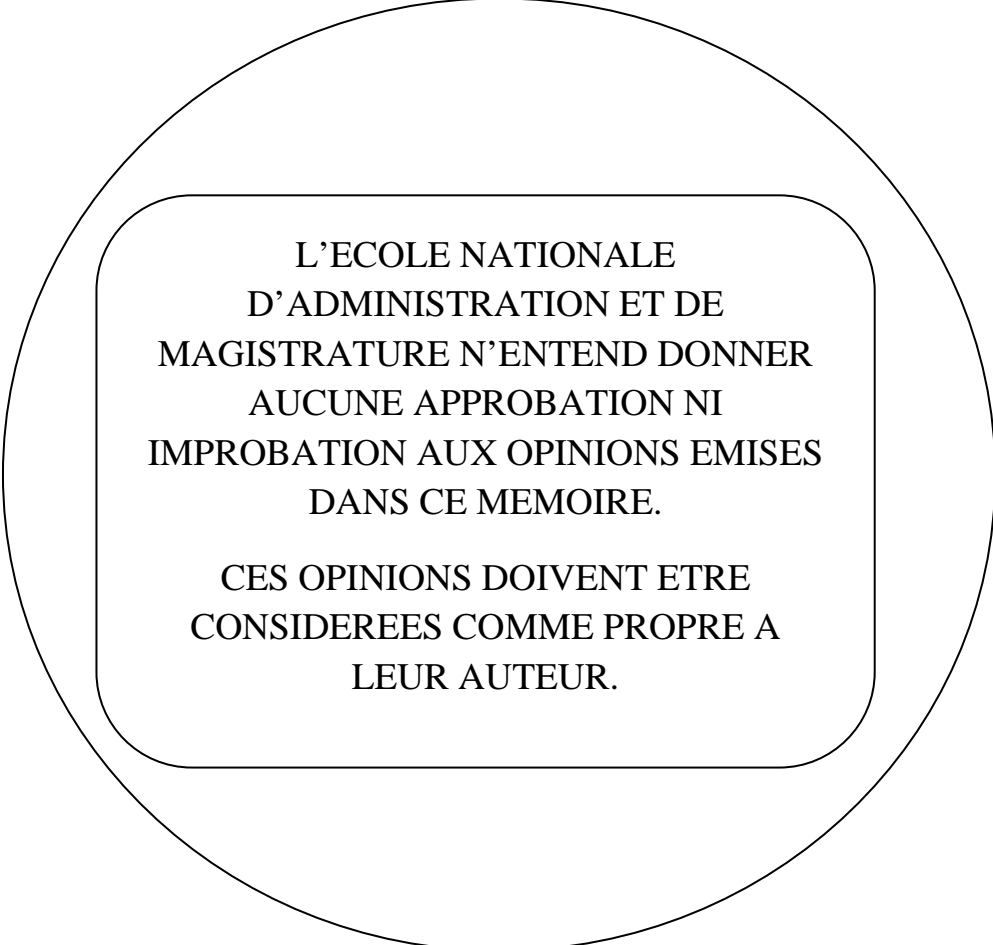
Enseignant à l'ENAM

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Dr Roch E. GBINLO

VICE PRESIDENT : Dr. Bathélémy SENOU

MEMBRE : M. Hubert M. DEGBOGBAHOUN



L'ECOLE NATIONALE
D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER
AUCUNE APPROBATION NI
IMPROBATION AUX OPINIONS EMISES
DANS CE MEMOIRE.

CES OPINIONS DOIVENT ETRE
CONSIDEREES COMME PROPRE A
LEUR AUTEUR.

DEDICACE

- A notre père ZOUMENOU Simon ;
- A notre mère ABOH Isabelle ;
- A notre frère (Marthely) et nos sœurs (Berny's et Laurenda)

REMERCIEMENTS

Nos remerciements vont à l'endroit de :

- ☞ Monsieur ZONHAHOUE Hugues, notre directeur de mémoire qui, malgré ses nombreuses occupations , n'a ménagé aucun effort pour suivre ce travail ;
- ☞ Monsieur SIDI S. Alassane, notre maître de stage pour ses conseils et son aide à la réalisation de ce travail ;
- ☞ Toute l'Administration et le corps des enseignants de l'ENAM pour leur disponibilité permanente ;
- ☞ Tout le personnel de la DDC pour sa disponibilité à nous fournir des informations dont nous avons eu souvent besoin et pour l'ambiance cordiale qui a régnée lors de notre stage ;
- ☞ Mademoiselle Laetitia HOUANSOU pour son aide ;
- ☞ Vous tous qui avez apporté votre soutien de quelque nature que ce soit pour l'heureux aboutissement de ce mémoire.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

APE : Agent Permanent de l'Etat

BGE : Budget Général de l'Etat

CAA : Caisse Autonome d'Amortissement

CDMT : Cadre des Dépenses à Moyen Terme

CES : Conseil Économique et Social

CF : Contrôle Financier

CFPACF : Centre de Formation Professionnel de l'Administration Centrale des Finances

CNRMP : Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics

CPMP : Cellule de Passation des Marchés Publics

DAO : Dossier d'Appel d'Offres

DDC : Direction des Dépenses en Capital

DEB : Direction de l'Exécution du Budget

DGAE : Direction Générale des Affaires Économiques

DGB : Direction Générale du Budget

DGIFD : Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement

DGR : Direction Générale des Ressources

DGSPP : Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DIP : Direction des Investissements Privés

DNMP : Direction Nationale des Marchés Publics

DPB : Direction de la Préparation du Budget

DPF : Direction de la Prospection des Financements

DPIP : la Direction de la Programmation des Investissements Publics

DPP : Direction de la Programmation et de la Prospective

DPRV : Direction des Pensions et Rentes Viagères

FR : Fonds Routier

MEFPD: Ministère de l'Économie ,des Finances et des programmes de Dénationalisation

OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement

PIP : Programme d'Investissements Publics

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SIPIBE : Système Informatique de Préparation Intégrée du Budget de l'Etat

TBE : Tableau de Bord de Étude

TOFE : Tableau des Opérations Financières de l'Etat

TSE : Tableau de Synthèse de Étude

UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableaux	Titres	Pages
1	Réalisation des PIP par secteur d'activité	Annexe 1
2	PIP gestion 2014 par source de financement	Page 15
3	Poids du PIP dans le BGE de 2005 à 2014	Annexe 2
4	Possibilité des problèmes à résoudre	Page 28
5	Tableau de la problématique choisie	Page 34
6	Tableau de Bord de l'étude	Page 41
7	Appréciation de la cause du problème de lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes	Page 56
8	Appréciation de la cause du problème de La non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits	Page 58
9	Appréciation de la cause du problème de la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur	Page 60
10	Synthèse de l'étude	Page 67

LISTE DES FIGURES

Figures	Titres	Pages
Figure N°1	Répartition du PIP gestion 2014 par source de financement	Page 16
Figure N°2	Évolution de la structure de financement du PIP de 2011 à 2014 par source	Page 17
Figure N°3	Poids du PIP, des dépenses ordinaires et autres dépenses dans le BGE de 2005 à 2014	Page 18
Figure N°4	Évolution des prévisions des investissements publics de 2007 à 2014	Page 23
Figure N°5	Appréciation de la cause du PS1	Page 57
Figure N°6	Appréciation de la cause du PS2	Page 59
Figure N°7	Appréciation de la cause du PS3	Page 61

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

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

Efficacité : c'est la mesure par laquelle les résultats se rapprochent des objectifs fixés.

Évaluation : c'est une opération sélective qui vise à apprécier systématiquement et de manière objective la réalisation d'une action.

Lettre de cadrage : lettre établie par le MEF et adressée au ministre dépensier pour lui notifier le cadrage budgétaire qu'il doit respecter dans le cadre de la confection de son budget.

Marchés publics : Ce sont des contrats écrits, passés conformément aux dispositions de la loi n°2009-02 du 07 août 2009 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 visé par la présente loi, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération.

Plan de travail annuel : tableau de bord relatif à la mise en oeuvre des programmes du ministère.

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

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

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

Régie d'avance : assouplissement à l'exclusivité de compétence des comptables publics en matière de maniement de deniers, dans lequel les agents, dépendants d'un ordonnateur, sont habilités à effectuer certaines opérations financières.

Suivi : activité continue permettant de voir les progrès réalisés tant dans la mise en oeuvre des ressources que des objectifs définis.

RESUME

Au cours de notre stage pratique à la Direction Générale du Budget, nous avons découvert entre autres problèmes, celui de la mise en œuvre inefficace des projets d'investissement. Le Programme d'investissements publics 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. Plusieurs structures interviennent dans la mise en œuvre de ces différents projets/programmes. Cette mise en œuvre des projets/programmes est confrontée à certaines difficultés parmi lesquelles nous pouvons citer :

- la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes;
- la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains gestionnaires de crédit ;
- la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur.

Dans le souci d'apporter une contribution à la résolution de ces problèmes, nous avons choisi de déterminer les conditions d'une mise en œuvre efficace des projets d'investissement à travers les objectifs spécifiques suivants :

- identifier les conditions de la célérité dans le traitement et le paiement des décomptes;
- rechercher les conditions d'une bonne maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par les gestionnaires de crédits;
- définir les conditions pour une meilleure célérité dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur.

Ainsi, pour mener à bien notre étude, nous avons déterminé des causes pouvant être à la base des problèmes et établi les hypothèses suivantes :

- la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF est à l'origine de la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes ;
- la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits s'explique par la faible appropriation des informations reçues par ces agents ;
- le retard dans l'obtention des avis de non-objection de certains bailleurs explique la lenteur de la procédure de réallocation de crédits sur financement extérieur.

Des enquêtes faites par questionnaire nous ont permis de vérifier ces hypothèses et d'établir les diagnostics suivants :

- la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF est à l'origine de la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes ;
- la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits s'explique par la faible appropriation des informations reçues par ces agents ;
- le retard dans l'obtention des avis de non-objection de certains bailleurs explique la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur.

Ces résultats nous ont permis de proposer des solutions et recommandations tant à l'endroit de l'Etat béninois qu'à l'endroit des divers Ministères et institutions intervenant dans la mise en oeuvre des projets.

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre I : Cadre contextuel de l'étude, observations de stage à la DGB et choix de la problématique de la mise en oeuvre efficace du PIP

Section I : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage à la DGB

Section II : Choix du groupe de problèmes à résoudre (GPR) et de la prospective théorique de réflexion y relative : la problématique de l'étude

Chapitre II : Cadre théorique et méthodologique de résolution de la problématique de la mise en oeuvre efficace du PIP

Section I : Objectifs, hypothèses et revue de littérature de l'étude

Section II : Choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses

Chapitre III : Enquête, analyse des données et approches de solutions à la problématique de la mise en oeuvre efficace du PIP

Section I : Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données

Section II : Approches de solutions et conditions de leur mise en oeuvre

Conclusion

Références bibliographiques

Annexes

Table des matières

INTRODUCTION

L'investissement est un véritable facteur de développement. C'est un élément décisif pour la croissance économique, l'aménagement des territoires, l'amélioration du cadre de vie et la réduction de la pauvreté . Pour ce faire, le Bénin a adopté depuis l'an 2000 une stratégie globale d'investissements qui s'est particulièrement intensifiée dans tous les secteurs de l'économie nationale et ceci pour lutter contre la pauvreté dans une vision de développement durable prenant en compte les dimensions ci après :

➤ **la dimension économique**

- ✓ Faciliter la mobilité ;
- ✓ Améliorer l'économie ;
- ✓ Accroître l'offre de services et la compétitivité ;
- ✓ Attirer l'investissement privé.

➤ **la dimension sociale**

- ✓ Améliorer les conditions de vie des populations ;
- ✓ Créer des emplois et des revenus.

➤ **la dimension environnementale**

- ✓ Conserver les ressources naturelles ;
- ✓ Améliorer la qualité environnementale ;
- ✓ Résorption des inondations.

C'est cette option qui justifie la mise en oeuvre des projets et programmes dans tous les Ministères et Institutions de l'Etat. Ces projets et programmes sont détaillés dans un document appelé le Programme d'Investissements Publics(PIP). En effet au titre de l'année 2014 les dépenses publiques orientées vers les investissements s'élèvent à 297,8 milliards de franc CFA. L'intention de consacrer cette proportion des dépenses publiques aux investissements traduit la volonté des autorités de faire du PIP un facteur privilégié pour la création de richesses en vue d'atteindre l'objectif primordial qui est celui de réduire de manière substantielle la pauvreté au Bénin. Dans ce cadre, pour réaliser une croissance à deux chiffres, il faudrait d'une part un taux d'investissement plus élevé que par le passé et d'autre part, une bonne mise en oeuvre du Programme d'Investissements Publics. Mais force est de

constater qu'en dépit des ressources englouties dans la mise en oeuvre du Programme d'Investissements Publics les performances obtenues ne sont guère reluisantes. On est alors en droit de se poser la question de savoir pourquoi les objectifs ne sont pas atteints, de savoir ce qui bloque la bonne mise en oeuvre du PIP et quelles sont les mesures à prendre pour y remédier ? C'est dans l'optique d'apporter des réponses à ces questions que nous avons décidé de réfléchir sur le thème « Analyse de la mise en oeuvre efficace du Programme d'Investissements Publics ». Pour réaliser de manière cohérente notre étude, nous avons adopté un plan comprenant trois chapitres à savoir :

- un chapitre préliminaire ;
- un chapitre premier ;
- un chapitre deuxième.

Le chapitre préliminaire présentera sommairement le cadre de notre étude, restituera nos observations de stage et nous conduira au ciblage de la problématique .Quant au chapitre premier il abordera le cadre théorique et méthodologique de notre étude avant de traiter de la collecte et de la présentation des données mobilisées dans le but de vérifier nos hypothèses.

Enfin le chapitre deuxième sera consacré à l'analyse des données, aux approches de solutions et aux conditions de leur mise en oeuvre.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

**CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE A LA DGB ET CHOIX
DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE**

Ce chapitre présente le cadre contextuel de l'étude et les observations de stage. Il se rapporte également au choix du groupe de problèmes à résoudre et à la formulation de la problématique de l'étude.

Section 1 : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage

Cette première section nous permet de prendre connaissance du cadre contextuel de notre étude à savoir la Direction Générale du Budget d'une part, et de rendre compte de l'état des lieux au sujet de la mise en œuvre des investissements publics, d'autre part.

Paragraphe 1 : Cadre contextuel de l'étude

Ce paragraphe regroupe le cadre institutionnel, le cadre physique et le cadre environnemental de l'étude à la Direction Générale du Budget.

I- Cadre institutionnel de l'étude

A- Missions et attributions

La Direction Générale du Budget, conformément aux dispositions de l'arrêté n° 0133/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement (AOF) de la DGB, a pour missions essentielles de :

- élaborer les lois de finances initiales et rectificatives ;
- exécuter les dépenses réparties de personnel et les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat (BGE) ;
- suivre l'exécution des dépenses du BGE et des Budgets programmes à travers le Système intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) ;
- intégrer au BGE les projets et programmes inscrits au PIP en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- concevoir, mettre en œuvre, suivre et évaluer les réformes budgétaires ;
- appuyer et assister techniquement les ministères et institutions de l'Etat dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des budgets programmes ;
- appliquer le code des pensions de retraites ;
- former et recycler le personnel appartenant au corps de l'administration centrale des finances ;

- élaborer le compte administratif du BGE en dépenses ;
- assurer le traitement informatique des données relatives au budget.

B- Organisation

La DGB, dans le cadre de l'exécution de ses différentes activités, comprend :

- les structures et personnes directement rattachées au directeur Général du Budget :
 - le Secrétariat du Directeur Général ;
 - l'Assistant du Directeur Général ;
 - l'Équipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB) ;
- 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).

II- Cadre physique et environnemental de l'étude

Cette partie est consacrée, d'une part au cadre physique de l'étude : la Direction des Dépenses en Capital, et d'autre part à la présentation de l'environnement de l'étude.

A- Cadre physique de l'étude : la Direction des Dépenses en capital

Le cadre physique de réflexion se rapporte à la Direction des Dépenses en capital.

1- Attributions

La Direction des Dépenses en Capital est chargée de :

- veiller à l'intégration au Budget Général de l'Etat des projets et programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics (PIP) en collaboration avec les services techniques du Ministère en charge de la Prospective et les Ministères sectoriels ;

- suivre l'exécution physique et financière des projets et programmes inscrits au PIP en liaison avec les directions opérationnelles du Ministère en charge de la Prospective et les ministères sectoriels ;
- définir les modalités d'exécution du PIP en collaboration avec le Ministère chargé du développement et les ministères sectoriels ;
- engager et liquider les dépenses du budget d'équipement socio-administratif d'intérêt commun ;
- gérer les crédits des investissements en portefeuille ;
- tenir le fichier des régisseurs de projets et programmes ;
- élaborer les projets d'arrêtés de création de régies spéciales d'avances, de régies PIP et de nomination des régisseurs pour les dépenses en capital ;
- suivre les dépenses afférentes aux contreparties béninoises dans les projets cofinancés.

2- Organisation

La Direction des Dépenses en Capital comprend trois services :

- un Secrétariat Administratif ;
- un Service de la Préparation du Budget des Dépenses en Capital ;
- un Service de l'Exécution du Budget des Dépenses en Capital et du Budget d'Équipements Socio-Administratifs.

