



REPUBLIQUE DU BENIN

.....

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

.....

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

.....

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

.....

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION : ADMINISTRATION DES
FINANCES

FILIERE : ADMINISTRATION
DES FINANCES ET TRÉSOR

Promotion : 2011-2013

**CONTRIBUTION A L'ACCROISSEMENT DU TAUX
D'EXECUTION DES DEPENSES SUR FINANCEMENT
EXTERIEUR : CAS DU PROJET e-BENIN**

Réalisé par :

ATCHADE Moira

Sous la supervision de :

Maître de stage :

ONIBOUKOU Y. Bruno
Comptable au Projet e-Bénin

Directeur de mémoire :

Dr CAPO-CHICHI B. Olivier
Enseignant à l'ENAM

Septembre 2015

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : P. Emmanuel Just AKPO

VICE-PRESIDENT : Abdoulaye GOUNOU

MEMBRE : Maixent AGUEGUE

Dédicace

Je dédie ce mémoire à toute ma famille.

Remerciements

Nos remerciements vont à l'endroit :

- ❖ *de notre maître de mémoire pour tout son apport à la réalisation de ce travail ;*
- ❖ *de tout le corps professoral et le personnel administratif de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature pour leur contribution à notre formation ;*
- ❖ *du jury qui appréciera ce travail.*

Liste des sigles et abréviations

AGeNTIC	: Agence de Gestion des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
AID	: Association Internationale de Développement
ANO	: Avis de non Objection
AOI	: Appel d'Offre Internationale
APM	: Avis Particulier de Passation des Marchés
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BIRD	: Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
CAA	: Caisse Autonome d'Amortissement
CI	: Consultant Individuel
DAO	: Dossier d'Appel d'Offres
DGB	: Direction Générale du Budget
DGER	: Direction Générale des Etudes et de la Réglementation
DGTIC	: Direction Générale des Technologies de l'Information et de la Communication
DNCMP	: Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics
DRF	: Demande de Retrait de Fonds
DRFM	: Direction des Ressources Financières et du Matériel
MEFPD	: Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PIP	: Programme d'Investissement Public
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PPM	: Plan de Passation des Marchés
PTA	: Plan de Travail Annuel
PTF	: Partenaires Techniques et Financiers
SED	: Sélection par Entente Directe
SFQC	: Sélection Fondée sur la Qualité et les Coûts
SMC	: Sélection au Moindre Coût
SIGFiP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
TDR	: Termes De Référence
TIC	: Technologie de l'Information et de la Communication
UCP	: Unité de Coordination du Projet

Liste des tableaux

Tableau 1: Liste de quelques demandes d'appel de fonds par l'UCP auprès de la CAA....	11
Tableau 2: Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt	21
Tableau 3: Tableau de bord de l'étude.....	33
Tableau 4 : Effectif des personnes enquêtées	41
Tableau 5 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE).....	54

Liste des graphiques

Graphique 1: Taux d'exécution des projets et programmes inscrits au PIP	15
Graphique 2: Récapitulatif des avis sur les causes relatives à la lenteur de la procédure de passation des marchés	45
Graphique 3: Récapitulatif des avis sur les causes liées à la mauvaise planification opérationnelle du projet	46
Graphique 4: Avis sur la mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération	47

Glossaire de l'étude

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

Appel d'Offres : mode et procédure de passation des marchés publics par lesquels l'administration choisit librement son cocontractant après une mise en concurrence préalable des candidats.

Crédit : autorisation de dépenser prise en exécution d'une décision budgétaire. Autrement dit, c'est une allocation jusqu'à concurrence de laquelle les dépenses prévues et autorisées peuvent être effectuées.

Compte d'Opération: compte du projet ouvert dans une banque secondaire

Compte Désigné : compte du projet ouvert auprès de la BCEAO

Don : Contrat solennel par lequel une personne, le donateur, se dépouille irrévocablement, sans contrepartie et dans une intention libérale, ...

Maître d'ouvrage : personne morale ou physique pour le compte de laquelle des travaux ou des ouvrages sont réalisés ; très souvent ce sont les Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat, les Collectivités territoriales décentralisées (communes au Bénin).

Marchés publics : ce sont des contrats écrits conclus par l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs avec des personnes publiques ou privées en vue de la réalisation de travaux ou de la fourniture de biens ou de services.

Paiement Direct : mode de paiement qui consiste pour le bailleur de fonds à rembourser directement le fournisseur ou le prestataire.

Plan de décaissement : programmation ou chronogramme élaboré qui permet de connaître les tranches de fonds à décaisser par période.

Points focaux : structures ayant des liens directs avec le projet

Programme : ensemble cohérent et structuré d'objectifs, d'activités et de ressources humaines, financières, matérielles et informationnelles regroupés pour offrir des produits et des services particuliers qui satisfassent les besoins ciblés d'une population déterminée.