B- Cadre environnemental de la DGB

Le cadre environnemental est l'ensemble des facteurs aussi bien internes qu'externes à une entreprise et qui influencent les actions de cette dernière. Il est constitué d'une multitude de sous-ensemble en perpétuelle évolution. Le cadre environnemental comprend : le micro environnement et le macro environnement.

1- Le microenvironnement

Le microenvironnement de la DGB regroupe l'ensemble des acteurs qui interviennent dans le déroulement de ses activités. Il s'agit, entre autres, de ses fournisseurs, prestataires de services et de ses partenaires.

a- Les fournisseurs

Ils représentent les tiers, qui peuvent être des personnes physiques ou morales. Ce sont les fournisseurs de biens et de services.

b- Les partenaires

Au Bénin, le suivi de l'exécution physique est assuré non seulement par le Ministère en charge des Finances mais également par le ministère de la prospective et les ministères sectoriels.

c- Les bénéficiaires des prestations de la DGB

Ce sont des personnes morales vers qui est destinée l'offre de prestation de la DGB. Il s'agit :

- des Entreprises ;
- des Particuliers ;
- de l'Etat.

2- Le macro environnement de la DGB

Le macro environnement correspond à l'ensemble des facteurs externes qui ont un effet sur le fonctionnement du centre. Il s'agit, entre autres, des cadres juridique et réglementaire, socioculturel, politique et technologique de la DGB.

a- L'environnement juridique et réglementaire

Il se rapporte aux lois, conventions, décrets et règlements régissant le secteur de l'exécution des dépenses publiques en République du Bénin. En effet, dans la mise en œuvre des investissements publics, la DGB à l'instar des autres structures concernées doit veiller au respect des dispositions suivantes :

- la Constitution du 11 décembre 1990;
- la directive N°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances ;
- la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finance ;
- la loi N° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin;
- le décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique

Les différents textes qui constituent le cadre juridique cités supra, organisent l'intervention de différentes structures étatiques et communautaires qui constituent le cadre institutionnel.

b- L'environnement socioculturel

Il s'agit ici, parlant de la culture, de l'ensemble des habitudes, mœurs et croyances propres au Bénin. Il est important de prendre en compte cet environnement d'autant plus qu'il permet d'orienter les actions sociales.

c- L'environnement politique (la politique économique et sociale)

Les objectifs de développement tenant, entre autres, à l'amélioration du niveau de vie des populations et à la mise à disposition d'infrastructures modernes et bien d'autres objectifs ; lesquels nécessitent une gestion rigoureuse des investissements publics.

d- L'environnement technologique

Il s'agit des moyens technologiques dont dispose la DGB dans l'exercice de ses activités. Avec l'avènement des Nouvelles Technologies d'Information et de la Communication (NTIC), la DGB a bénéficié d'un appui des partenaires en équipements pour la connexion internet.

Paragraphe 2 : Observations de stage sur les activités de la DGB

Durant notre stage à la DGB, nos observations se sont accentuées sur les facteurs susceptibles d'influencer la DGB dans l'exercice de ses missions. Il s'agit des mécanismes de réalisation des activités à la DGB et des effets de l'environnement sur ses activités. Les résultats du présent exercice ont été restitués en deux points :

- l'état des lieux sur la réalisation des activités de la DGB ;
- le bilan des observations : atouts et problèmes.

I- Etat des lieux sur la réalisation des activités de la DGB

Cet état des lieux porte non seulement sur les activités précises de la DGB en matière d'investissement public mais, également sur les facteurs les influant.

A- Etat des lieux à l'interne

Il s'agit des observations faites sur le lieu de stage sans prise en compte de l'influence de l'environnement sur les dites activités.

1- Observations sur les procédures d'élaboration du Programme d'Investissements Publics (PIP)

L'inscription des projets ou programme et l'élaboration du Programme d'Investissements obéissent à un processus bien défini, comportant les étapes ci-après :

- l'élaboration du cadre macro-économique et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) par le Comité PIB/TOFE (DPI, INSAE, DGB, DGAE et DGSP) ;
- la rédaction et l'envoi d'une lettre de cadrage aux Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat par le MEFPD ;
- la conception et l'envoi des fiches ANAPROG (système d'Analyse Multicritère de Sélection des Projets) des projets à inscrire au PIP aux différents Ministères et Institutions de l'Etat par la DPI ;
- l'identification des projets au niveau des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- le remplissage des fiches ANAPROG ;
- les séances de concertations budgétaires au niveau des Ministères et Institutions de l'Etat en vue d'une sélection des projets ;
- la réception des fiches ANAPROG des projets à inscrire au PIP et l'analyse des projets par la DPI à travers ses services ;
- l'élaboration de la première mouture du PIP par la DPI/MPDEAP-CAG ;
- le calcul du PIP global qui s'obtient par le produit suivant :

$$\boxed{\text{PIP} = \text{Produit Intérieur Brut} \times \text{Taux d'Investissement}}$$

Ce produit est composé du PIP Administration Centrale, du PIP Entreprises Publiques et du PIP Collectivités Locales ;

- le niveau des investissements à inscrire au TOFE. Ce niveau est déterminé à partir du PIP Administration Centrale, corrigé avec le taux de réalisation prévisionnelle. Ce chiffre s'obtient dans le TOFE en faisant l'addition suivante: (contribution budgétaire à l'investissement + dons + prêts) ;
- la validation de la première mouture du PIP par les DPP des Ministères et les Institutions de l'Etat ;

- l'examen de la première mouture du PIP par le conseil des ministres;
- la séance de concertation entre le MPDEPP-CAG et le MEF sur la première mouture du PIP ;
- la finalisation de la première mouture du PIP et la transmission des documents du PIP aux Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat, au MEF et à l'Assemblée Nationale par la DPI ;
- l'examen et le vote du Budget Général de l'Etat par le Parlement ;
- la transmission des documents du PIP aux Ministères et Institutions de l'Etat;
- l'archivage des documents du PIP dans une base de données documentaires.

L'une des tâches importantes relatives à l'élaboration du budget de l'Etat est l'élaboration du cadre macro-économique.

a- Élaboration du cadre macro-économique et le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)

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

➤ **les orientations et options macro-économiques**

L'objectif des orientations et options macro-économiques est de déterminer le montant global du PIP pour trois (3) ans. Les éléments de base qui permettent de déterminer les orientations et les options macro-économiques sont: le niveau du PIP courant et du taux de croissance prévisible en tenant compte des difficultés tant conjoncturelles que structurelles de l'économie et des mesures envisagées pour les corriger. Les données brutes sont recueillies soit auprès de l'INSAE soit dans le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE).

➤ **Les orientations et options sectorielles en matière de financement**

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

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

- la part (en%) du secteur de l'Administration.

A titre indicatif, présentons le tableau de réalisation des PIP par secteur d'activité. Voir tableau n°1(annexe)

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

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

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

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

Intervient ensuite, la phase de sélection des projets et programmes à inscrire au PIP

b- Des conditions relatives à la sélection des projets et programmes à inscrire au PIP

Conformément aux directives de 2009 de l'UEMOA relative aux finances publiques, la sélection des investissements doit s'inscrire dans un cadrage macro-économique sur une période pluriannuelle de trois ans au moins. Le PIP est, lui aussi, élaboré pour trois ans à partir des axes stratégiques du document de stratégie de croissance pour la réduction de la

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

➤ **Critères d'ordre général**

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

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

Ainsi, seront retenus pour :

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

➤ **Critères d'ordre spécifique**

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

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

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

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

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

La première mouture du document du PIP est soumise aux DPP pour la validation. Le document du PIP validé est introduit en Conseil des Ministres pour son adoption avant sa transmission à l'Assemblée Nationale.

En raison des critères d'éligibilité au PIP et des arbitrages auxquels ils sont soumis, au triple plan sectoriel, interministériel et national, la sélection des projets d'investissement a connu une amélioration sensible. Les projets et programmes à inscrire au PIP font l'objet d'une sélection rigoureuse se faisant sur la base d'un certain nombre de critères clés et indispensables permettant d'assurer l'effectivité et l'achèvement de leur mise en oeuvre.

Constat significatif : l'existence de critères de sélection des programmes ou projets d'investissement public (force)

3- observations sur les modalités de financement du Programme d'Investissements Publics

Le financement du PIP s'opère à travers deux sources de financement : les sources intérieures et les sources extérieures.

Depuis 2010, les sources intérieures sont limitées au Budget National (BN). Quant aux sources extérieures, elles comprennent les prêts provenant de diverses institutions financières (BM, FMI, BOAD, BID, BADEA, OPEP, etc.) et les dons provenant d'institutions d'assistance aussi bien multilatérales que bilatérales (PNUD, FNUAP, FEM, GIZ, Danemark, Japon, Belgique, etc.) et suivent le plus souvent des procédures de mobilisation propres à chaque partenaire. En effet, voulant s'assurer de l'effectivité de l'utilisation des fonds alloués aux objectifs préfixés, les partenaires au développement posent des conditionnalités dont la réalisation, est un préalable à tout déblocage de fonds. Les procédures entraînent parfois la non prise en compte par le SIGFiP de certaines dépenses effectuées sur ressources extérieures. Il s'agit notamment des dépenses dont les bailleurs de fonds préfèrent eux même effectuer les paiements liés au règlement des travaux. Nous notons dès lors la non intégration des dépenses effectuées sur les ressources extérieures dans SIGFiP.

Constat significatif : la non intégration des dépenses effectuées sur les ressources extérieures dans SIGFiP (faiblesse).

Présentons, dans le tableau ci-après, le PIP gestion 2014 par source de financement et son évolution par rapport à 2013.

Tableau 2 : PIP gestion 2014 par source de financement (en million de FCFA)

	PREVISIONS 2013	PREVISIONS 2014	Poids prévision 2014 par rapport au Total Général (%)	Taux d'accroisst. de Prévisions 2013 à 2014 (%)
BUDGET NATIONAL	143 000,00	161 600,00	54,26	13,01
- <i>BN CPT</i>	83 645,03	<i>86 100,98</i>	28,91	2,94
- <i>BN exclusif</i>	59 354,96	<i>75 499,02</i>	25,35	27,19
SOURCES INTERIEURES	143 000,00	161 600,00	54,26	13,00
Prêts	67 900,00	<i>55 368,65</i>	18,59	-18,45
Dons	62 000	<i>80 831,35</i>	27,14	30,37
SOURCES EXTERIEURES	129 900,00	136 200,00	45,74	4,85
TOTAL GENERAL	272 900,00	297 800,00	100	9,12

Source : Direction Générale du Suivi des Projets et programmes (DGSPP)/MDAEP

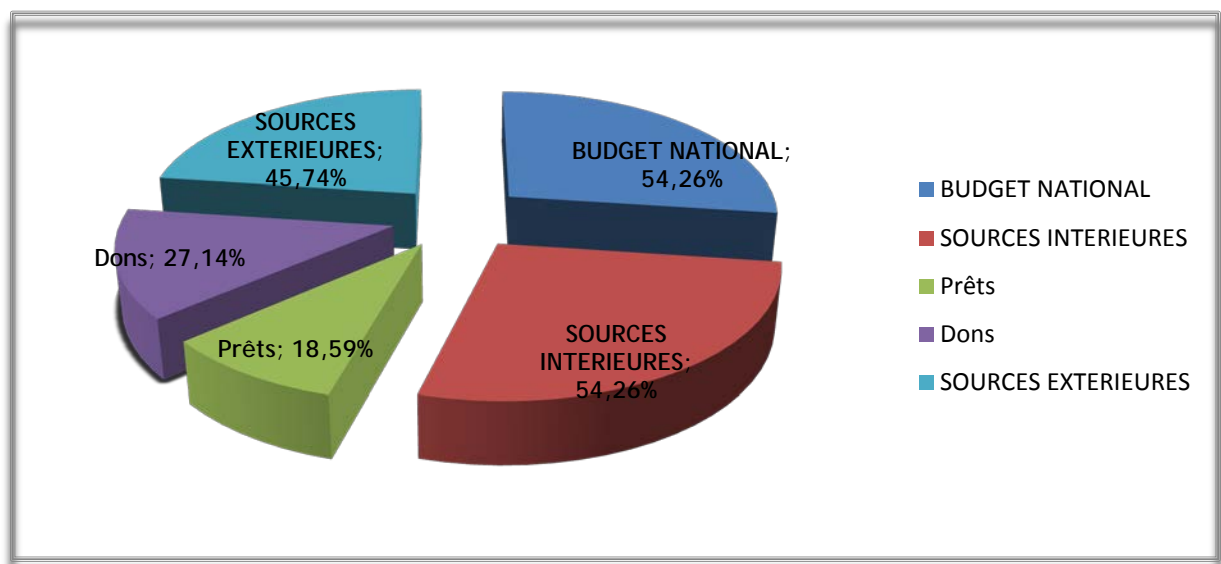
Les données du tableau n°2 ci-dessus indiquent que **45,74%** du financement du PIP gestion 2014 est assuré par les ressources extérieures. En effet, la contribution des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) au financement du PIP se chiffre à **136,2 milliards de FCFA**. Le montant prévisionnel des dons est de **80,8 milliards de FCFA**, soit **27,14%** du montant des ressources extérieures. Les prêts participent pour **18,59%** du montant des ressources extérieures, soit **55,4 milliards de FCFA**.

La contribution attendue des ressources intérieures (BN) au financement des projets et programmes de développement est de **54,26 %**, soit **161,6 milliards de FCFA**.

Par rapport à 2013, le montant prévisionnel des sources extérieures du PIP gestion 2014 a connu une hausse de **4,85%** correspondant à **6,30 milliards de FCFA**. Par contre, les ressources prévisionnelles sur prêt ont connu une baisse de **18,45%** par rapport à 2013.

Les ressources intérieures quant à elles ont connu un accroissement de **13%** par rapport à 2013. En terme nominal, le montant prévisionnel des ressources intérieures a augmenté de **18,6 milliards de FCFA** (143 milliards de FCFA en 2013).

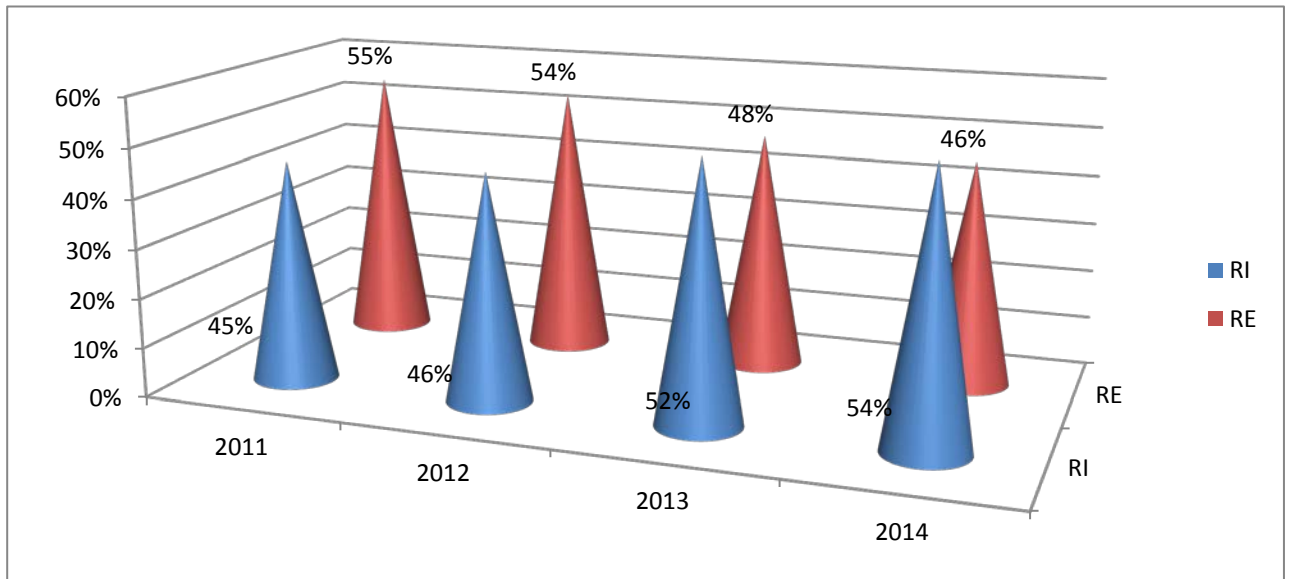
Graphique 1 : Répartition du PIP gestion 2014 par source de financement



Source : DGSP/MDAEP

Sur le triennal 2012-2014, l'année 2014 a enregistré une prévision de financement du PIP sur les ressources extérieures inférieure à celle sur ressources intérieures (cf. graphique n°2).