Stratégie : art de coordonner des actions, de manœuvrer habilement pour atteindre un but.

Résumé

L'état des lieux sur la gestion financière du projet e-Bénin fait ressortir trois centres d'intérêt. Mais, notre choix s'est porté sur celui de la passation des marchés et de la consommation optimale du don AID. La prise en compte des problèmes spécifiques relevant de ce centre d'intérêt nous a permis d'élaborer les objectifs suivants :

- identifier les facteurs explicatifs des longs délais de la procédure de passation des marchés publics ;
- déceler les freins à une bonne planification opérationnelle du projet ;
- déterminer les causes liées à la réduction des délais de mise à disposition des fonds.

La réalisation de ces objectifs d'étude a également nécessité la formulation des hypothèses à savoir :

- la non application des nouvelles réformes explique la lenteur des procédures de passation des marchés ;
- le manque de compétence des cadres justifie la mauvaise planification opérationnelle du projet ;
- la complexité des procédures d'exécution des dépenses explique la mise à disposition tardive des fonds.

Au terme de l'analyse des résultats de nos enquêtes, seule la première hypothèse s'est révélée infirmée. Nous remarquons que les résultats de l'enquête font apparaître deux causes prédominantes à savoir la lourdeur administrative et la mise en application tardive des nouvelles réformes. Or l'hypothèse spécifique N°1 formulée ne mentionne que la dernière cause. **Notre hypothèse n'est donc pas vérifiée.**

Le problème spécifique lié au manque de compétence des cadres des directions techniques impliquées dans l'exécution du projet justifie sa mauvaise planification opérationnelle.

Les réelles causes justifiant les différents problèmes identifiés étant connues, si elles ne sont pas éradiquées en un temps record, l'atteinte des objectifs de développement ne pourrait jamais être effective.

C'est pourquoi, nous avons jugé impérieux qu'il faille envisager une gestion optimale des ressources financières, laquelle passe par :

- la dématérialisation des marchés publics qui est une possibilité de conclure des marchés par voie électronique, soit par l'utilisation de la messagerie électronique, soit par l'emploi d'une plateforme en ligne sur internet.
- la réduction des délais de traitement des DAO au niveau de chaque direction ;
- le recyclage régulier et efficace des acteurs intervenant dans l'exécution des dépenses
- la mise en œuvre des actions de formation sur les procédures d'exécution de ces dépenses et le suivi de leur application.
- l'organisation à temps d'une séance annuelle sur la clarification des procédures de décaissement des ressources financières du Projet e-Bénin

Toutefois, la mise en œuvre de ces suggestions nécessite une volonté déterminante aussi bien des acteurs de la chaîne des dépenses du projet même comme les autres acteurs des structures dont dépend le projet en étude. Cette volonté doit être accompagnée d'une synergie d'actions entre les différents acteurs.

Il est vrai que les effets de la résistance aux innovations pourraient être ressentis du fait des « acteurs-conservateurs ». Seule la persévérance dans l'action pourra garantir un succès dans la mise en œuvre des solutions suggérées.

Sommaire

Dédicace.....	ii
Remerciements.....	iii
Liste des tableaux.....	v
Liste des graphiques.....	vi
SOMMAIRE.....	x
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : Cadre institutionnel de l'étude et séquences de résolution de la problématique.....	4
Section 1: Présentation du cadre de l'étude et l'état des lieux	5
Section 2 : Ciblage de la problématique	20
CHAPITRE PREMIER : Objectifs de l'étude et méthodologie de recherche.....	27
Section 1 : Cadre théorique de l'étude : objectifs et hypothèses.....	28
Section 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée pour la résolution de la problématique	34
CHAPITRE DEUXIEME : Analyse de l'évolution du taux d'exécution des dépenses et propositions d'amélioration	43
Section 1 :Collecte, analyse des données et diagnostic.....	44
Section 2 : Propositions d'amélioration et condition de mise en oeuvre	49
CONCLUSION.....	55
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUE.....	58
ANNEXES.....	60
TABLE DES MATIERES	68



INTRODUCTION

Le développement économique des pays africains est à la traîne. Pourtant, on a eu à appliquer des modèles et idéologies de développement. La question est de savoir si la situation que vit l'Afrique est un problème d'inadaptation de ces modèles et idéologies aux réalités du continent ou si c'est plutôt ailleurs qu'il faut chercher les vraies raisons des échecs. La réponse à cette question n'est pas aisée compte tenu de la complexité du processus de développement. L'importance de bien cerner la source de la misère africaine est alors bienvenue dans l'approche de la solution adéquate.

C'est à cet effet que les dirigeants du monde entier se sont réunis en Septembre 2000 au sommet du Millénaire pour le Développement à New York pour adopter des objectifs ambitieux visant à réaliser des progrès tangibles dans la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie dans le monde d'ici l'échéance de 2015. Des objectifs retenus, le premier vise expressément la pauvreté absolue (réduire la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour). Les Institutions Internationales, les Administrations d'Etat, les Collectivités locales, mais aussi les entreprises et les ONG, œuvrent à travers des financements de projets à l'atteinte de cet objectif. C'est dans cette optique que l'AID et la BIRD interviennent en Afrique en général et au Bénin en particulier.

En effet, l'AID est une institution financière internationale, un organisme spécialisé des Nation Unies qui a pour mission d'apporter un appui financier aux pays en développement. Il accorde des prêts à faible taux d'intérêt et des dons afin de financer des programmes et projets novateurs de développement.

Depuis des années, plusieurs projets ont été financés par l'AID au Bénin dont e-Bénin. Ce dernier est un projet qui a pour objectif d'améliorer l'accès aux services des TIC à moindre coût et de meilleure qualité, et promouvoir le développement des e-applications sur tout le territoire du Bénin.

Spécifiquement, le projet va contribuer à :

- créer un cadre juridique, institutionnel et d'interopérabilité pour les applications d'e-gouvernement, et
- supporter les Petites et Moyennes Entreprises (PME) dans le domaine des TIC.

La réalisation des activités nécessite la consommation des fonds octroyés à travers des décaissements qui passent par des procédures de passation des marchés.

La Passation des Marchés fait référence aux processus d'acquisition des fournitures et équipements, des travaux et des prestations de services résultant de l'attribution de contrats aux termes desquels des paiements sont effectués lors de la mise en œuvre des projets. Les procédures de passation des marchés manquent de célérité, ce qui fait que les dons ne sont pas toujours consommés dans leur totalité.

Au regard de tout ce qui précède, nous nous posons la question de savoir pourquoi les ressources financières ne sont-elles pas totalement dépensées? Il s'agit ici d'évaluer les procédures de décaissement puis celles des marchés publics.

En d'autres termes :

Quelle est la cause des faibles taux de décaissement?

Quelle est la cause du non-respect des délais prévus dans le Plan de Passation des marchés ?

Quelle est la cause de la mauvaise planification du projet?

Voilà autant de questions qui nécessitent des éléments de réponses.

C'est donc ces observations qui justifient l'orientation de notre réflexion sur le thème : « Contribution à l'accroissement du taux d'exécution des dépenses sur financement extérieur : cas du projet e-Bénin ».

Des tentatives de réponses à ces différentes préoccupations nous ont conduites à sectionner notre travail en trois chapitres que sont :

- Le chapitre préliminaire qui sera consacré, d'abord à la présentation du cadre institutionnel et physique de notre étude, ensuite à l'état des lieux de base sur les différentes activités de notre structure d'accueil de stage et enfin aux séquences de résolution de la problématique spécifiée ;
- Le chapitre premier abordera d'une part, les objectifs et hypothèses de l'étude et d'autre part, la présentation de la méthodologie de recherche adoptée ;
- Le chapitre deuxième quant à lui, nous fera part des propositions d'amélioration, ceci après de l'analyse de l'évolution du taux d'exécution des dépenses.

**CHAPITRE PRELIMINAIRE : Cadre
institutionnel de l'étude et séquences de résolution
de la problématique**

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre de l'étude et à la détermination de la problématique.

Section 1: Présentation du cadre de l'étude et l'état des lieux

Nous allons aborder successivement, la présentation du cadre de l'étude (Paragraphe 1) et l'état des lieux (Paragraphe 2).

Paragraphe 1: Présentation du cadre de l'étude

Il s'agira de présenter le Projet e-Bénin, son Unité de Coordination (UCP) et les différentes directions techniques impliquées dans l'exécution du projet.

I. Projet e-Bénin : Objectifs et activités

Le projet e-Bénin sera présenté à travers ses objectifs et ses activités.

A. Objectifs

Placé sous la tutelle du Ministère de la Communication des Technologies de l'Information et de la Communication, le projet e-Bénin a été l'une des réponses aux attentes de l'Etat Béninois dans le domaine des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC). L'accord de financement par l'Association Internationale de Développement (AID) a été signé le 27 avril 2010 et le projet est entré en vigueur le 25 août 2010.

En effet, le projet vise à améliorer l'accès aux services des TIC à moindre coût et de meilleure qualité, et promouvoir le développement des e-applications sur tout le territoire du Bénin.

Spécifiquement, le projet va contribuer à :

- créer un cadre juridique, institutionnel et d'interopérabilité pour les applications d'e-gouvernement, et
- supporter les Petites et Moyennes Entreprises (PME) dans le domaine des TIC.

B- Les activités du projet

Les activités du projet sont exécutées à travers trois composantes dénommées composante A, composante B et composante C.