Graphique 2 : Évolution de la structure de financement du PIP de 2011 à 2014 par source

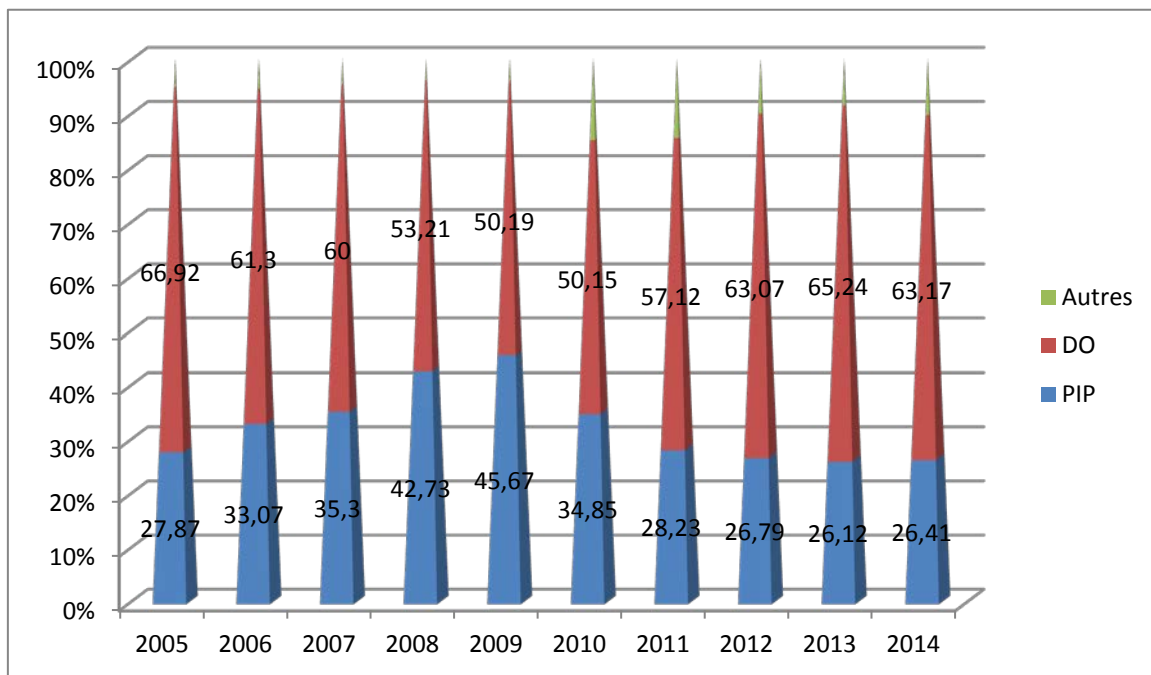


Source : DGSP/MDAEP

Il est ensuite procédé **aux arbitrages budgétaires (force)** et à l'intégration des projets sélectionnés dans le Budget Général de l'Etat. L'élaboration du PIP fait l'objet d'un pré arbitrage budgétaire entre le MDEAP en collaboration avec le MEFPD et les sectoriels.

Selon les informations recueillies au MEFPD, nous présentons le poids du PIP dans le BGE de 2005 à 2014 dans le tableau 3 (voire annexe). A partir des données de ce tableau, nous avons réalisé le graphique suivant :

Figure 3 : Poids du PIP, des dépenses ordinaires et des autres dépenses dans le BGE de 2005 à 2014



Source : MEFPD

Ce tableau nous montre la régression de la part relative des dépenses d'investissement durant ces cinq dernières années, par rapport aux dépenses totales du Budget Général de l'Etat (BGE). En effet, le poids du PIP par rapport au BGE est passé de 45,67% en 2009 à 26,41% en 2014. Le PIP perd progressivement de l'importance par rapport aux dépenses totales du BGE au profit des dépenses ordinaires au fil des années. En conclusion, la politique de l'investissement se traduit par une régression soutenue de la part du PIP dans le BGE, ces dernières années.

Constat significatif : la baisse relative du PIP par rapport au BGE durant ces cinq dernières années (faiblesse) au profit des dépenses ordinaires (faiblesse).

La mise en œuvre des investissements publics se fait au respect des procédures d'exécution des dépenses publiques.

4- Observations sur les procédures d'exécution des dépenses publiques

Les différentes phases de la procédure d'exécution des dépenses publiques sont au nombre de quatre. Il s'agit de:

- l'engagement ;

- la liquidation ;
- l'ordonnancement ;
- le paiement.

a- L'engagement et l'ordonnancement des dépenses d'investissement

Pour une exécution satisfaisante des budgets programmes, l'engagement et l'ordonnancement des dépenses d'investissement doivent s'effectuer à l'aide d'outils et selon les procédures qui garantissent la fluidité des opérations et la rapidité des délais. Malheureusement, il arrive que la régulation budgétaire en fonction des difficultés de trésorerie entraîne la limitation des crédits mis à la disposition des ministères sectoriels allant jusqu'au blocage des opérations dans le SIGFiP sans association des gestionnaires sectoriels de crédits, perturbant ainsi l'exécution des opérations d'investissement en cours d'année. On remarque donc l'impact négatif **du manque de disponibilités financières (faiblesse)** sur la mise en œuvre des PIP.

Très souvent, certaines dépenses sont décidées en conseil des ministres sans considération des allocations budgétaires prévues dans la loi de finances. Le recours abusif à de telles dépenses met en échec le lien entre le budget-programme, le CDMT, les priorités stratégiques des politiques publiques sectorielles et nationales. On remarque donc une incidence des décisions politiques sur la bonne mise en œuvre des projets.

Constats significatifs : les fréquents changements d'orientation des priorités politiques (faiblesse).

b- Du traitement au paiement des décomptes

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat ou tout autre organisme public se libère de sa dette. Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, les paiements ne peuvent intervenir qu'à l'échéance de la dette, après l'exécution du service, selon les textes en vigueur en République du Bénin. Malheureusement, il est souvent remarqué une lenteur dans le processus de traitement et de paiement des décomptes, qui affecte malheureusement l'exécution des investissements publics. On remarque également que certains gestionnaires de crédits ne maîtrisent ni les procédures d'exécution des dépenses publiques, ni celles de passation de marchés publics, ce qui entrave la bonne mise en œuvre des PIP.

Constats significatifs :

- **la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes (faiblesse) ;**

- **la non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés publics par certains gestionnaires de crédits.**

-

5- Observations par rapport aux innovations de la LOLF

Les innovations de la LOLF de septembre 2013 sont diverses et vont de l'adoption de nouveaux principes juridiques à l'accroissement du pouvoir des organes de contrôle en passant par l'introduction de nouveaux outils qui clarifient l'action du gouvernement. Il s'agit entre autres de :

- **la sincérité budgétaire**, un procédé interdisant à l'Etat de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources qu'il présente dans la loi de finances. Elle est présentée dans la LOLF de 2013 en son article **8 al 2** comme suit : « les prévisions de ressources et de charges de l'Etat sont sincères. Elles sont effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi » ;
- **la pluriannualité** introduit dans la gestion publique à travers la prise en compte, à moyen terme, de l'impact des décisions publiques. Si l'annualité reste le cadre d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat, la programmation budgétaire doit désormais anticiper les exercices ultérieurs par l'élaboration de documents de cadrage pluriannuel pour justifier des choix budgétaires de la loi de finances de l'année. Ces documents sont visés aux **articles 56 et 57** de la LOLF et sont désignés comme :
 - **le document de programmation budgétaire et économique pluriannuel (DPBEP) ;**
 - **et le document de programmation pluriannuel des dépenses (DPPD) ;**
- la déclinaison du budget en programmes (budgets programmes) qui traduit la réorganisation du budget autour de la finalité des dépenses à trois niveaux : les missions, les programmes et les activités ;
- la déconcentration du pouvoir d'ordonnateur principal qui veut que chaque ministre sectoriel ou président d'institution constitutionnelle soit automatiquement ordonnateur principal des crédits des programmes ou de la dotation de son secteur ministériel ou de son institution (**art 72**) ;

- la réduction du délai de la période complémentaire à un mois en ce qui concerne les opérations de régularisation de recettes et de dépenses par les comptables publics (**art 80**) ;
- la fongibilité des crédits veut que les crédits soient redéployables à l'intérieur d'un même programme sur décision de l'ordonnateur. On dit qu'ils sont fongibles. Leur affectation, dans le cadre d'un programme n'est pas prédéterminée de manière rigide mais simplement prévisionnelle, dans le respect de certaines limites (**Article 18**). L'ordonnateur a autorité pour l'affectation des crédits votés à l'intérieur de cette enveloppe globale ; il est libre de les redéployer par nature dans le respect de certaines contraintes :
 - les crédits de personnel peuvent abonder les crédits de biens et services, de transfert et d'investissement ;
 - les crédits de biens et services ainsi que les crédits de transfert peuvent abonder les crédits d'investissement ;
 - les crédits d'investissements ne peuvent abonder aucune des autres natures de dépense (fongibilité asymétrique) ;
 - les crédits de personnel ne peuvent être abondés à partir des autres natures de dépense (fongibilité asymétrique).

Malheureusement, dans la pratique, il est légion de remarquer que les crédits destinés à l'accomplissement d'une tâche précise sont détournés de leur destination au profit d'autres activités sans autorisation préalable des bailleurs (procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures), ce qui décourage ces bailleurs et les incite à retirer leur aide financière. De ce fait, une nouvelle décision vient réformer la procédure de réallocation de crédits en posant comme préalable l'obtention des avis de non-objection des bailleurs, ce qui retarde les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur.

Constat significatif : retard dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur (faiblesse).

Dans le but de s'assurer de la bonne mise en œuvre des PIP, il est créé au sein de chaque ministère au moins une régie conformément aux dispositions en vigueur.

6- **Le suivi de l'exécution des projets et des investissements en portefeuille**

Le suivi de l'évolution physique et financière des projets/programmes est fait entre autres par la DDC qui élabore également les projets de décisions de mandatement pour les investissements en portefeuille. L'évolution physique des projets s'apprécie sur le terrain au vue du niveau d'exécution concrète. Il est créé dans les ministères sectoriels des cellules de suivi-évaluation afin de permettre une exécution performante des tâches et apporter des corrections en cours d'exécution s'il y a lieu. Mais, nous avons constaté que certaines de ces cellules ne sont pas opérationnelles ou manque de personnel qualifié. **Il ressort donc à ce niveau la non opérationnalité de certaines cellules de suivi-évaluation et la faiblesse liée à l'insuffisance de personnel qualifié (faiblesse).**

En ce qui concerne l'exécution financière, la DDC vérifie le niveau du taux d'exécution financière en prenant en compte les prévisions des crédits et les réalisations. L'exécution financière du projet regroupe les dépenses relatives aux marchés publics à savoir: les avances de démarrage, les décomptes et les retenues de garantie. Le suivi des projets se fait en collaboration avec les services compétents du Ministère chargé du développement et du Ministère bénéficiaire.

Malgré l'intervention de nombreuses structures dans le suivi-évaluation, il y a une défaillance des mécanismes de suivi-évaluation qui se traduit par l'irrégularité du suivi et les mauvaises évaluations.

7- Évaluation et appréciation des niveaux de réalisation des projets de développement au Bénin (source DGSPP)

Les rapports périodiques, sur l'état d'avancement du Programme d'Investissements Publics (PIP), constituent un outil d'évaluation et d'appréciation des niveaux de réalisation des projets de développement au Bénin. Ils aident à la prise de décisions appropriées pour corriger les insuffisances notées dans la mise en œuvre des projets et programmes d'investissements publics.

Présentation du portefeuille actif de l'Etat gestion 2014

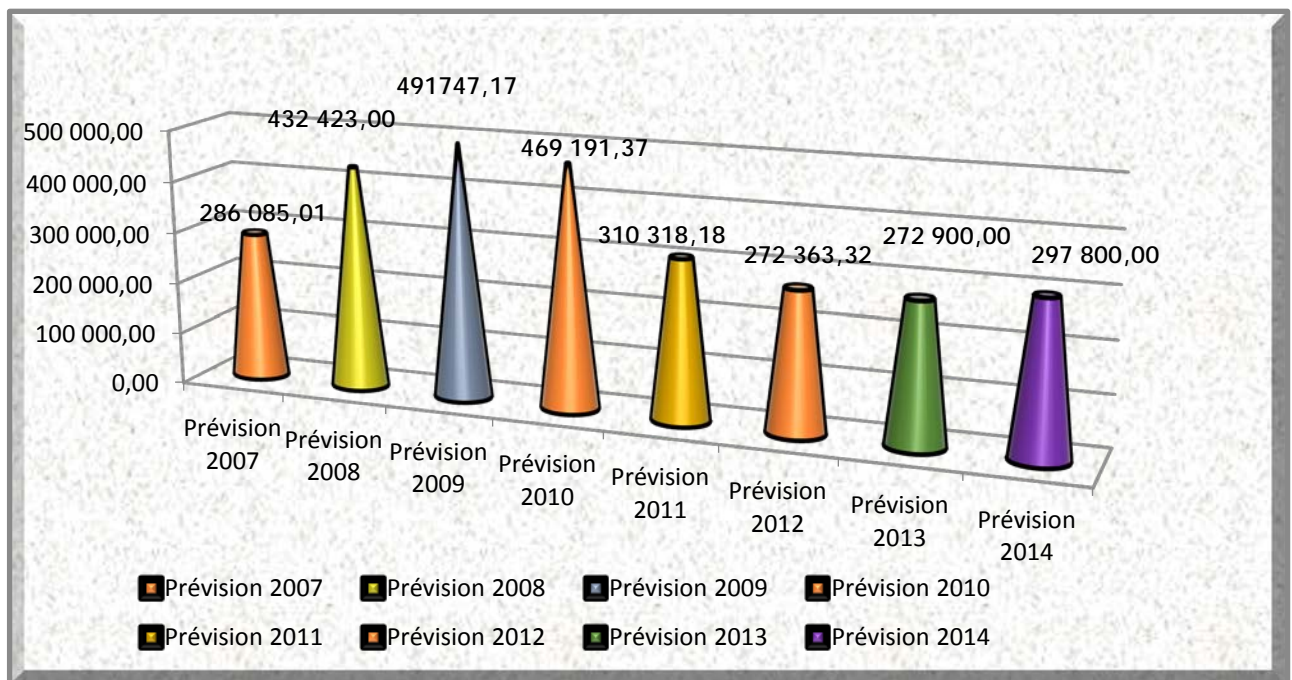
Le PIP gestion 2014 comprend **300** projets et programmes (**264 anciens** et **36 nouveaux**). Le coût global actualisé de ces projets et programmes est estimé à **4.484,59 milliards de FCFA**. Le montant prévisionnel pour le PIP gestion 2014 s'élève à **297,80 milliards de FCFA**.

Le nombre de projets inscrits au PIP gestion 2014 est en baisse de 5,96% (19 projets/programmes) par rapport à 2013 (319). Cette diminution s'explique par la suppression de certains anciens projets suite aux travaux d'assainissement du portefeuille.

La baisse du nombre de projets inscrits au PIP gestion 2014 ne s'est pas accompagnée d'une diminution du montant prévisionnel. Ainsi, le montant prévisionnel du PIP gestion 2014 (297,80 milliards de FCFA) est en hausse de 9,12% par rapport à 2013 (272,90 milliards de FCFA).

Le graphique N°4 ci-dessous illustre l'évolution des prévisions d'investissements publics sur la période 2007-2014 :

Graphique 4 : Évolution des prévisions des investissements publics de 2007 à 2014
(en million de FCFA)



Source : DGSP/ (MDAEP)

La contribution attendue des ressources intérieures (BN), au financement des projets et programmes de développement est de **54,26 %**, soit **161,6 milliards de FCFA**.

Par rapport à 2013, le montant prévisionnel des ressources extérieures du PIP, gestion 2014, a connu une hausse de **4,85%** correspondant à **6,30 milliards de FCFA**. Par contre, les ressources prévisionnelles relatives aux emprunts ont connu une baisse de **18,45%** par rapport à 2013.

Les ressources intérieures, quant à elles ont connu un accroissement de **13%** par rapport à 2013. En terme nominal, le montant prévisionnel des ressources intérieures a augmenté de **18,6 milliards de FCFA** (143 milliards de FCFA en 2013).

L'analyse de ces prévisions, sur le triennal 2012-2014, montre que les années 2013 et 2014 ont enregistré des prévisions de financement du PIP sur ressources extérieures inférieures à celles enregistrées sur ressources intérieures.

La réalisation financière des projets et programmes s'apprécie sur la base des données collectées auprès d'autres acteurs de la chaîne de Planification, de Programmation, de Budgétisation et de Suivi (PPBS) des investissements publics que sont la Direction Générale du Budget (DGB) via le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) et la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) pour les financements sur ressources extérieures.

a- Exécution financière du PIP gestion 2014 au 31 décembre

Au 31 décembre 2014, sur plus de neuf dixième des crédits prévisionnels d'investissements engagés, moins de sept dixième (7/10) de ces crédits ont été ordonnancés.

Le taux d'engagement est de **92,99%** correspondant à un montant de **276,93 milliards de FCFA**. Ce niveau d'exécution financière révèle les performances enregistrées aussi bien sur les ressources extérieures (**92,46%**) que sur les ressources intérieures (**93,43%**).

Le taux d'ordonnancement de **68,17%** correspond à un montant de **203,01 milliards de FCFA**. Il en résulte un écart de **24,82 points**, soit **73,92 milliards de FCFA** entre les engagements et les ordonnancements.

Le montant ordonnancé sur le Budget National s'élève à **103,44 milliards de FCFA** tandis que celui enregistré par les ressources extérieures est de **99,57 milliards de FCFA**. Le taux d'exécution financière, base ordonnancement, est à **73,11%** pour les ressources extérieures, soit environ la moitié (**49,05%**) de la réalisation financière totale du PIP.

Ces résultats obtenus à fin décembre 2014 sont en régression par rapport à ceux enregistrés à la même période de 2013. Ainsi, le taux d'exécution financière, base ordonnancement, est en recul de **19,77 points** par rapport à 2013 (**87,94%**). Quant au montant ordonnancé, il suit la même tendance avec une baisse de **36,97 milliards de FCFA** (**239,98 milliards de FCFA** à fin décembre 2013).