La composante A met l'accent sur la mise en place d'un environnement favorisant un meilleur accès des TIC. Les activités de cette composante faciliteront un plus grand

accès aux services des TIC, d'une part en aidant le Gouvernement à mettre en place les fondements d'un cadre juridique, réglementaire et institutionnel efficace pour le secteur, et d'autre part en favorisant la concurrence et veiller au respect des engagements pris en vue d'un accès amélioré du secteur.

Quant à la composante B, elle s'occupe de la promotion des e-applications (e-gouvernement et e-business). Ses activités aideront le Gouvernement à mettre en place les fondements d'un environnement viable et permettre aux applications d'e-gouvernement de contribuer au développement du e-business.

En ce qui concerne la composante C, elle est chargée de la mise en œuvre effective du projet et de l'instauration des systèmes de suivi-évaluation et de communication du projet.

II. Présentation de l'Unité de Coordination du Projet (UCP) et des directions techniques impliquées dans l'exécution du projet

Nous allons voir dans un premier temps les attributions et l'organisation de l'UCP, puis, dans un second temps, présenter les directions techniques impliquées dans l'exécution du projet.

A. L'UCP : attributions et organisation

L'UCP est au cœur de la mise en œuvre du projet. En effet, elle est responsable de la gestion administrative, financière, de la planification, de la passation des marchés, du suivi des activités et de l'établissement des rapports financiers périodiques. C'est dire que l'UCP est chargée de la coordination globale et du suivi de la mise en œuvre du projet.

Le personnel technique de l'UCP se compose comme suit :

▪ Le coordonnateur du projet

Il dépend hiérarchiquement du Ministre chargé de la Communication et des Technologies de l'Information et de la Communication représenté par son Directeur de Cabinet à qui il rend compte des activités du projet.

Il est chargé de l'administration générale, de la gestion financière, de la gestion technique, de la gestion du patrimoine, du suivi et contrôle du projet.

- **Le Spécialiste en Gestion Financière (SGF)**

Placé sous la supervision du coordonnateur, il assure le bon fonctionnement du système administratif et financier du projet et assiste le coordonnateur dans l'exécution de ses tâches administratives et financières.

- **Le Spécialiste en Passation des Marchés (SPM)**

Il assure la gestion de tous les marchés du projet. Il est directement rattaché au coordonnateur mais a des relations fonctionnelles avec la cellule de passation des marchés publics du Ministère de la Communication des Technologies de l'Information et de la Communication (MCTIC) et avec la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF). Il exécute, entre autres, les tâches ci-après :

- participer à l'élaboration du Plan de Passation des Marchés (PPM) ;
- préparer les avis à manifestation d'intérêt et les Dossiers d'Appel d'Offres (DAO), les Demandes de Propositions (DP) et les demandes de cotation ;
- préparer et lancer les Avis particulier de Passation de Marchés (APM) ;
- appuyer le responsable de passation des marchés de l'Agence de Gestion des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (AGeNTIC) ;
- participer et suivre les opérations de dépouillement et d'évaluation des offres reçues en qualité de membre de la commission de dépouillement ;
- élaborer les projets de contrats et de marchés afférents au projet ;
- s'assurer que le Plan de Passation des Marchés est en conformité avec les dispositions énoncées dans l'accord de don (modes et seuils) ;
- assurer la libération des cautions de soumissions conformément aux dispositions prévues dans les DAO ;
- veiller au respect des dispositions de passation des marchés contenues dans l'accord de financement du projet.

- **Le spécialiste en suivi-évaluation et communication :**

Il assure la gestion du système de suivi-évaluation du projet par un suivi régulier des indicateurs de gestion au cours de l'exécution du projet. Ses actions doivent permettre un

bon fonctionnement du système d'information et la remontée rapide des données techniques des différentes agences d'exécution du projet.

▪ **Le comptable :**

Placé sous la supervision du spécialiste en gestion financière du projet, il assure le bon fonctionnement du système comptable du projet.

Par ailleurs, à ce personnel technique ci-dessus présenté s'ajoute un personnel d'appui composé de la secrétaire de direction et du conducteur des véhicules du projet.

B. Les directions techniques impliquées dans l'exécution du projet

Outre l'UCP, l'exécution du projet est placée sous la responsabilité du Directeur de Cabinet du MCTIC à travers :

- l'Agence de Gestion des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (AGeNTIC) pour la mise en œuvre du volet e-business ;
- la Direction Générale des Technologies de l'Information et de la Communication (DGTIC) ;
- la Direction Générale des Etudes et de la Réglementation (DGER) ;
- La Poste du Bénin (LPB) ; et
- l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et de la Poste (ARCEP).

Paragraphe 2: Etat des lieux

Dans ce paragraphe, nous réaliserons l'état des lieux sur la gestion financière et de la passation des marchés afin de procéder au ciblage de la problématique du niveau d'exécution des dépenses des projets et programmes inscrits au PIP sur financement extérieur. La gestion financière et celle de la passation des marchés du projet e-Bénin font intervenir plusieurs autres structures.

Ainsi, la restitution des constats significatifs sur ladite gestion sera articulée autour de deux axes : d'une part, les procédures de décaissement puis l'analyse du niveau d'exécution des dépenses des projets et d'autre part la participation de la procédure de passation des marchés dans l'élaboration des dépenses.

I. Procédures de décaissement et analyse du niveau d'exécution des dépenses des projets et programmes inscrits au PIP du Bénin

A. Procédures de décaissement du projet e-Bénin

Cette partie décrit les procédures de gestion financière applicables au Projet e-Bénin.

Les procédures ont été élaborées en respectant les principes ci-après :

- Système d'autorisation des transactions financières ;
- Procédures d'identification, de saisie et de traitement exhaustif des opérations réalisées ;
- Mesures de sécurité et de protection des actifs.

1. Mobilisation des ressources

a. Principes généraux

Les décaissements au titre du financement de l'IDA sont effectués sur la base des catégories de dépenses et des pourcentages que finance l'Accord de Financement. Diverses méthodes de décaissement de fonds du compte d'emprunt sont prévues. Il s'agit de :

- décaissements sur la base des relevés de dépenses (DRF). C'est celle-ci qui sera appliquée pour la reconstitution des comptes désignés ;
- décaissements sur la base de la méthode de remboursements ;
- décaissement par paiements directs, et
- décaissements sur la base des engagements spéciaux.

❖ Décaissements effectués sur la base de Demandes de retrait de fonds (DRF) et des états des Dépenses

Pour que la demande de décaissement soit acceptée, les conditions ci-après doivent être remplies :

- les conditions de l'Accord de Financement doivent être respectées,
- l'Unité de Coordination du Projet doit avoir soumis un spécimen de la signature des personnes autorisées à signer la demande de retrait de fonds du compte du Don et du Compte Désigné,
- la demande présentée doit être un original (ne sont acceptées ni les photocopies, ni les télécopies) accompagnée d'une copie et signée par un représentant autorisé indiquant le montant à payer et comportant toutes les instructions de paiement,
- la demande doit être accompagnée de pièces (notamment de pièces relatives aux marchés) attestant l'admissibilité des biens, travaux ou services en cause,
- le solde des fonds alloués à la catégorie de décaissement en cause doit être suffisant pour couvrir le paiement ou l'engagement demandé,

- les demandes de retrait de fonds (DRF) pour les comptes désignés sont préparées par le Comptable et adressées par le Coordonnateur à la Banque Mondiale. Le Coordonnateur signe les bordereaux de transmission desdites demandes.
 - ❖ Une procédure de Paiements Directs est également prévue. Elle concerne des contrats d'un montant prédéterminé. Les demandes de retraits pour de tels paiements seront accompagnées des pièces justificatives telles les copies des contrats, les factures des entrepreneurs et les certificats appropriés.

b. Circuit de mobilisation des fonds du Projet

Le financement du projet comprend le Don IDA et la contribution de l'Etat. Conformément aux dispositions de l'Accord de financement et l'Accord de projet, deux comptes désignés seront ouverts, les fonds seront gérés suivant le circuit ci-après :

La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) est le représentant désigné de l'Etat pour la mobilisation des ressources de l'IDA.

Les demandes de retrait de fonds ou de paiements directs établies par l'UCP et l'AGeNTIC et revêtues des signatures autorisées transiteront par la CAA.

- Comptes désignés logés à la BCEAO : Les fonds transiteront par deux comptes d'affectation administrés par la CAA.
- Les comptes d'opérations. Ils sont ouverts dans une banque commerciale.

Compte d'opérations A : L'UCP sera chargée de gérer le compte d'opérations A. Les opérations de retrait de fonds de ce compte doivent être approuvées par le Coordonnateur et le Spécialiste en Gestion Financière de l'UCP.

Compte d'opérations B : L'AGeNTIC gèrera le compte d'opérations B. Les opérations de retrait de fonds doivent être approuvées par le Directeur Général et le Responsable Administratif et financier.

c. Approvisionnement du Compte Désigné

La procédure a pour objet de mobiliser les ressources de l'IDA en vue de financer les activités sur le Compte Désigné tenu par l'Unité de Coordination du Projet. Elle s'applique aussi bien pour l'alimentation du Compte Désigné du dépôt initial de l'IDA que pour les réapprovisionnements ultérieurs en vue de reconstituer son solde.