La même situation est observée au niveau des engagements. Une baisse de **10,62 points** du taux d'engagement a été remarquée par rapport à la même période de l'année 2013 (**103,61%**). S'agissant du montant engagé, il a connu une diminution de **5,82 milliards de FCFA (282,75 milliards de FCFA en 2013)**.

b- Exécution physique du PIP gestion 2014 au 31 décembre

Dans l'ensemble, tous les ministères et institutions de l'Etat ont transmis leurs rapports au 31 décembre 2014 à la DGSP. Vingt et un ministères ont rendu disponibles les taux d'exécution physique.

Sur l'ensemble des **vingt-sept (27)** ministères et institutions de l'Etat, **un (01) seul (MAEP)** n'a pas transmis son rapport au 31 décembre 2014 à la DGSP. Il y'a donc un retard pour ce qui est de **l'élaboration et la publication des rapports de performance par certains ministères**. Parmi les **vingt-six (26)** ministères et institutions qui ont envoyé des rapports, **cinq (05)** n'ont pas rendu disponibles les taux d'exécution physique (Cf. tableau en annexe n°4).

Pour ces **vingt et un (21)** ministères, les plus forts taux d'exécution physique sont enregistrés au niveau du Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes du Troisième Age (**94,54%**), du Ministère de la Défense Nationale (**90,94%**), du Ministère de l'Économie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (**89,00%**), du Ministère Chargé des Relations avec les Institutions (**88,17%**), du Ministère de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication (**87,93%**), du Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (**83,12%**) et du Ministère de l'Enseignement Secondaire de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes (**81%**). Les plus faibles taux ont été notés au niveau des ministères en charge de l'Enseignement Supérieur (**34,88%**), de l'Economie Maritime (**47,90%**) et de l'Industrie (**50,77%**).

Douze (12) ministères ont enregistré des TEP compris entre 51% et 80%. Il s'agit des ministères en charge du Développement (**78,70%**), du Travail (**78,5%**), des enseignements maternel et Primaire (**78,00%**), de l'Evaluation (**77,90%**), de l'Environnement (**76,60%**), de l'Energie (**71,98%**), de la Culture (**71,90%**), de l'Urbanisme (**70,92%**), de la

Décentralisation (62,35%), de la Santé (60,52%), de l'Intérieur (59,01%) et de la Micro Finance (57,09%).

Constat significatif: l'élaboration et la publication tardive des rapports de performance par certains ministères.

B- Etat des lieux à l'externe : Effets de l'environnement sur les activités sus-citées de la DGB

Il s'agit d'observer les facteurs externes à la structure susceptibles d'influencer l'exercice de ses activités.

1- Au niveau du microenvironnement

Nous notons en ce qui concerne les entreprises que ces dernières lorsqu'elles ont été retenues traînent pour la plupart dans l'exécution des marchés qui leur ont été confiés.

2- Au niveau du macro environnement

La DGB se doit de se conformer aux dispositions d'un certain nombre de textes prévues en vue de l'organisation de ses activités. Nous mettons donc en exergue l'existence d'un cadre légal propre à la gestion des investissements publics au Bénin.

II- Bilan des observations : Atouts et problèmes

L'état des lieux décrit, nous a permis de faire des constats en termes de forces et d'opportunités (atouts) qui peuvent concourir à la réussite des missions de cette institution et aussi en termes de faiblesses ou de menaces qui sont susceptibles de constituer des freins dans l'exécution des dites missions.

A- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

De nos observations de stage découlent quatre atouts que voici :

- 1- l'existence de critères de sélection des projets au PIP ;
- 2- l'informatisation du processus d'intégration du PIP dans l'avant projet de loi de finances ;
- 3- le suivi des arbitrages budgétaires ;
- 4- la création des régies et la nomination des régisseurs.

B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

De même, dix problèmes ressortent de la restitution de nos observations de stage que sont:

- 1- les fréquents changements d'orientations des priorités politiques tant au niveau national qu'au niveau sectoriel;
- 2- la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains gestionnaires de crédit;
- 3- la lenteur dans le traitement et le payement des décomptes;
- 4- la Non intégration des dépenses effectuées sur les ressources extérieures dans SIGFIP;
- 5- l'élaboration et la publication tardive des rapports de performance par certains ministères;
- 6- La lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financements extérieurs;
- 7- la baisse relative du PIP par rapport au BGE ces dernières années;
- 8- la non opérationnalité de certaines cellules de suivi évaluation et l'insuffisance de personnel qualifié;
- 9- le manque de disponibilités financières.

III- Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre

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

A- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Les centres d'intérêts retenus se présentent comme suit :

- Centre d'intérêt N°1 : la planification des projets et programmes inscrits au PIP (activité N°1)
- Centre d'intérêt N°2 : le suivi-évaluation des projets et programmes inscrits au PIP (activité N°2)
- Centre d'intérêt N°3 : la mise en œuvre des projets et programmes inscrits au PIP (activité N°3)

Les centres d'intérêts sont ainsi assimilés aux activités principales de la DGB et les différents problèmes spécifiques y relatifs sont associés à chaque centre d'intérêt comme le montre le tableau N°4.

B- Synthèse des problèmes à résoudre

Cette synthèse est présentée dans le tableau N°4 :

Tableau n°4 : Possibilités de problèmes à résoudre (PAR)

N°	Centres d'intérêts	Groupes de problèmes à résoudre (GPR)		Libellés des PAR
		Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Planification des projets et programmes inscrits au PIP	<ul style="list-style-type: none"> - les fréquents changements d'orientations des priorités politiques tant au niveau national qu'au niveau sectoriel ; - la baisse relative du PIP par rapport au BGE ces dernières années 	Planification non satisfaisante des projets/ programmes inscrits au PIP	Problème d'une planification non satisfaisante des projets/ programmes inscrits au PIP
2	Suivi-évaluation des projets / programmes	<ul style="list-style-type: none"> - Non intégration des dépenses effectuées sur les ressources extérieures dans SIGFIP ; - Non opérationnalité de certaines cellules de suivi évaluation et l'insuffisance de personnel qualifié ; -Élaboration et publication tardive des rapports de performance. 	Suivi-évaluation non efficace des projets / programmes inscrits au PIP	Problème de l'inefficacité du suivi-évaluation des projets / programmes inscrits au PIP

3	Mise en oeuvre des projets d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> - la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes ; - la non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains gestionnaires de crédit ; - le retard dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur ; - le manque de disponibilités financières 	Mise en oeuvre peu efficace des projets ou programmes d'investissement public	Problème de l'inefficacité de la mise en oeuvre des projets ou d'Investissements Publics

Source: Observations de stage

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

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

Paragraphe1 : Choix et spécification du problème à résoudre

I- Choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre

Il s'agit de regrouper ici les problèmes identifiés par centre d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles, ensuite, de choisir parmi ces problématiques celle qui fera l'objet de notre étude.

A- Choix du groupe de problèmes à résoudre

Les différents groupes de problèmes identifiés, au cours de notre stage, laissent percevoir que tous les centres d'intérêt débouchent sur des problèmes auxquels la DGB devra faire face en vue d'améliorer la gestion des projets d'investissement. Il s'agit de :

- ☞ la planification non satisfaisante des projets/ programmes inscrits au PIP;
- ☞ un suivi-évaluation non efficace des projets /programmes inscrits au PIP ;

☞ la mise en œuvre peu efficace des projets ou programmes d'investissement public.

Ces différents problèmes identifiés méritent chacun une résolution pour la bonne prestation de services de la DGB. Il nous revient alors de choisir le groupe de problèmes le plus pertinent dans le cadre de notre étude.

Le groupe de problèmes n°2 relatif au Suivi-évaluation non efficace des projets /programmes inscrits au PIP est souvent dû à la défaillance des cellules de suivi et à l'insuffisance de personnel qualifié.' Il ne sera donc pas abordé dans le cadre de notre étude.

Le groupe de problèmes n°1 lié à la planification non satisfaisante des projets/programmes inscrits au PIP nécessite des connaissances spécifiques en matière de programmation et de planification. Selon **Obiageli Ezekwesili**, vice-président de la Banque Mondiale : « Une infrastructure moderne est la colonne vertébrale d'une économie et le manque d'infrastructures entrave la croissance économique mais investir des fonds supplémentaires sans résoudre les inefficacités reviendrait à verser de l'eau dans un seau percé.» Nous ne pouvons donc la retenir. Ainsi le groupe de problèmes n°1 n'a pas été résolu dans le cadre de la présente recherche.

Le groupe de problèmes n°3 relatif à la mise en œuvre peu efficace des projets d'investissement est beaucoup plus intéressant. Le Programme d'Investissements Publics étant un instrument d'analyse de l'économie nationale et de négociation avec les partenaires au développement, sa mise en oeuvre doit être la plus performante possible. En effet, la performance dans la mise en oeuvre des projets inscrits au PIP permettrait de mettre notre pays sur la voie d'un développement durable et par conséquent réduire la pauvreté et conforter davantage notre confiance auprès des bailleurs étrangers.

. Notre choix s'est alors porté sur le groupe de problème n°3 qui se présente comme suit :

☞ **Problème général**

La mise en oeuvre peu efficace des projets d'investissement

☞ **Problèmes spécifiques**

- la lenteur dans le traitement et le payement des décomptes ;
- la non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains gestionnaires de crédits ;

- la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur ;
- le manque de disponibilités financières.

B- Spécification du problèmes à résoudre choisi

La spécification du groupe de problèmes à résoudre, passe par la précision des contours du groupe de problèmes à résoudre choisi ; ensuite vient l'élagage de problèmes spécifiques en vue d'affiner ce groupe de problèmes.

1- Précision des contours du groupe de problèmes choisis

Le choix du groupe N°3 du problème à résoudre relatif, à la mise en oeuvre peu efficace des projets d'investissement, nous renseigne sur les difficultés rencontrées dans la pratique et qui ne permettent pas de parvenir toujours à une mise en oeuvre efficace des PIP.

Nos observations de stage, bien qu'ayant montré une liste non négligeable d'atouts au profit de la DGB, ont permis de faire ressortir des problèmes spécifiques composant le groupe de problèmes choisis. Il s'agit des problèmes suivants :

- la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes ;
- la non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains gestionnaires de crédits ;
- la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur ;
- le manque de disponibilités financières.

2- Élagage des problèmes spécifiques

Le problème relatif aux difficultés de trésorerie pourrait être éliminé, en traitant le problème relatif à la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes. Lequel problème fait partie déjà du groupe de problèmes retenus, objet de notre étude. Alors, nous retenons, dans le cadre de notre étude, les trois (03) problèmes spécifiques qui sont : la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes ; la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains gestionnaires de crédits ; la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur avec comme problème général l'inefficacité dans la mise en oeuvre des PIP.

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre retenus, le sujet justifié et la problématique spécifiée, il importe de préciser la perspective théorique permettant la résolution des problèmes spécifiques retenus et, par conséquent, le problème général identifié.

II- Choix du thème de l'étude

Rappelons que nous avons choisi parmi ces groupes de problèmes possibles le groupe de problèmes relatif à la mise en œuvre des PIP. Ce groupe de problèmes se présente comme suit :

☞ Problème général

La mise en oeuvre peu efficace des projets d'investissement

☞ Problèmes spécifiques

- la lenteur dans le traitement et le payement des décomptes ;
- la non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains gestionnaires de crédits ;
- le retard dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur.

Paragraphe 2 : Perspectives théorique de réflexion sur le groupe de problèmes à résoudre

Cette partie se rapporte à la perspective théorique de réflexion sur le problème général, d'une part, et sur chacun des trois problèmes spécifiques, d'autre part.

I- Perspective théorique sur le PAR

A cet effet, notre perspective théorique de réflexion, d'analyse sera présentée d'une part, par rapport au problème général et d'autre part au regard des problèmes spécifiques qui s'y rapportent.

A- Perspective théorique sur le problème général

Rappelons que notre problème général est relatif à la non satisfaction de la mise en œuvre des projets d'investissement. Les investissements publics, à travers le rôle qu'ils jouent dans la satisfaction des besoins de la société et dans la contribution au développement, sont d'une importance capitale pour toute nation. En effet, une meilleure mise en œuvre des PIP permettrait au Bénin de percer sur les marchés mondiaux , fondamentaux pour le

développement humain, y compris pour la prestation des services d'éducation et de santé aux populations pauvres. C'est un élément décisif pour la croissance économique, l'aménagement des territoires, l'amélioration du cadre de vie et la réduction de la pauvreté. En ce qui concerne le problème de développement, il concerne un problème majeur qui freine l'émergence d'un pays, c'est-à-dire constitue un handicap à son développement et qui nécessite que soient recherchées des solutions adéquates. Ceci suppose, non seulement une mobilisation à temps des ressources mais également un respect strict et évolutif des procédures. Ainsi, la recherche de l'efficacité pour permettre une meilleure mise en œuvre des projets de développement conduirait à nous mettre dans une vision globale de résolution des problèmes à la base pour l'émergence du Bénin. Cette vision sera présentée dans ses compartiments par rapport aux problèmes spécifiques identifiés.

B- Perspectives théoriques spécifiques liées aux problèmes spécifiques

En ce qui concerne le problème spécifique n°1, relatif à la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes, retenons que le terme lenteur désigne le manque de rapidité, de célérité. Ainsi, ce problème peut être traité en revoyant les délais entre les différentes phases des procédures d'exécution des dépenses publiques.

Pour ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif à la méconnaissance des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits, il faudra, pour le résoudre, organiser des formations sur les procédures d'exécution des dépenses et sur la procédure de passation des marchés publics à l'endroit de ces agents

Quant au problème spécifique n°3, le retard dans les procédures de réallocation des crédits sur financement extérieur, ne faudra-t-il pas rechercher dans la mesure du possible comment harmoniser les différentes procédures de mobilisation et de réallocation. Ainsi pour traiter ce problème, nous allons proposer des perspectives de solution pour réussir une telle simplification.

II- Formulation de la problématique de l'étude

Formuler la problématique de l'étude revient à rappeler le PAR choisi et la perspective théorique y relative. La mise en œuvre des PIP paraît aujourd'hui non optimal vu les

difficultés que l'on y rencontre en matière de stratégies adoptées, de satisfaction du système de mesure de performance et d'équilibre budgétaire.

Pour atteindre l'optimalité de la mise en œuvre des PIP, il faut réussir à mettre en interaction les options d'optimisation liées aux différents problèmes spécifiques en résolution. Au regard de ces problèmes spécifiques relatifs à la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes, à la non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits et enfin à la lenteur dans la procédure de réallocation de crédits sur financement extérieur, résoudre ces problèmes consiste à optimiser la mise en œuvre des PIP.

Cette réalité de recherche permet de libeller la problématique comme suit :
« problématique de la mise en œuvre efficace des programmes d'investissements publics ».

La formulation de la problématique est synthétisée dans le tableau N°5 pour faciliter à nos lecteurs compréhension du présent passage de notre recherche.

Tableau N°5 : Tableau de la problématique choisie

Niveaux		Eléments de problématique		Libellé de la problématique choisie
		Groupe de problèmes à résoudre	Perspectives théoriques retenues (PTR)	
Niveau Général		Mise en oeuvre des projets d'investissements	Perspective théorique liée à la mise en œuvre des PIP	Analyse de la mise en œuvre efficace du Programme d'Investissements
Niveaux Spécifiques	1	la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes	Perspective théorique liée au traitement et au paiement des décomptes	
	2	la non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains	Perspective théorique liée à la maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de	

		gestionnaires de crédit	marchés	Publics
	3	la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur	Perspective théorique liée au système de réallocation de crédits sur financement extérieur	

Source : Repères de base de l'étude (revue à mi-parcours)

Dans le cadres institutionnel et physique de l'étude présentés, les observations de stage restituées, la problématique de l'étude ainsi ciblée, nous abordons dans le chapitre suivant le cadre théorique et méthodologique de résolution de la problématique de la mise en œuvre efficace des projets d'investissements publics.

CHAPITRE 1^{er}

CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Ce chapitre qui constitue le cadre théorique et méthodologique de notre travail traite non seulement des objectifs et hypothèses de recherche, mais aussi la revue de littérature relative à notre problématique d'une part et le choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses d'autre part.

Section 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature de l'étude

Dans cette section, il a été abordé le cadre théorique de base de la recherche (Objectifs et hypothèses), le tableau de bord de l'étude et la revue de littérature.

Paragraphe 1 : Cadre théorique de base et tableau de bord de l'étude

I- Cadre théorique de base de l'étude : Objectifs et hypothèses de recherche

A- Objectifs de l'étude

La présente étude vise des objectifs qui sont fixés par rapport au problème à résoudre et se déclinent en objectifs général et spécifiques. Les objectifs de l'étude rentrent dans une triple vision de développement, de recherche et de résultats attendus. Mais, il convient avant de formuler les objectifs, de rappeler les problèmes spécifiques qui ressortent de la problématique de l'étude posée ci-dessus. Il s'agit de :

- la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes (PS1) ;
- la méconnaissance des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains gestionnaires de crédit (PS2) ;
- la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur(PS3).

1- Objectifs de développement

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

a- Objectif général de développement (OGD)

L'objectif général de développement de la présente étude est de proposer les conditions d'une mise en oeuvre efficace des projets d'investissements publics.

b- Objectifs spécifiques de développement (OSD)

A l'instar de l'objectif général, chaque objectif spécifique est lié à un problème spécifique.