Le Projet utilisera la procédure de la DRF pour le réapprovisionnement du Compte Désigné. Le constat fait est que ces procédures sont assez longues ce qui justifie **un manque de célérité des décaissements du projet**. Le compte désigné à la banque

commerciale (ECOBANK) n'est souvent pas très vite réapprovisionné par la CAA alors qu'il ne devait pas virer «au rouge ».

Le tableau ci-après illustre quelques cas de demandes d'appels de fonds et leurs dates de réapprovisionnement.

Tableau 1: Liste de quelques demandes d'appel de fonds par l'UCP auprès de la CAA

Références	Date de réception de la demande par la CAA	Date de réapprovisionnement du compte Eco Bank
326/14 du 11/08/2013	12/08/2013	25/08/2013
372/13 du 09/09/13	09/09/2013	16/09/2013
488/13 du 07/11/13	08/11/2013	26/11/2013
540/13 du 30/12/13	30/12/2013	09/01/2013
030/14 du 30/01/2014	14/01/2014	14/01/2014
043/14 du 06/02/14	07/02/2014	24/02/2014
177/14 du 12/05/14	13/05/2014	21/05/2014

Source : nos investigations à partir des documents disponibles à l'UCP

Le tableau révèle la longue durée que met la CAA pour réapprovisionner le compte d'opération du projet. Ceci paralyse l'accomplissement des décaissements en temps réels et par conséquent résorbe **la rapidité des procédures de dépenses**.

❖ REGLES DE GESTION

Les Demandes de Retrait de Fonds (DRF) doivent être présentées en FCFA, trois (03) mois au plus tard après la date du paiement des dépenses par l'Unité de Coordination du Projet.

Des «dépenses autorisées» selon l'Accord de Financement dûment supportées par des pièces justificatives sont envoyées en remboursement. Les pièces justificatives des dépenses sont conservées au Projet à des fins de vérification sur place. Les pièces devront être référencées de telle sorte à permettre un rapprochement rapide avec la DRF à laquelle elles se rapportent.

d) Paiement direct

Les ressources de l'IDA peuvent être mobilisées par des Demandes de Paiement Direct en vue d'effectuer le règlement des entrepreneurs, maîtres d'œuvre, fournisseurs et autres prestataires de service dont le montant des factures a atteint un seuil déterminé et

pour toutes dépenses dont la valeur est supérieure ou égale à 20% du niveau autorisé du compte désigné.

Cette procédure permet d'élaborer les demandes de paiement direct en vue de faire payer les factures des fournisseurs, entrepreneurs et consultants directement par la Banque Mondiale en contrepartie des fournitures livrées, travaux ou prestations effectués.

La procédure s'applique pour le paiement des factures ayant fait l'objet d'un contrat, d'un marché ou d'une commande préalablement approuvé par l'IDA et dont les seuils se présente comme suit :

- Contre valeur de 200 000 \$ US soit 100 000 000 F CFA par contrat pour les fournitures et pour les contrats de travaux ;
- Contre valeur de 50 000 \$ US soit 25 000 000 F CFA par contrat pour les services de Consultants individuels ;
- Contre valeur de 100 000 \$ US soit 50 000 000 F CFA par contrat pour les services des sociétés de Consultants.

❖ REGLES DE GESTION

A chaque facture de fournisseurs ou prestataires de services sont joints :

- la lettre de transmission,
- le certificat de service fait,
- le B/C ou le Contrat ou le Marché,
- le B/L du fournisseur ou le PV de réception.

Toutes les factures doivent porter les cachets :

- du Projet e-Benin
- "BON A PAYER" attestant l'éligibilité de la facture au paiement.

Les marchés et documents sur la passation des marchés doivent être déjà transmis avant la Demande de Paiement Direct (DPD).

On note un **règlement en temps réel des fournisseurs par le Projet.**

2. Gestion de la trésorerie - banque

a. Gestion du compte bancaire de l'UCP

L'objet de la procédure est de faciliter la gestion du compte banque et de garantir la transparence dans l'emploi des ressources du Projet.

La procédure s'applique au Compte Désigné du Projet ouvert dans une banque commerciale par l'Unité de Coordination du Projet.

❖ REGLES DE GESTION

Le Compte désigné reçoit les ressources provenant de l'IDA et servent à effectuer les règlements des factures des entrepreneurs, maîtres d'œuvre, fournisseurs et autres prestataires de service par l'Unité de Coordination du Projet pour un montant inférieur à un seuil cité précédemment. Les dépenses de montant supérieur à ce seuil seront liquidées par la procédure de paiement direct. Il est réalisé un suivi du Compte Désigné au moyen d'un journal de banque. Le Comptable remplit les chèques après les autorisations données par le SGF. Il enregistre chronologiquement toutes les émissions de chèque et d'ordre de virement dans le journal de banque Compte Désigné. Le journal de banque est arrêté mensuellement par le Comptable et contrôlé par le SGF. Un rapprochement du compte banque est effectué mensuellement par le comptable et vérifié par le SGF. Les chéquiers en cours d'utilisation sont conservés par le comptable. Lors de l'établissement des chèques, le Comptable remplit également les souches des chéquiers afin de faciliter les contrôles et vérifications ultérieurs. Les numéros des chèques annulés sont découpés et agrafés dans les chéquiers. Les mouvements de fonds sont opérés sous la signature conjointe du Coordonnateur et du SGF. La gestion du compte banque est un atout pour le projet car **elle garantit la transparence dans l'emploi de ses ressources.**