Ainsi, nous avons :

- pour le problème spécifique n°1 : proposer les conditions de la célérité dans le traitement et le payement des décomptes
- pour le problème spécifique n°2 : envisager les conditions d'une bonne maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par les gestionnaires de crédits ;
- pour le problème spécifique n°3 : suggérer les conditions pour une meilleure célérité des procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur.

2- Objectifs de recherche

Ils sont des déclarations d'intention de réalisation de recherche par rapport à chaque problème.

a- Objectif général de Recherche

Il s'agit ici de déterminer les conditions d'une meilleure efficacité dans la mise en oeuvre des projets d'investissement.

b- Objectifs spécifiques de Recherche

Les objectifs spécifiques de recherches se résument comme suit :

- pour le problème spécifique n°1 : identifier les conditions de la célérité dans le traitement et le payement des décomptes;
- pour le problème spécifique n°2 : rechercher les conditions d'une bonne maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par les gestionnaires de crédit;
- pour le problème spécifique n°3 : définir les conditions pour une meilleure célérité des procédures de réallocation de crédit sur financement extérieur.

3- Résultats attendus de l'étude

Les résultats attendus de l'étude se présentent en termes général et spécifiques.

a- Résultat général attendu

Par rapport au problème général, il se formule comme suit : au terme de l'étude, les conditions d'une meilleure efficacité dans la mise en oeuvre des projets d'investissement.

b- Résultats spécifiques attendus

Les résultats spécifiques afférents aux différents problèmes spécifiques se présentent comme suit :

- par rapport au problème spécifique n°1 : au terme de l'étude, identifier les conditions de la célérité dans le traitement et le paiement des décomptes;
- par rapport au problème spécifique n°2 : à la fin de l'étude, rechercher les conditions d'une bonne maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par les gestionnaires de crédit ;
- par rapport au problème spécifique n°3 : à l'issue de l'étude, définir les conditions pour une meilleure célérité des procédures de réallocation.

B- Hypothèses de l'étude

Une hypothèse est définie comme une réponse provisoire à une interrogation formulée par rapport à un élément du groupe de problèmes à résoudre. En effet, de manière précise, il s'agit de répondre à la question : « Selon vous, qu'est ce qui est à l'origine de ce problème ? ». En réponse à cette question, nous avons identifié des causes susceptibles d'être à la base des différents problèmes.

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

A l'issue de nos réflexions par rapport au problème spécifique n°1 relatif à la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes , il ressort trois causes qui sont supposées être à la base de cette situation et classées par ordre croissant d'importance. Il s'agit :

- La fermeture répétée du SIGFiP ;
- la pratique de la corruption (le rançonnement) ;
- de la multiplicité des procédures nationales et celle des PTF.

Dans le but de résoudre le problème de la lenteur, nous essaierons de sélectionner la cause la plus plausible à travers l'analyse de toutes les causes supposées être à la base du problème.

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. Quant à la corruption, elle ne peut totalement être prise en compte car, elle est à la base des multiples dysfonctionnements observés dans nos administrations. Elle est un problème général et, se rencontre dans d'autres secteurs de la vie économique. De ce fait, elle ne peut justifier notre problème spécifique de façon pertinente. Par contre, lorsque nous retenons la multiplicité des procédures nationales comme étant à la base de notre problème, elle paraît plus réaliste. La multiplicité des procédures nationales se manifeste par le nombre élevé des étapes que subissent les dossiers de paiement. Quant aux PTF, on constate que la procédure diffère selon la provenance de chacun.

De ce fait, nous retenons que : **la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF est à la base de la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes**

2- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2

De nos réflexions sur le problème de la non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits, il en ressort également trois causes que voici :

- le manque de formation spécifique ;
- la faible appropriation des informations reçues ;
- l'incompétence de ces agents (agent n'ayant pas le profil requis).

Des formations sont organisées chaque début d'année par la DGB sur les procédures d'exécution des dépenses publiques et sur la procédure de passation des marchés publics. La seule difficulté consiste à savoir si les enseignements découlant de cette formation sont bien reçus et bien assimilés par ces agents. Nous écartons ainsi la première cause ayant trait à la formation.

Chaque agent étant recruté sur la base de critères assez précis, leur compétence ne peut donc être mise en cause.

De ce fait, nous retenons que : La non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits s'explique par la faible appropriation des informations reçues.

3- **Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3**

En vue de résorber le problème spécifique n°3, nous avons mené des investigations pour identifier les causes supposées être à la base de la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur. Au terme de ces investigations, les causes suivantes sont identifiées. il s'agit de :

- la mauvaise planification budgétaire des dépenses d'investissement par les ministères sectoriels ;
- le retard dans l'obtention des avis de non-objection par certains bailleurs.

Identifions à partir des causes éventuelles, la cause la plus plausible qui sera retenue pour la formulation de l'hypothèse c'est-à-dire celle qui semble mieux expliquer le problème à résoudre. Ces hypothèses peuvent être confirmées ou infirmées à l'issue des données de l'enquête.

Pour chaque problème spécifique, les hypothèses se présentent comme suit :

- pour l'hypothèse n°1 : la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF est à l'origine de la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes ;
- pour l'hypothèse n°2 : la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits s'explique par la faible appropriation des informations reçues par ces agents ;
- pour l'hypothèse n°3 : le retard dans l'obtention des avis de non-objection par certains bailleurs explique la lenteur de la procédure de réallocation des crédits sur financement extérieur.

Afin de poursuivre aisément l'étude, toutes les informations essentielles (PAR, objectifs poursuivis, causes supposées et hypothèses formulées) sont regroupés dans un tableau dénommé Tableau de Bord de l'Étude.

II- Tableau de Bord de l'Étude

Nous ne pouvons présenter le tableau de bord de l'étude sans évoquer au préalable son rôle. C'est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est constitué du PAR, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs, des causes supposées et des hypothèses de l'étude. Il sert également de repère à l'évolution future de l'étude en terme de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic puis de la solution à proposer. Il se présente comme suit :

Tableau N°6 : Tableau de Bord de l'étude « Problématique de la mise en œuvre efficace des programmes d'investissements publics »

Niveau d'analyse	PAR	Objectif de Recherche	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Problème général Mise en œuvre peu efficace des projets d'investissement	Objectif général Déterminer les conditions d'une mise en œuvre efficace des projets d'investissement		
N I V E A U S P E C I F I Q U E	Problème spécifique 1 : Lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes	Objectif de recherche 1 : Identifier les conditions de la célérité dans le traitement et le paiement des décomptes	Cause spécifique 1 : la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF	Hypothèse spécifique 1 : la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF est à l'origine de la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes
	Problème spécifique 2 : Non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains gestionnaires de crédits	Objectif de recherche 2 : Chercher les conditions d'une bonne maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par les gestionnaires de crédits	Cause spécifique 2 : La faible appropriation des informations reçues par ces agents	Hypothèse spécifique 2 : La non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits s'explique par la faible appropriation des informations reçues par ces agents
	Problème spécifique 3 : Lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur	Objectif de recherche 3 : Définir les conditions pour une meilleure célérité des procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur	Cause spécifique 3 : La mauvaise planification budgétaire	Hypothèse spécifique 3 : le retard dans l'obtention des avis de non-objection par certains bailleurs explique la lenteur de la procédure de réallocation de crédits sur financement extérieur

Source : Synthèse des éléments de l'état des lieux et repères à mi-parcours de l'étude

Paragraphe 2 : Revue de littérature

Il sera question ici, pour nous, de donner un aperçu sur les apports des auteurs, des études antérieures en ce qui concerne notre problème général et particulièrement sur ces problèmes spécifiques.

I- Revue de littérature liée à la problématique de la mise en oeuvre efficace des programmes d'investissements publics

La revue de littérature est un exercice de lecture de la documentation mobilisée afin de faire le point des connaissances antérieures sur les problèmes en résolution en terme d'outils de mobilisation et d'analyse des données. Elle suit les cinq étapes fondamentales suivantes :

- le rappel du problème ;
- le rappel de l'objectif lié au problème ;
- le rappel de l'hypothèse liée au problème ;
- l'identification de la thématique générale liée au problème et enfin ;
- la détermination des théories spécifiques qui répondent aux exigences de l'objectif de recherche et de la thématique générale.

Notion de Programme d'Investissements Publics

L'investissement peut se définir comme l'accumulation de biens durables qui serviront à produire d'autres biens et services. L'investissement est dit public lorsqu'il est effectué par l'Etat ou tout autre organisme public. Ainsi, selon Alain BARRERE, (1971) « l'investissement public devient une nécessité nationale. On ne saurait, en effet, concevoir une expansion de l'industrie de transformation, de l'agriculture, des services, en un mot de toutes les activités qui sont dépendantes de l'activité des secteurs de base, si le développement de ces derniers n'est pas réalisé. Ainsi, non seulement une grande partie de l'investissement public devient nécessaire, mais encore, il apparaît dans une certaine mesure prioritaire tout au moins au début d'une période d'expansion car il conditionne le développement». L'Etat doit mobiliser les ressources nécessaires quelque soit leur nature. C'est pourquoi le Bénin a constamment recours aux capitaux étrangers qui lui sont octroyés le plus souvent sous forme de crédits. Ce sont : les crédits d'investissements publics. Ces crédits sont gérés dans le cadre du PIP qui recense l'ensemble des projets que l'Etat prévoit de réaliser sur une période de trois (03) ans pour le programme triennal et un (01) an pour la tranche contenue dans la Loi

des Finances. Le PIP est un instrument privilégié de mise en oeuvre de la politique du gouvernement en matière d'investissement, de promotion économique et sociale. Il est un ensemble de projets/programmes cohérents dont la mise en oeuvre contribue à la réalisation du Programme d'Actions économique et social du Gouvernement. Il est élaboré sur une période glissante de trois ans. Serges AKOHA, (2010) dans « Communication sur l'élaboration du PIP dans les ministères », page 2. L'élaboration du PIP intervient dans un contexte économique et financier qui commande une plus grande rationalité dans la programmation des investissements en vue de limiter les facteurs de risque pour l'atteinte de l'objectif principal de la politique de développement économique et social du Gouvernement qui est d'accélérer la croissance économique pour la réduction de la pauvreté. Gérard YEDO, 2010, P.3 dans « Communication sur la méthodologie d'élaboration du PIP ».

A- Contributions antérieures sur le problème général de la mise en oeuvre peu efficace des projets d'investissement

Notre objectif général étant de déterminer les conditions d'une mise en oeuvre efficace des projets d'investissement, nous aurons pour base de recherche la thématique de l'exécution des projets d'investissement. Les investissements contribuent largement à la croissance économique et au processus de développement. Cette réalité est bien perçue par l'économiste Alain BARRERE, (1971). Pour ce dernier, l'investissement est vital pour la croissance économique. Au Bénin, les Investissements Publics (IP) en tant que dépenses publiques, connaissent des difficultés dans leur exécution. Pour mettre en évidence les difficultés liées à l'efficacité des dépenses publiques, Alain BARRERE, (1971) écrit : « la croissance incontrôlée des projets d'investissements, des emplois du secteur public signifie que les budgets pratiquent le saupoudrage, éparpillent des ressources internes extrêmement limitées pour assurer la survie d'un trop grand nombre d'activités. Cette politique a pour conséquence des pressions insupportables. Sur le volume des dépenses (qui, dans beaucoup de pays, se traduisent par l'accumulation des arriérés), le fait que les budgets incomplets ne couvrent qu'une partie de dépenses publiques a aussi des effets désastreux pour la gestion financière». Pour Omar KABBA I3, ancien Président de la Banque Africaine de Développement, (2007) : « il faut à la fois renforcer des réformes des politiques et accroître sensiblement le volume de l'efficacité des investissements. Il est indispensable de mieux utiliser les ressources budgétaires allouées aux investissements publics et de rationaliser les modalités de passation

des marchés publics, notamment en luttant contre la corruption, si l'on veut que la réforme économique soit couronnée de succès ». Dans la revue « Finances et Développement » sous le titre « Qu'entend-t-on par projet de la Banque Mondiale », B. CHADEMET et John A. KING soulignent l'aspect planification du projet. Pour ces auteurs, le projet est « un ensemble optimal d'action à caractère d'investissement fondé sur la planification sectorielle globale et cohérente, grâce auquel une combinaison définie de ressources (humaines, matérielles et financières) engendre un développement économique et social d'une valeur déterminée. Les éléments du projet doivent être définis avec précision quant à leur nature, leur emplacement et leur déroulement. Les ressources nécessaires (sous forme de fonds, de main d'oeuvre et de matière) ainsi que les revenus escomptés (développement des institutions, accroissement de production) sont estimés à l'avance. Les coûts et revenus sont calculés en termes économiques et financiers ou définis et permettent de formuler un jugement raisonné sur ce qui est l'ensemble optimal de ces actions ».

Selon GUENEAU M.C « la phase du suivi au niveau des projets de développement est une phase très sensible et très critique, qui conditionne la bonne exécution des projets... ». Il relève que le suivi-évaluation doit surtout avoir pour objectif de fournir aux responsables les informations qui les aideront à porter un jugement sur la progression et les effets des projets afin de prendre des décisions qui s'imposent.

Pour KERZNER, un projet doit être considéré comme une série d'activités et de tâches qui :

- vise un objectif spécifique qui devait être atteint à l'intérieur de certaines contraintes prédéfinies ;
- a une date de démarrage et une date de fin ;
- a souvent des fonds limités ;
- consomme des ressources (matérielles, financières et humaines).

Selon DUFUMIER, plusieurs projets de développement à grande envergure ont été introduits dans des systèmes spécifiques de suivi et d'évaluation des opérations en cours. De tels dispositifs permettent de contrôler l'utilisation des ressources et de vérifier sans trop tarder si ces dernières sont employées objectivement.

Quant à WILSON O'Shaughnessy (1992) qui dans son livre intitulé la faisabilité de projet, une démarche vers l'efficience et l'efficacité, il affirme à la page 11 que les deux grandes catégories de causes qui sont principalement à l'origine des insuccès des projets

résident dans une définition inadéquate du projet et à la non identification des événements critiques susceptibles de se produire en cours d'exécution. 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 Économique (CAPE), dans son étude sur l'Analyse Spécifique des Goulots d'Étranglement des Dépenses Publiques (2004), propose des solutions à ce problème. A cet effet, elle suggère de :

- prendre des dispositions afin de mettre en place des 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'activité des indicateurs sur le délai de paiement des décomptes aux entreprises.

Les solutions proposées, en ce qui concerne, les ressources extérieures mobilisées dans le cadre des projets cofinancés sont de :

- transmettre à l'Agent Comptable de la Dette Publique les titres de recette pour les fonds effectivement encaissés sur les comptes bancaires ouverts à sa signature ;
- éviter de transmettre des mandats de paiement à l'Agent Comptable de la Dette Publique pour les transferts en capital lorsque la structure bénéficiaire ne dispose pas de compte bancaire ouvert à la signature du comptable ;
- prendre des dispositions afin d'assurer la traçabilité des fonds mobilisés sur des comptes autres que ceux tenus par l'Agent Comptable de la Dette Publique ;
- respecter la procédure de paiement direct par le bailleur de fonds.

(Gestion des projets cofinancés, www.tresor.gov.)

« Une infrastructure moderne est la colonne vertébrale d'une économie et le manque d'infrastructures entrave la croissance économique **mais** investir des fonds supplémentaires sans résoudre les inefficacités reviendrait à verser de l'eau dans un seau percé » **Obiageli Ezekwesili** (Vice-Président Banque Mondiale).

B- Contribution antérieure sur le problème de la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes

La thématique retenue ici et qui nous orientera dans la recherche de théories antérieurement développées est celle de la dynamisation de la procédure d'exécution des

dépenses publiques. En effet, selon le FMI (Fonds Monétaire International) et la BM (Banque Mondiale) en matière d'exécution des dépenses, la lenteur ne s'explique pas par un ralentissement de la trésorerie mais, est due à la lourdeur de la procédure. Cette procédure d'exécution des dépenses publiques ne favorise pas la célérité dans la mise en oeuvre des dépenses publiques entraînant des retards dans l'exécution des tâches programmées. Cet état de chose a des répercussions sur la performance des collectivités locales, des ministères et Institutions de l'Etat. Elle ne prévoit pas une stratégie d'apurement des arriérés de paiement à même de limiter les retards dans l'exécution des tâches. Or, de l'exécution de la dépense, dépendent les résultats attendus. Cette lenteur déjà existante ajoutée au retard dans la mise à disposition des ressources aux ministères sectoriels entraîne une accélération du rythme de consommation des crédits en fin d'exercice (rapport final de la DGE sur "La mise en place d'un mécanisme de suivi évaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté basé sur les OMD au Bénin", novembre 2006).

C- Contributions antérieures au problème de la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits

Les procédures budgétaires sont l'ensemble des tâches et étapes liées à l'exécution du BGE qui est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat. (Article 21 de la loi organique n°86-021 du 26 Septembre 1986 relative aux lois de finances). Ces différentes tâches sont exercées par plusieurs acteurs parmi lesquels figurent les gestionnaires de crédits. Chacun de ces acteurs joue un rôle précis dans le processus d'exécution du BGE. Les procédures budgétaires sont constituées des procédures de mobilisation des recettes et celles d'exécution des dépenses. Les recettes, qu'elles soient externes ou internes doivent être collectées avec performance afin de couvrir les charges de l'Etat. L'inconvénient majeur de la non maîtrise des procédures budgétaires est la lenteur dans la consommation des crédits en ce sens que l'exécution du budget est dominée par l'idée de contrôle. (DUVERGER M., 1995, p.261). Ce contrôle à priori sur l'exécution des dépenses publiques entraîne une lenteur assez considérable dans l'exécution des opérations budgétaires. Soucieux de ce fait, le Ministre chargé des Finances a adopté des réformes au sein du circuit pour alléger le contrôle a priori au fur et à mesure du renforcement de l'efficacité du contrôle de gestion. De même, il faut

noter que la maîtrise des procédures budgétaires prend également en compte les procédures internes et externes de mobilisation des ressources extérieures. En effet, la mobilisation des ressources extérieures est soumise à plusieurs procédures. Il s'agit des procédures internes et des procédures externes des partenaires au développement. L'un des principaux obstacles que les pays en voie de développement doivent surmonter en vue de recevoir une aide extérieure reste les procédures et pratiques des donateurs/créanciers. (**Hans A. et Matthew M.**, 2003 p.32). Le chef de projet doit définir le planning de référence dès le début du projet, prévoir les actions à réaliser et les ressources nécessaires puis analyser les principaux risques (**HOUGRON T.**, 2003). Il convient donc de maîtriser les procédures budgétaires pour une exécution efficace des opérations budgétaires. La maîtrise des procédures permettra de mieux planifier les tâches à exécuter afin d'atteindre les objectifs fixés. Cette planification suppose également que l'on place l'homme qu'il faut à la place qu'il faut ; c'est-à-dire, déterminer les effectifs suffisants en nombre et en qualification ; ce qui fait appel à une analyse des emplois et des postes et à une détermination du profil.

D- Contributions antérieures au problème de lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur

Les crédits d'investissements publics sont les dotations budgétaires relatives aux dépenses en capital. Les dépenses en capital sont une catégorie de la classification économique des dépenses de l'Etat regroupant les crédits destinés aux investissements effectués par l'Etat ou subventionnés par lui sous des formes diverses. Le terme est synonyme de dépenses d'investissements. (**Raymond Guillien**, 2003, p.220). Les crédits d'investissements publics sont utilisés pour l'exécution des projets/programmes inscrits au PIP. Chaque année, après exécution du BGE, des ratios sont calculés et permettent d'apprécier le niveau de consommation des crédits. Une sous consommation des crédits d'investissements publics est donc synonyme d'une exécution non performante des projets/programmes inscrits au PIP. Il apparaît ainsi nécessaire de prendre des mesures pour assurer une exécution efficace de ces projets/programmes étant donné qu'ils sont directement liés à la satisfaction des besoins des populations. Ces mesures sont, entre autres, la collecte performante des ressources budgétaires susceptibles de financer les dépenses publiques. En effet, la fonction macroéconomique de la consommation établie par KEYNES J. M. donne une relation de proportionnalité décroissante entre la consommation (C) des ménages et le

revenu national (Y) : **La consommation augmente avec le revenu national, mais à un taux plus faible** (loi de Keynes). De ce fait, le rapport C/Y appelé propension moyenne à consommer tend à diminuer. Cette loi suppose que la consommation de la période est déterminée par le revenu de la période. (*Lexique d'économie, 7ème édition, Dalloz, p.173*). Toujours dans le souci d'assurer l'exécution efficace des projets/programmes inscrits au PIP, il est nécessaire d'adopter une bonne politique de consommation des crédits notamment par l'utilisation judicieuse des outils de travail tels que les plans d'opérationnalisation de budget, les plans de travail annuels, les plans de consommation de crédits, les plans de passation des marchés publics pour ne citer que ceux là. Toutes ces mesures permettront non seulement d'atteindre les objectifs attendus en matière de budgétisation par programme mais, également, d'exécuter les projets/programmes à des taux raisonnables et, partant, de parvenir à la satisfaction des besoins des populations.

SECTION II : choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses

Dans cette section, nous présentons la dimension empirique pour l'organisation des enquêtes de terrain et de l'outil théorique pour identifier les outils d'analyse des données en terme des conditions de vérification des hypothèses.

Paragraphe1 : Choix de l'approche empirique de l'étude

La dimension empirique vise à mettre en exergue la méthode d'enquête à utiliser à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement et à leur présentation. Ainsi, nous allons

- fixer les objectifs de l'enquête ;
- identifier le cadre de l'enquête et la population mère ;
- définir l'échantillon et le centre d'intérêt du questionnaire ;
- retenir les méthodes de dépouillement et de présentation des données.

I- Objectif de l'enquête

L'objectif de l'enquête est la vérification des hypothèses précédemment formulées. Ainsi, nous verrons si :

- la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF est à l'origine de la lenteur dans le traitement et le payement des décomptes ;
- la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits s'explique par la faible appropriation des informations reçues par ces agents ;
- le retard dans l'obtention des avis de non-objection par certains bailleurs explique la lenteur dans les procédures de réallocation des crédits sur financement extérieur.

A- Cadre de l'enquête et identification de la population mère

Au Bénin, la mise en oeuvre des projets est assurée par diverses structures que sont le Ministère d'Etat Chargé de la Prospective, du Développement et de l'Évaluation de l'Action Publique, le Ministère de Économie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation et enfin les ministères sectoriels. Quelques unes de ces structures constituent le cadre de la réalisation de l'enquête.

En ce qui concerne la population mère, elle est composée des agents ou cadres opérationnels de ces structures. Nous avons eu des entretiens directs avec quelques uns d'entre eux.

B- De l'échantillonnage aux outils de présentation des données

1- Echantillonnage

PIRES (1997) voit l'échantillon comme désignant « une petite quantité de quelque chose pour éclairer certains aspects généraux du problème » autrement dit, l'idée de l'échantillon est intimement liée à l'idée de transfert des connaissances qui seront produites par la recherche.

Il s'agit d'une enquête par sondage qui sera adressée à un échantillon de dix (10) agents représentant la population mère pour mobiliser les données relatives au questionnaire.

2- Centre d'intérêt du questionnaire

Les questions posées lors de nos enquêtes nous permettront de recenser les informations pour mieux :

- Comprendre les raisons de la lenteur dans le traitement et le payement des décomptes ;

- connaître les motifs de la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits ;
- nous imprégner des causes la lenteur des procédures de réallocation des crédits sur financement extérieur.

3- Technique de dépouillement des données

A la fin de la collecte des données, nous allons procéder à un dépouillement manuel sur la base d'une feuille de dépouillement conçue pour chaque question. Le traitement des données s'est fait au moyen des tableaux simples.

4- Outils statistiques de présentation des données

Les résultats de nos enquêtes seront présentés par la méthode du tri à plat, compte tenu de leur caractère qualitatif.

Paragraphe 2 : choix des approches théoriques de l'étude et des conditions de vérification des hypothèses

Il s'agit de présenter les approches théoriques retenues pour la résolution de chacun des problèmes spécifiques identifiés et d'établir les conditions de vérification des hypothèses relatives à ces problèmes.

I- Choix de l'outil théorique d'analyse de chaque problème spécifique

A- Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS1

L'approche théorique que nous retiendrons pour analyser le problème en résolution sera celle du FMI et de la BM qui considèrent que la lenteur administrative dans le processus de traitement et de paiement des décomptes ne s'explique pas par un ralentissement de la trésorerie mais est due à la multiplicité des procédures nationales.

B- Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS2

L'exécution efficace des projets/programmes nécessite une maîtrise parfaite des procédures budgétaires. Sur ce, nous retiendrons ici l'approche de A. COLES qui propose les résolutions suivantes:

- la poursuite du plan d'action pour le renforcement de la chaîne PPBS (Planification, Programmation, Budgétisation et Suivi) ;
- la formation du personnel en matière de programmation, de suivi de l'exécution des projets et sur la procédure de mobilisation des ressources des partenaires au développement ;
- l'adoption d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines en mettant à la place qu'il faut, l'homme qu'il faut et assurer une bonne organisation des structures et des tâches.

C- Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS3

La théorie retenue pour la réflexion sur ce problème est celle de A. da SILVA qui propose :

- la formation à juste titre ainsi qu'un recyclage continu des auteurs ;
- l'approvisionnement du SIGFIP dès la fin du premier mois de l'année ;
- de porter le seuil minimum des mandats à payer sur autorisation du MEF à un montant élevé ;
- d'assister techniquement et matériellement les animateurs de réformes budgétaires.

II- Conditions générales de vérification des hypothèses en recherche-diagnostic

Pour vérifier les hypothèses dans ce contexte, l'on observe généralement trois étapes :

- La vérification théorique des hypothèses ;
- La vérification statistique des hypothèses ;
- La construction du tableau lié aux décisions possibles de vérification des hypothèses causales.

A- Conditions de confirmation ou d'infirmité théoriques des hypothèses causales

Une hypothèse causale $H(P_j)$ liée au problème P de rang j , se présente comme suit : $[H(P_j) \equiv C_{si} \rightarrow P_j]$ avec $C_{si} = C_s \theta$ ou $C_{si} = C_s \bar{\theta}$ et avec la théorie $\theta(P_j)$ retenue comme approche de solution sur le problème P_j ; théorie susceptible d'amener le chercheur à envisager la cause $C_s \bar{\theta}$ comme source de P_j à l'opposé de la cause $C_{si} = C_s \theta$ effectivement intégrée à l'hypothèse par le chercheur.

Il faut, dans ce contexte faire le parallèle entre la cause supposée $C_s \theta$ proposée par le chercheur dans l'hypothèse et la cause $C_s \theta$ proposable par la théorie $\theta (P_j)$ liée au problème P indice j . S'il y'a équivalence entre ces deux causes, on peut conclure que l'hypothèse est théoriquement confirmée. Dans le cas contraire, elle sera théoriquement infirmée.

Soit

$C_{si} = C_s \theta$: hypothèse théoriquement confirmée,

$C_{si} \neq C_s \theta$: hypothèse théoriquement infirmée.

Dans les deux cas, la confirmation ou l'infirmation théorique seront validées ou non par les résultats de l'enquête à travers : soit par une confirmation statistique, soit par une infirmation statistique.

B- Conditions de confirmation ou d'infirmation statistiques des hypothèses

Si le nombre de causes supposées C_{si} est $n= 3$, et le poids de chaque cause est PC_{si} avec $PC_{si} \leq 100\%$, deux résultats sont envisageables pour une cause $C_s \alpha$ (cause supposée de rang α) : la confirmation statistique ou l'infirmation statistique de l'hypothèse causale.

1- Cas de la confirmation statistique par rapport à $H (P_j) \equiv C_s \alpha \rightarrow P_j$

La cause $C_s \alpha$ répondra à une confirmation statistique si son poids $PC_s \alpha$ est statistiquement significatif c'est-à-dire si $PC_s \alpha$ est supérieur ou égal à la moyenne des poids de toutes les causes supposées C_{si} , soit :

$$PC_s \alpha \geq \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n} \quad (1)$$

2- Cas de la confirmation statistique par rapport à $H (P_j) \equiv C_s \alpha \rightarrow P_j$

La cause $C_s \alpha$ répondra à une infirmation statistique si :

$$PC_s \alpha < \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n} \quad (2)$$

C- Tableau lié aux décisions possibles de vérification de l'hypothèse

$[H(P_j) \equiv C_{si} \rightarrow P_j]$, avec $i= \alpha$

Cas possibles	Resultats théoriques	Resultats statistiques	Décisions

1 ^{er} cas	Confirmation théorique (Cs α = Csθ)	Confirmation statistique $PCs \alpha \geq \frac{d \sum PCsi}{n}$	Hypothèse confirmée $\boxed{ED(Pj) \equiv (Cr= Cs \alpha) \rightarrow Pj}$
2 ^e cas	Infirmation théorique (Cs α ≠ Csθ)	Confirmation statistique $PCs \alpha \geq \frac{d \sum PCsi}{n}$	Hypothèse confirmée $\boxed{ED(Pj) \equiv (Cr= Cs \alpha) \rightarrow Pj}$
3 ^e cas	Confirmation théorique (Cs α = Csθ)	Infirmation statistique $PCs \alpha < \frac{d \sum PCsi}{n}$	Hypothèse infirmée $\boxed{ED(Pj) \equiv (Cr= Cs \alpha) \rightarrow Pj}$
4 ^e cas	Infirmation théorique (Cs α ≠ Csθ)	Infirmation statistique $PCs \alpha < \frac{d \sum PCsi}{n}$	Hypothèse infirmée $\boxed{ED(Pj) \equiv (Cr= Cs \alpha) \rightarrow Pj}$

Source: cours de méthodologie de la recherche au cycle 2 de S. C. GNANSOUNOU (2014-2015)

*ED(Pj)= Elément de diagnostic lié au problème Pj

Non Cs α = autre cause que la cause Cs α ou égale non Cs α

*

*

*

Ce second chapitre nous a permis de formuler les objectifs, les hypothèses de l'étude, la revue de littérature et la méthodologie qui y est adaptée. Le chapitre suivant fait part de la collecte, de la présentation ainsi que des analyses de données et ses approches de solutions.

CHAPITRE 2^{EME} :

ENQUETE, ANALYSE DES DONNEES ET APPROCHES DE SOLUTIONS

Il s'agit ici de vérifier les hypothèses à travers la réalisation de l'enquête et de présenter les résultats qui en découlent. Des approches de solutions seront émises à notre structure d'accueil de même que les conditions de leur mise en œuvre.

SECTION I : Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données

Paragraphe1 : Collecte et dépouillement des données

Nos principales sources d'informations furent : les documents consultés parmi lesquels on cite les documents administratifs de la DGB, les rapports d'avancement de la DGSPP ; les agents de la DPIP ; les processus et activités de la Direction.

I- Préparation de l'enquête

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

Afin de l'adopter au niveau de compréhension des enquêtés et de les inciter ainsi à fournir des informations utiles et fiables, nous avons testé le questionnaire auprès de dix personnes choisies en tenant compte des enquêtés et des personnes ressources.

II- Réalisation de l'enquête

L'obtention des données complètes dans une recherche exige l'utilisation d'outils aussi fiables que possibles pour la collecte des informations dont on a besoin. Dans le cadre de notre travail de recherche, nous avons réalisé des enquêtes auprès des personnes concernées. A cet effet, nous avons utilisé un guide d'entretien auprès de quelques responsables impliquées dans l'exécution des PIP susceptibles de répondre à notre question. Notre enquête s'est effectuée du 14 au 17 Août 2015. Mais cette enquête n'a pas été faite sans difficultés.

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation de nos enquêtes sont de deux ordres. Il s'agit, d'une part, de la rétention d'informations de la part des enquêtés au risque de dénoncer certaines pratiques et d'autre part, de la non disponibilité de certains agents, ce qui ne nous a pas permis d'avoir à temps les données.

Paragraphe 2 : Présentation et analyse des données

Une fois les données recueillies, nous allons procéder au dépouillement, à la présentation et à l'analyse des données par problèmes spécifiques.

I- Présentation et analyse des données relatives au PS n°1

A- Présentation des données et des grandes tendances liées à PS1

1- Présentation des données

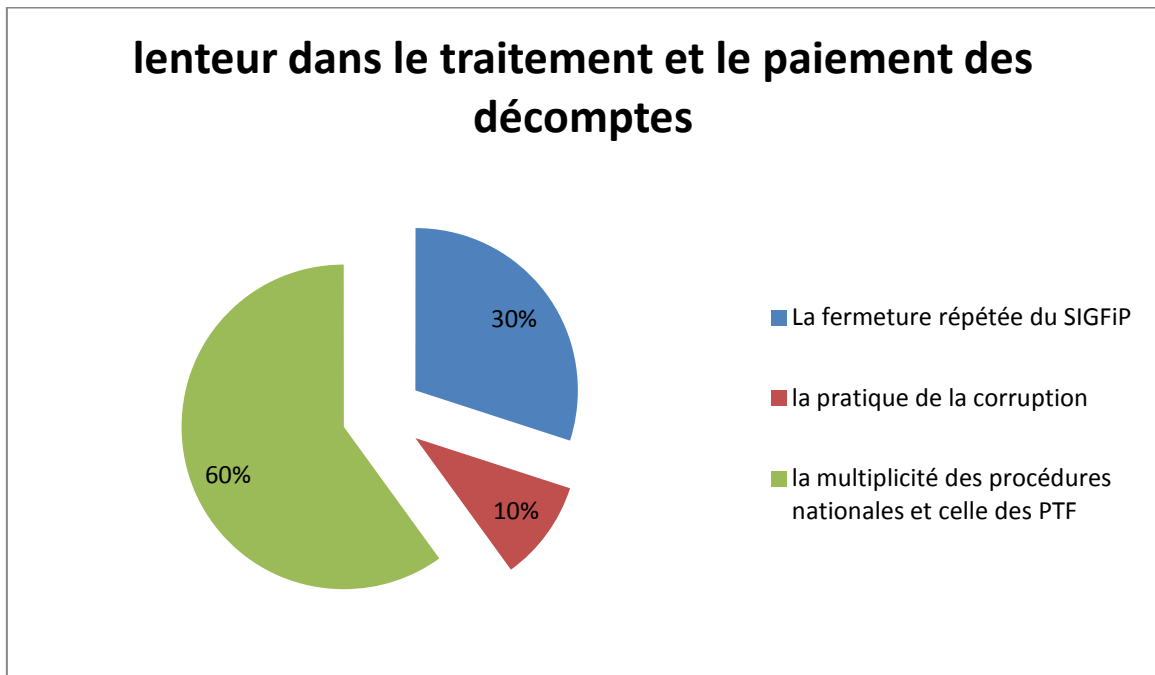
Afin de vérifier l'hypothèse relative à la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes, la question suivante a été posée « qu'est ce qui justifie la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes ? ». les données numériques relatives au questionnaire figurent dans le tableau ci-dessous. Avant de présenter les résultats d'enquêtes liés à ce problème, rappelons que l'échantillon est interpellé pour connaître les causes réelles.