b. Règlement des factures par chèque

L'objet de la procédure est de régler les factures en contrepartie des fournitures livrées ou des prestations effectuées ou travaux réalisés dans la mise en œuvre du Projet par chèque. La procédure s'applique aux règlements de factures par chèque.

❖ REGLES DE GESTION

Le règlement des factures se fait par programmation hebdomadaire. Les factures doivent être certifiées, liquidées et accompagnées d'un B/C et d'un B/L et doivent porter le cachet « **BON A PAYER** » avec visa du SGF et du Coordonnateur. Les factures relatives à des contrats doivent porter les numéros des contrats correspondants.

Le Comptable prépare les bordereaux de remise de chèque en deux (2) exemplaires :

- l'original signé par le bénéficiaire est joint à la facture,
- le duplicata accompagne le chèque, ou une photocopie du bordereau pourrait suffire.

Toute facture réglée doit être acquittée et porter le cachet « **PAYE** ».

c. Règlement des factures par virement bancaire

L'objet de la procédure est de régler les factures en contrepartie des fournitures livrées ou des prestations effectuées ou travaux réalisés dans la mise en œuvre du projet e-Bénin par virement aux fournisseurs, prestataires ou entrepreneurs.

La procédure s'applique aux règlements de factures par virement bancaire.

❖ REGLES DE GESTION

Le règlement des factures se fait par programmation hebdomadaire.

Les factures doivent être certifiées, liquidées et accompagnées d'un B/C et d'un B/L et doivent porter le cachet « **BON A PAYER** » avec le visa du Spécialiste en Passation de Marchés et du Coordonnateur. Les factures relatives à des contrats doivent porter les numéros des contrats correspondants. Le Comptable établit les bordereaux d'ordre de virement bancaire (ou lettre de virement) :

- une copie signée du bordereau par le SGF et le Coordonnateur est jointe à la facture,
- une autre copie est envoyée à la banque pour exécution du virement.

Toute facture réglée doit être acquittée et porter le cachet « **PAYE** ».

Il faut noter qu'il existe également une gestion de caisse visant à fournir les fonds nécessaires et rapidement pour le règlement des menues dépenses et à enregistrer au fur et à mesure les unes après les autres toutes les entrées et les sorties de fonds.

Cette caisse enregistre les menues dépenses du Projet qui comprennent entre autres :

- le paiement pour petits travaux d'entretien,
- le paiement des frais de déplacement en ville,
- le paiement de petites fournitures de bureau et d'entretien,
- le paiement des diverses petites dépenses de fonctionnement.

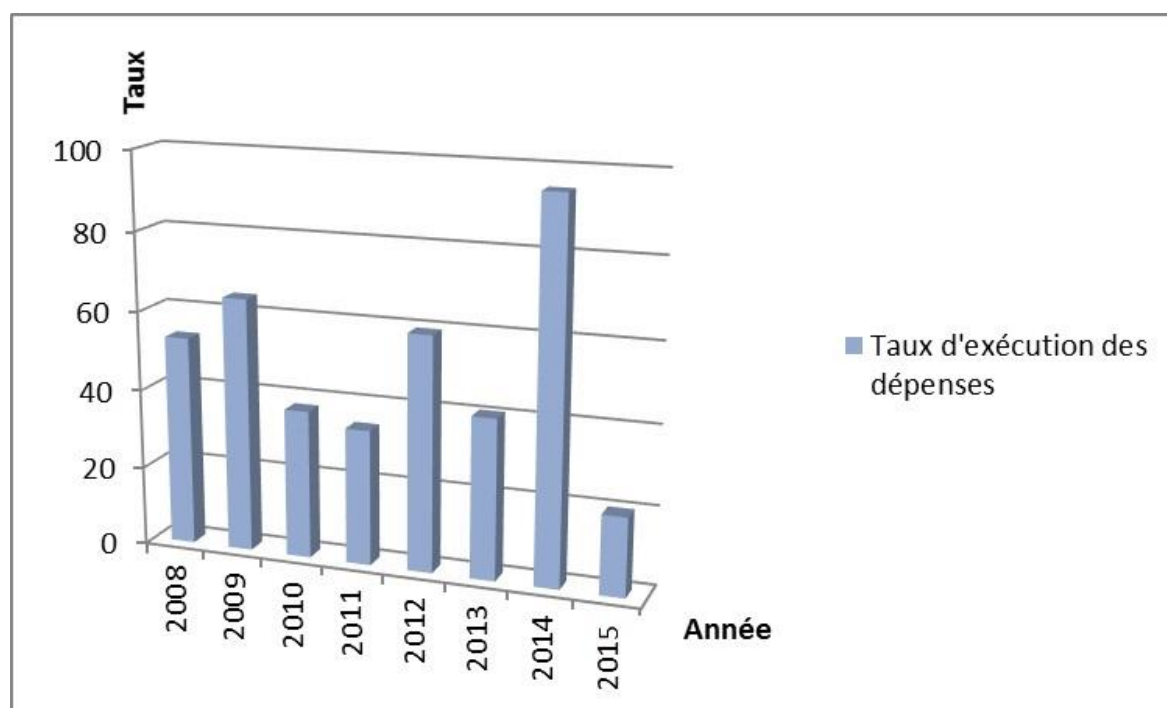
Elle est tenue par la secrétaire administrative avec l'utilisation d'un « fonds fixe » de caisse plafonné à 100 000 F CFA, avec un minimum en caisse de 50 000 F CFA. Il faut toutefois souligner que la fonction caisse est indépendante de la fonction comptable.