Tableau N°7 : Appréciation de la cause du problème de lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes (PS1)

N° d'ordre	Causes	Poids des causes	
		En valeur absolue	En valeur relative
1	La fermeture répétée du SIGFiP	3	30%
2	la pratique de la corruption	1	10%
3	la multiplicité des procédures nationales et celle des PTF	6	60%
4	Autres		
Total		10	100%

Source : résultats de nos investigations

Figure N°5 : graphique d'appréciation de la cause PS1



2- Grandes tendances liées à PS1

Des données issues du tableau N°7 , il ressort que :

- 30% des personnes interrogées estiment que la fermeture répétée du SIGFiP est la cause de la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes ;
- 10% des enquêtés affirment qu'elle est due à la pratique de la corruption ;
- 60% d'entre eux proposent comme cause au problème la multiplicité des procédures nationales et celle des PTF

B- Analyse des données (Établissement du diagnostic) liées à PS1

Rappelons que l'hypothèse ici est :« **la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF est à l'origine de la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes** ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF. L'approche du **FMI et de la Banque Mondiale** va dans la même logique et propose comme cause **la multiplicité des procédures nationales**. Nous constatons que la cause retenue est en relation avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation et comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons envisager que la présente **hypothèse est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Pour la vérification statistique, nous rappelons après calcul que la moyenne des poids des causes est de 33,33%. Ce pourcentage représente la moyenne des poids des causes supposées qui se libelle comme suit : « En moyenne, le poids des avis de 33,33% des enquêtés justifie le PS1 ». A ce niveau, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 60% soit un poids supérieur à la moyenne de toutes les causes supposées dans l'étude. Dès lors, nous déduisons que **l'hypothèse N°1 est statistiquement confirmée.**

Il s'ensuit que l'hypothèse est statistiquement confirmée et que l'élément de diagnostic est le suivant : **la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF est à l'origine de la lenteur dans le traitement et le payement des décomptes.**

II- Présentation et analyse des données relatives au PS n°2

A- Présentation des données et des grandes tendances liées à PS2

1- Présentation des données

Au regard du problème relatif à la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits ; nous estimons que les agents enquêtés sont bien indiqués pour se prononcer sur les réelles origines de la survenance du dit problème. Ainsi, la question suivante a été posée « qu'est ce qui peut expliquer à votre avis la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits ? ». les données relatives au questionnaire figurent dans le tableau ci-dessous.

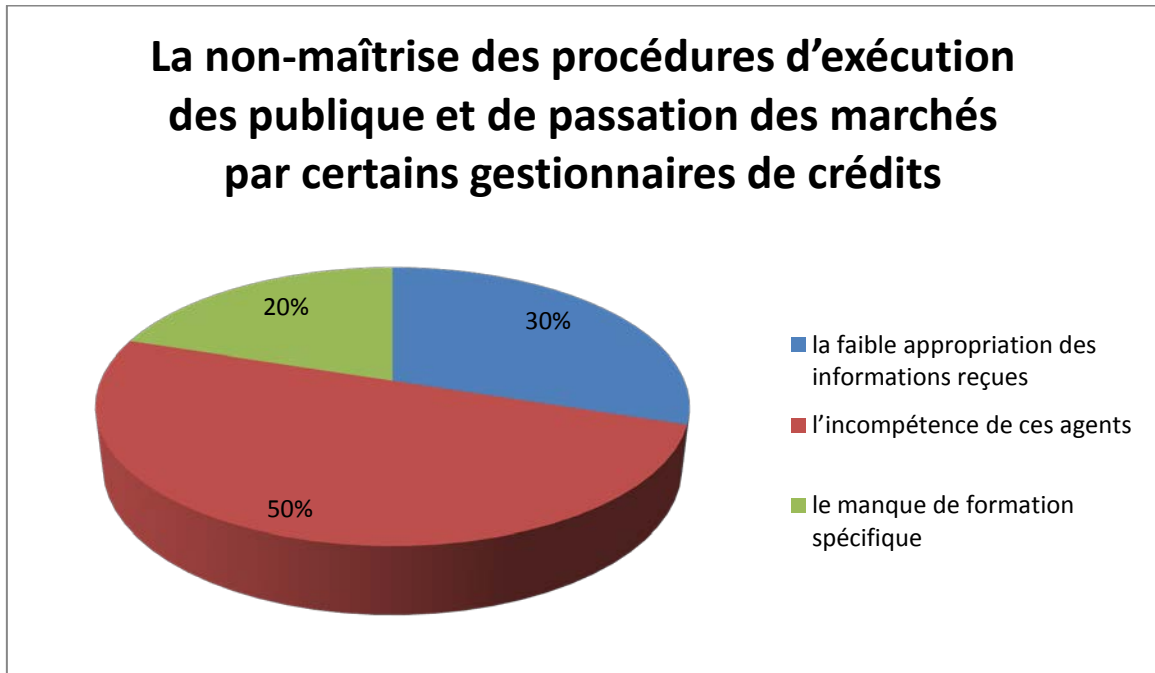
Tableau N°8 : Appréciation de la cause du problème de la non-maîtrise des procédures d'exécution publique et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits (PS2)

N° d'ordre	Causes	Poids des causes	
		En valeur absolue	En valeur relative
1	le manque de formation spécifique	2	20%
2	la faible appropriation des informations reçues	3	30%
3	l'incompétence de ces agents	7	50%

4	Autres		
Total		10	100%

Source : résultats de nos investigations

Figure N°6 : graphique d'appréciation de la cause PS2



2- Grandes tendances liées à PS2

Les résultats de nos enquêtes résumés dans le tableau n°8 nous indiquent ce qui suit :

- 20% des enquêtés soulignent que c'est le manque de formation spécifique qui est à la base de la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits ;
- 30% des enquêtés trouvent qu'elle est due à la faible appropriation des informations reçues par ces agents;
- 50% d'entre eux proposent comme cause au problème l'incompétence de ces agents.

B- Analyse des données (Établissement du diagnostic) liées à PS2

Rappelons que l'hypothèse ici est :« **La non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits s'explique par la faible appropriation des informations reçues par ces agents** ». Cette

hypothèse met en évidence la cause supposée de la faible appropriation des informations reçues par ces agents. L'approche de **A. COLES** va dans la même logique et propose comme cause la formation du personnel. Nous constatons que la cause retenue est en relation avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation et comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons envisager que la présente **hypothèse est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Pour la vérification statistique, nous rappelons après calcul que la moyenne des poids des causes est de 33,33%. Ce pourcentage représente la moyenne des poids des causes supposées qui se libelle comme suit : « En moyenne, le poids des avis de 33,33% des enquêtés justifie le PS1 ». A ce niveau, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 30%, soit un poids inférieur à la moyenne de toutes les causes supposées dans l'étude. Dès lors, nous déduisons que **l'hypothèse N°2 est statistiquement infirmée**.

Il s'ensuit que l'hypothèse est statistiquement confirmée et que l'élément de diagnostic est le suivant : **la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits s'explique par l'incompétence de ces agents.**

III- Présentation et analyse des données relatives au PS n°3

A- Présentation des données et des grandes tendances liées à PS3

1- Présentation des données

Dans l'intention de déterminer la cause réelle se trouvant à la base de la lenteur dans les procédures de réallocation des crédits, la question est « A votre avis, qu'est ce qui justifie la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur? ». les données relatives au questionnaire se résument dans le tableau ci-dessous.

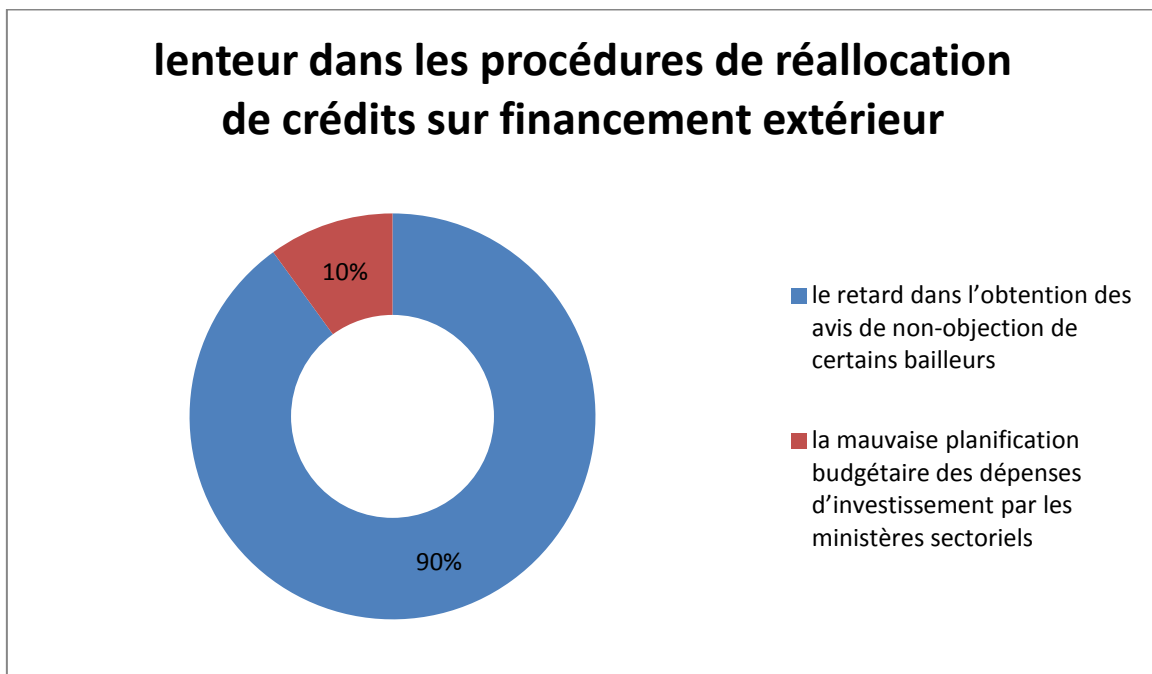
Tableau N°9 : Appréciation de la cause du problème de la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur (PS3)

N° d'ordre	Causes	Poids des causes	
		En valeur absolue	En valeur relative

1	le retard dans l'obtention des avis de non-objection de certains bailleurs	9	90%
2	la mauvaise planification budgétaire des dépenses d'investissement par les ministères sectoriels	1	10%
3	Autres		
Total		10	100%

Source : résultats de nos investigations

Figure N°7 : Graphique d'appréciation de la cause PS3



2- Grandes tendances liées à PS3

Les résultats de nos enquêtes résumés dans le tableau n°9 nous indiquent ce qui suit :

- 90% des enquêtés soulignent que c'est le retard dans l'obtention des avis de non-objection par certains bailleurs qui est à la base de la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur ;
- 10% des enquêtés trouvent qu'elle est due à la mauvaise planification budgétaire des dépenses d'investissement par les ministères sectoriels ;

B- Analyse des données (Établissement du diagnostic) liées à PS3

Rappelons que l'hypothèse ici est :« **le retard dans l'obtention des avis de non-objection par certains bailleurs explique la lenteur dans les procédures de réallocation des crédits sur financement extérieur** ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée du retard dans l'obtention des avis de non-objection par certains bailleurs. L'approche de A. da SILVA qui va dans la même logique. Nous constatons que la cause retenue est en relation avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation et comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons envisager que la présente **hypothèse est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Pour la vérification statistique, nous rappelons après calcul que la moyenne des poids des causes est de 33,33%. Ce pourcentage représente la moyenne des poids des causes supposées qui se libelle comme suit :« En moyenne, le poids des avis de 33,33% des enquêtés justifie le PS1 ». A ce niveau, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 90%, soit un poids supérieur à la moyenne de toutes les causes supposées dans l'étude. Dès lors, nous déduisons que **l'hypothèse N°3 est statistiquement confirmée**.

Il s'ensuit que l'hypothèse est statistiquement confirmée et que l'élément de diagnostic est le suivant : **le retard dans l'obtention des avis de non-objection par certains bailleurs explique la lenteur dans les procédures de réallocation des crédits**.

SECTION 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en oeuvre

Paragraphe 1 : Approches de solutions

L'apport de solutions à un problème suppose la suggestion des conditions objectives d'éradication des causes réelles se trouvant à la base de ce problème en ne perdant pas de vue les objectifs retenus. Il s'agit précisément de renforcer les forces et d'enrayer les faiblesses. Ces approches seront préconisées par rapport aux différents problèmes spécifiques.

I- Approches de solutions au PS1

La cause réelle de ce problème étant la multiplicité des procédures nationales, il sera question ici de :

- organiser des séances de recyclage au profit des acteurs de la chaîne ;
- réorganiser la procédure d'exécution des dépenses par une redynamisation des activités ou tâches y afférentes ;
- nommer comme gestionnaires de crédits des cadres qui, non seulement maîtrisent la procédure de par leur expérience, mais surtout des cadres dynamiques capables d'apprécier l'opportunité et la qualité de la dépense et aussi savoir anticiper sur l'engagement de la dépense (surtout les marchés publics) pour que celle-ci soit exécutée à bonne date ;
- revoir la politique de mobilisation des ressources afin que les crédits soient mis à la disposition des gestionnaires de crédits à temps ;
- imposer dans la mesure du possible un délai à chaque acteur de la chaîne d'exécution des dépenses pour plus de célérité ;
- raccorder les structures en charge du traitement des opérations financières et comptables des agences au SIGFiP, afin qu'elles puissent saisir directement dans le SIGFiP leurs demandes de mise à disposition de crédits et leurs demandes d'ordonnancement pour mise en paiement des décomptes de leurs fournisseurs.

II- Approches de solutions au PS2

La cause déterminée comme étant à la base de ce problème est la faible appropriation des informations reçues par ces agents. La résolution de ce problème passe par :

- la nomination des gestionnaires de crédits ayant le profil adapté au poste ;
- le suivi par les gestionnaires de crédits, des sessions de formation organisées chaque début d'année par la DGB sur les procédures d'exécution des dépenses publiques et sur la procédure de passation des marchés publics ;
- le suivi rigoureux des coordonnateurs et régisseurs dans l'exécution de leur mission ;
- le contrôle régulier des aptitudes et de la bonne foi des gestionnaires de crédits ;
- l'insistance sur le respect strict des procédures.

III- Approches de solutions au PS3

La cause réelle de ce problème étant le retard dans l'obtention des avis de non-objection par certains bailleurs, il sera question ici de :

- se conformer rigoureusement aux clauses des différents bailleurs dans la mise en œuvre des PIP ;
- renforcer la crédibilité des principaux acteurs intervenant dans la mise en œuvre des projets d'investissement auprès des bailleurs ;
- analyser les réformes et les efforts accomplis en matière de gestion financière des PIP ;
- identifier les activités et les actions prioritaires susceptibles d'améliorer la gestion des investissements publics, ainsi que les coûts estimatifs de mise en œuvre ;
- déterminer, dès la programmation des projets d'investissement, les modalités choisies par leur exécution (gestion directe par les services des ministères ou gestion confiée à une agence de maîtrise d'ouvrage déléguée) ;
- actualiser le calendrier d'élaboration du PIP et du CDMT global en vue de sa validation par le conseil des ministres et sa présentation à l'Assemblée nationale lors du débat d'orientation budgétaire annuel (juin), afin de sécuriser les choix des investissements publics et leur continuité sur la période triennale considérée.

Paragraphe 2 : conditions de mise en œuvre des solutions

Pour une exécution efficace et efficiente des projets et programmes, il apparaît nécessaire que toutes les structures (ministères et institutions de l'Etat) mettent en œuvre les dispositions ci-après :

- faire un suivi régulier et continu des marchés publics ;
- assurer le suivi régulier et rigoureux du PTA ;
- utiliser la méthodologie harmonisée de calcul du Taux d'Exécution Physique (TEP) pour l'élaboration des PTA dans le but de rendre disponible des TEP fiables ;
- veiller à la mise en place des Unités de Gestion des Projets/Programmes dégagées de toutes autres obligations professionnelles en vue d'améliorer le niveau de performance des projets et programmes du PIP ;
- intégrer dans le SIGFiP les données exhaustives et actualisées d'exécution financière des ressources extérieures ;

- produire et transmettre à temps les rapports périodiques d'avancement du PIP au MDAEP.

En outre, compte tenu des problèmes ou difficultés spécifiques aux structures, les recommandations ci-après sont faites à chaque ministère en vue de corriger les insuffisances liées à la mise en œuvre des projets et programmes.

1 A L'ENDROIT DE L'ETAT

L'Etat doit assurer la dépolitisation de l'Administration publique et placer l'Homme qu'il faut à la place qu'il faut.

2 AU NIVEAU DES STRUCTURES CENTRALES

➤ *A l'endroit du Ministère en charge du Développement :*

- généraliser la formation sur la méthodologie harmonisée de calcul du Taux d'Exécution Physique au profit des DPP et des points focaux ;
- envoyer un message aux SGM des ministères sectoriels leur demandant de mieux s'impliquer dans l'élaboration des rapports d'avancement pour faire respecter le délai de **15 jours** convenu pour la collecte des données financières du SIGFiP et un maximum de **30 jours** après la fin du trimestre pour le dépôt des rapports sectoriels au MDAEP ;
- renforcer les capacités du personnel des structures chargées de la programmation et du suivi-évaluation ;
- poursuivre le processus d'assainissement du PIP.

➤ *A l'endroit du Ministère en charge des Finances :*

- prendre des mesures nécessaires pour rendre davantage opérationnelle la Cellule de Contrôle des Marchés Publics ;
- assurer un suivi régulier de l'exécution du plan de passation des marchés.

3 AU NIVEAU DES MINISTERES SECTORIELS

- inviter les gestionnaires de crédits à prendre toutes les dispositions nécessaires pour l'utilisation effective des crédits et la réalisation des activités correspondantes ;
- procéder au suivi régulier de la consommation des crédits ;
- assurer l'implication personnelle des Ministres dans le processus de rédaction des rapports d'avancement des projets et programmes de leurs départements respectifs, à travers un contrôle régulier de l'exécution de cette activité par les coordonnateurs de projets, les Cellules de Suivi-Evaluation et les DPP ;
- instruire les DPP pour le dépôt des rapports d'avancement du PIP et les fiches des projets de leurs ministères au MDAEP au plus tard 30 jours après la fin du trimestre échu ;
- procéder à la formation des coordonnateurs de projets et des points focaux de suivi-évaluation sur la méthodologie harmonisée de calcul du Taux d'Exécution Physique des projets et programmes.

Tableau n°10 : Tableau de synthèse de Étude

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes	Diagnostic	Approches de solution
Général	Problème général	Objectif général	Cause générale	Élément de diagnostic	Solution générale
	Mise en œuvre peu efficace des projets ou programmes inscrits au PIP	Déterminer les conditions d'une mise en œuvre efficace des projets d'investissement
	Problème spécifique n°1	Objectif spécifique n°1	Cause spécifique n°1	Élément de diagnostic n°1	Solution n°1
	Lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes	Identifier les conditions de la célérité dans le traitement et le paiement des décomptes	la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF	la multiplicité des procédures nationales et celles des PTF est à l'origine de la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes	revoir la politique de mobilisation des ressources afin que les crédits soient mis à la disposition des gestionnaires de crédits à temps ; nommer comme gestionnaires de crédits, des cadres qui, non seulement maîtrisent la procédure de par leur expérience, mais surtout des cadres dynamiques capables d'apprécier l'opportunité et la qualité de la dépense et aussi savoir anticiper sur l'engagement de la dépense (surtout les marchés publics) pour que celle-ci soit exécutée à bonne date.
	Problème spécifique n°2	Objectif spécifique n°2	Cause spécifique n°2	Élément de diagnostic n°2	Solution n°2
	Non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par certains gestionnaires de crédits	Chercher les conditions d'une bonne maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation de marchés par les gestionnaires de crédits	La faible appropriation des informations reçues par ces agents	La non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits s'explique par l'incompétence de ces agents	la nomination des gestionnaires de crédits ayant le profil adapté au poste ; le suivi par les gestionnaires de crédits, des formations organisées chaque début d'année par la DGB sur les procédures d'exécution des dépenses et sur la procédure de passation des marchés publics ;

						le suivi rigoureux des coordonnateurs et régisseurs dans l'exécution de leur mission ; l'insistance sur le respect strict des procédures
	Problème spécifique n°3	Objectif spécifique n°3	Cause spécifique n°3	Elément de diagnostic n°3	Solution n°3	
	Lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur	Définir les conditions pour une meilleure célérité des procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur	le retard dans l'obtention des avis de non-objection de certains bailleurs	le retard dans l'obtention des avis de non-objection de certains bailleurs explique la lenteur de la procédure de réallocation de crédits sur financement extérieur	se conformer aux clauses des différents bailleurs dans la mise en œuvre des PIP ; renforcer la crédibilité des principaux acteurs intervenant dans la mise en œuvre des projets d'investissement auprès des bailleurs ; analyser les réformes et les efforts accomplis en matière de gestion financière des PIP ; identifier les activités et les actions prioritaires susceptibles d'améliorer la gestion des investissements publics, ainsi que les coûts estimatifs de mise en œuvre.	

Source : Conçu à partir des données de nos travaux

CONCLUSION GENERALE

Les investissements publics, à travers le rôle qu'ils jouent dans la satisfaction des besoins de la société et, dans la contribution au développement sont d'une importance capitale pour toute nation. En effet, une meilleure mise en œuvre des PIP permettrait au Bénin de percer sur les marchés mondiaux, fondamentaux pour le développement humain, y compris pour la prestation des services d'éducation et de santé aux populations pauvres. C'est un élément décisif pour la croissance économique, l'aménagement des territoires, l'amélioration du cadre de vie et la réduction de la pauvreté. Eu égard à cela, le Programme d'Investissement Public mérite d'être entouré de soins appropriés lors de son exécution par les ministères sectoriels. Cela permettrait d'améliorer davantage les conditions de vie des populations et de réduire de manière substantielle la pauvreté.

En effet, malgré les nombreuses réformes opérées ces dernières années et qui instituent la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats, beaucoup d'obstacles restent encore à surmonter pour parvenir à une gestion performante des investissements publics. La difficulté pour le paiement à temps des décomptes en constitue une preuve.

La mise en pratique des solutions proposées et la prise en considération des recommandations faites aux autorités béninoises dans ce travail permettront de palier à ces difficultés relevées. Il est donc souhaitable que la vision de cette recherche soit partagée par les décideurs à divers niveaux afin que l'exécution efficace des investissements publics au Bénin puisse devenir une réalité. Cela passera par :

- un engagement des réformes institutionnelles et réglementaires pour atteindre une plus grande efficacité ;
- une Consécration des efforts plus importants aux dépenses de maintenance ;
- une recherche des moyens pratiques pour étendre l'accès aux services offerts par les infrastructures ;
- une conception des politiques sociales qui accompagnent les projets d'infrastructures ;
- et surtout, la recherche de nouvelles sources de financement.

Toutefois, des défis restent à relever. Il s'agira de :

- réduire les inefficacités ;
- développer des infrastructures bien ciblées ;
- mettre l'accent sur l'intégration régionale.

**REFERENCES
BIBLIOGRAPHIQUES**

I- OUVRAGES ET MEMOIRES

DUVERGER M. (1995) : « **Finances Publiques** », Presse Universitaire de France, THEMIS.

GUINIKOUKOU F. (2001) : « **Lexique budgétaire** »

GUILLIEN R. (2003) : « **Lexique des termes juridiques** », Dalloz-Sirey

WILSON O'shaughnessy (1992) : « **la faisabilité des projets, une démarche vers l'efficience et l'efficacité** »

ADOUKONOU O. (2009) : « **Contribution à une meilleure performance dans la mise en oeuvre des projets inscrits au PIP** » UAC, ENAM, Cycle I.

AGLINGLO E. (2011) : « **Contribution à une gestion efficace des projets inscrits au PIP** » UAC, ENAM, Cycle I.

AHIHO M. (2009) : « **Contribution à la consommation optimale des crédits d'investissements publics** » UAC, ENAM, Cycle I.

ASSIKOME M. (2011) : « **Contribution à l'amélioration de l'exécution du PIP au MUHRFLEC** » UAC, ENAM, Cycle I.

AYEDOUN M. (2011) : « **Contribution à l'amélioration de la gestion des dépenses en capital au Bénin** » UAC, ENAM, Cycle I.

NIANE A. (2011) : « **Répondre au déficit d'investissement dans les infrastructures** », Sénégal, Dakar, Apix S.A.

II- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- la directive N°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances ;
- la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finance ;
- la loi N° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin;
- le décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique ;
- l'arrêté n°845 du 3 juin 2009 portant mesures de réduction des régies et limitation des OP ;

- l'arrêté n° 972 du 03 octobre 2011 portant fixation des critères de nomination des régisseurs et billeteurs.

III- RAPPORTS

- 1- Banque mondiale (2014) « **Mission de facilitation d'un processus de concertation sur la réforme de la gestion des investissements publics** » ;
- 2- DPP/MAEP (2013) « **Rapport de performance du budget-programme gestion 2013** » ;
- 3- CSE/MAEP (2014) « **Rapport de performance des structures et projets/programmes du MAEP au titre du quatrième trimestre 2013** » ;
- 4- DGSP/MDAEP (2015) « **Rapport sur l'état d'avancement du PIP gestion 2014 au 31 décembre** »

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : PIP par secteur d'activité

Annexe 2 : Poids du PIP dans le BGE de 2005 à 2014

Annexe 3 : Questionnaires

Annexe 4 : Organigramme MEFPD

ANNEXE 1**PIP par secteurs d'activités****Tableau 1** : PIP gestion 2014 par secteur de développement (en million de FCFA)

Secteurs	Previsions 2013	Previsions 2014	Poids prévision 2014 par rapport au Total Général (en %)	Évolution de 2013 à 2014 (en %)
RURAL	34 109 ,29	46 375,88	15,57	35,96
MINES	350 ,86	425,00	0,14	21,13
INDUSTRIE, COMMERCE	11 264,47	9 743,91	3,27	-13,49
SERVICES	3 573,57	4 216,00	1,42	17,97
EAU ET ELECTRICITE	41 185,24	26 847,03	9,02	-34,81
INFRASTRUCTURES	49 865,48	59 705,32	20,05	19,73
ARTISANAT ET TOURISME	1 436,42	2 756,22	0,93	91,88
TOTAL SECTEURS PRODUCTIFS	141 785,33	150 069,37	50,39	5,84
SANTE	23 103,78	25 457,53	8,55	10,19
EDUCATION	24 789,11	25 436,88	8,54	2,61
HABITAT	20 933,02	20 857,73	7,00	-0,36

Secteurs	Previsions 2013	Previsions 2014	Poids prévision 2014 par rapport au Total Général (en %)	Évolution de 2013 à 2014 (en %)
ENVIRONNEMENT	17 347,31	17 963,58	6,03	3,55
AUTRES SECTEURS SOCIAUX	5 217,87	4 380,62	1,47	-16,04
TOTAL SECTEURS SOCIAUX	91 391,10	94 096,34	31,60	2,96
ADMINISTRATION (Souveraineté)	39 723,57	53 634,29	18,01	35,01
TOTAL GENERAL	272 900,00	297 800,00	100,00	9,12

Source : DGSP/MDAEP

ANNEXE 2**Poids du PIP dans le BGE de 2005 à 2014****Tableau n°3 : Poids du PIP dans le BGE de 2005 à 2014**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Montant du PIP	172 588	203 176	286 859	431 611	491 747	469 191	310 318	272 363	272 900	297 800
Montant des dépenses	414 424	376 680	487 614	537 523	540 485	675 283	627 984	641 119	681 447	712 255
Montant du BGE	619 262	614 456	812 561	1 010 154	1 076 787	1 346 438	1 099 375	1 016 549	1 044 494	1 127 502
Poids du PIP dans le BGE en %	27,87	33,07	35,3	42,73	45,67	34,85	28,23	26,79	26,12	26,41
Poids des DO dans le BGE en %	66,92	61,3	60	53,21	50,19	50,15	57,12	63,07	65,24	63,17

Source : DGB du MEFPD

ANNEXES 3

QUESTIONNAIRES

Madame, Monsieur

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle II de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons choisi d'orienter nos recherches sur le thème : « **Contribution pour une mise en œuvre efficace des projets inscrits au PIP** ».

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

Nous vous remercions par avance pour les informations que vous voudriez bien apporter à ces différentes questions.

Nous vous prions de ne remplir qu'une seule modalité par question.

I- Qu'est ce qui selon vous est à la base de la lenteur dans le traitement et le paiement des décomptes ?

- La fermeture répétée du SIGFiP
- la pratique de la corruption (le rançonnement)
- la multiplicité des procédures nationales et celle des PTF
- Autres réponses (A préciser)

II- Qu'est ce qui selon vous explique la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marchés par certains gestionnaires de crédits ?

- le manque de formation spécifique
- la faible appropriation des informations reçues
- l'incompétence de ces agents (agent n'ayant pas le profil requis)
- Autres réponses.....

III- A quoi est due la lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur ?

- la mauvaise planification budgétaire des dépenses d'investissement par les ministères sectoriels
- le retard dans l'obtention des avis de non-objection de certains bailleurs
- Autres réponses

Merci pour votre collaboration

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY	i
DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	v
LISTE DES TABLEAUX :	vii
LISTE DES FIGURES	viii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE	ix
RESUME	xi
SOMMAIRE	xiii
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE :	3
Section 1 : Cadre contextuel de l'étude et observations de stage	4
Paragraphe 1 : Cadre contextuel de l'étude	4
I. Cadre institutionnel de l'étude	4
A. Missions et attributions	4
B- Organisation	5
II. Cadre physique et environnemental de l'étude	5
A. Cadre physique de l'étude: la direction des dépenses en capital..	5
B. Cadre environnemental de la DGB	6
Paragraphe 2 : observations de stage sur les activités de la DGB	8
I. Etat des lieux sur la réalisation des activités de la DGB	8
A. Etat des lieux à l'interne	9
B. Etat des lieux à l'externe : effets de l'environnement sur les activités suscitées de la DGB	25
II. Bilan des observations: atouts et problèmes	25
A. Inventaire des atouts (forces et opportunités)	25
B. Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces}	26
III. Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre	26
A. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.	26
B. Synthèse des problèmes à résoudre	27
Section 2: Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative: ciblage de la problématique	28
Paragraphe 1 : choix et spécification du problème à résoudre	28

I.	Choix et spécification du groupe de problèmes à résoudre	28
A.	Choix du groupe de problèmes à résoudre	28
B.	Spécification du problème à résoudre choisi	.30
II.	Choix du thème de l'étude	31
Paragraphe 2 :	perspectives théorique de réflexion sur le groupe de problèmes à résoudre	31
I.	Perspective théorique sur le PAR	31
A.	Perspective théorique sur le problème général	31
B.	Perspectives théoriques spécifiques liées aux problèmes spécifiques	32
II.	Formulation de la problématique de l'étude	.32
CHAPITRE 1er		35
Section 1 :	Objectifs, hypothèses et revue de littérature de l'étude	36
Paragraphe 1 :	Cadre théorique de base et tableau de bord de l'étude	.36
I.	Cadre théorique de base de l'étude: objectifs et hypothèses de recherche	36
A.	Objectifs de l'étude	36
B.	Hypothèses de l'étude	38
II.	Tableau de bord de l'étude	.40
Paragraphe 2 :	Revue de littérature	42
I.	Revue de littérature liée à la problématique de la mise en oeuvre efficace des projets D'investissements publics	42
A.	Contributions antérieures sur le problème général de la mise en oeuvre inefficace des projets d'investissement	43
B.	Contribution antérieure sur le problème de la lenteur dans le traitement et le Paiement des décomptes	45
C.	Contributions antérieures au problème de la non maitrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de passation des marches par certains gestionnaires de crédits	\
D.	Contributions antérieures au problème de lenteur dans les procédures de réallocation de crédits sur financement extérieur	.47
SECTION II :	choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses	.48
Paragraphe 1 :	Choix de l'approche empirique de l'étude	.48
I.	Objectif de l'enquête	48
A.	Cadre de l'enquête et identification de la population mère	.49
B.	De l'échantillonnage aux outils de présentation des données	.49
Paragraphe 2 :	Choix des approches théoriques de l'étude et des conditions de vérification des hypothèses	50

1.	Choix de l'outil théorique d'analyse de chaque problème spécifique	50
A.	Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS 1	50
B.	Présentation de la théorie retenue pour la résolution du ps2	51
C.	Présentation de la théorie retenue pour la résolution du ps3	51
II.	Conditions générales de vérification des hypothèses en recherche-diagnostic	51
A.	B Conditions de confirmation ou d'infirmité théoriques des hypothèses causales	51
B.	Conditions de confirmation ou d'infirmité statistiques des hypothèses	52
C.	Tableau lié aux décisions possibles de vérification de l'hypothèses	52
CHAPITRE 2 ^{me}		54
SECTION I : Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données		55
Paragraphe I : collecte et dépouillement des données		55
I.	Préparation de l'enquête	55
II.	Réalisation de l'enquête	55
Paragraphe 2 : présentation et analyse des données		56
1.	Présentation et analyse des données relatives au PS n°1..	56
A.	Présentation des données et des grandes tendances liées a psy	56
B.	Analyse des données (établissement du diagnostic) Idées à PS 1	57
II.	Présentation et analyse des données relatives au PS 11°2	58
A.	Présentation des données et des grandes tendances liées a ps2	58
B.	Analyse des données (établissement du diagnostic) liées à ps2	59
III.	Présentation et analyse des données relatives au PS n03	60
A.	Présentation des données et des grandes tendances liées à PS3	60
B.	Analyse des données (établissement du diagnostic) liées à ps3	62
SECTION 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en oeuvre		62
Paragraphe 1: Approches de solutions		62
1.	Approches de solutions au ps 1	62
II.	Approches de solutions au PS2	63
III.	Approches de solutions au ps3	63
Paragraphe 2 : Conditions de mise en oeuvre des solutions		64
1 A I	l'endroit de l'État	64

2 Au niveau des structures centrales	64
3 Au niveau des ministères sectoriels	65
CONCLUSION GENERALE	69
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	71
ANNEXES	74
Table des matières	81