B. Analyse du niveau d'exécution des dépenses des projets et programmes inscrits au PIP

Au Bénin, les projets et programmes de développement sont inscrits au Programme d'Investissement Public (PIP) des ministères avec leurs sources de financement (ressources intérieures et extérieures) appropriées. Dans le cadre de notre étude, nous allons nous intéresser aux sources de financement extérieures puisque les projets sont plus financés par les partenaires techniques et financiers que par le budget national. La revue effectuée par

le Ministère de la Prospective, du Développement, de l'Evaluation de la Politique Publique et de la Coordination de l'Action Gouvernementale révèle que les performances des ministères en matière de consommation des crédits d'investissements connaissent une mauvaise appréciation, vu leurs taux de réalisation. Le tableau mis en annexe 4 dont le graphique est ci-dessous, montre le point d'exécution des dépenses des projets et programmes inscrits au PIP au 31 décembre sur financements extérieurs (exceptée celle en cours dont les données ne sont disponibles jusqu'au 31 mars) sur les huit (08) dernières années.

Graphique 1: Taux d'exécution des projets et programmes inscrits au PIP



Source : MPDEPPCAG

Analyse :

Il est aisé de remarquer que les crédits mis à la disposition des projets ne sont jamais consommés dans leur totalité. Le taux le plus élevé est de 94,85% et le moins élevé est de 34,27% avec un taux moyen de 50,48%. Le faible taux remarqué en 2015 s'explique par le fait que ce n'est que la réalisation du premier trimestre qui a été prise en compte.

Un regard synoptique sur ce tableau laisse apparaître que les taux d'exécution des dépenses des projets inscrits au PIP sur toute la période sont toujours en dessous de 100%. Cette situation résulte de la **consommation partielle des ressources extérieures allouées**

aux dépenses d'investissement, ce qui constitue une faiblesse à laquelle il faudra remédier.

Pour consommer ses ressources, le projet e-Bénin s'attèle à réaliser les tâches préalables conformément aux normes administratives d'exécution des dépenses. Ainsi, sommes-nous intéressés aux procédures de passation des marchés exécutées dans le projet. Mais force est de constater que ce sont des procédures assez longues et complexes, ce qui constitue un **handicap au niveau d'exécution des dépenses**.

II. Participation de la passation des marchés dans l'élaboration des dépenses et inventaire de l'état des lieux

A. Planification et modes de passation des marchés

Nous allons faire une revue de la planification des marchés et en faire une description.

1. La planification des marchés

La planification des marchés se fait après une expression des besoins par l'Unité de Coordination du Projet (UCP) et les directions techniques impliquées dans l'exécution du projet. Après le recensement de ces besoins, le Spécialiste en Passation des Marchés (SPM) procède à une estimation des coûts et détermine ceux qui peuvent faire l'objet de marchés publics par la vérification des montants prévisionnels et les modes de passation des marchés appropriés. Cependant, la planification n'est pas bien faite parce que les besoins sont mal exprimés par les points focaux impliqués dans l'exécution du projet. **Il y a donc un problème de mauvaise expression des besoins par les points focaux.**

Le plan de passation des marchés est un outil de pilotage et de planification des marchés d'un projet ou d'une structure pour une durée précise. Il comporte l'ensemble des marchés à passer répartis par catégorie, assorti des modes, seuils, montants prévisionnels et étapes successives et des délais respectifs. Il dérive du Plan de Travail Annuel (PTA). Ce dernier fait ressortir les activités à mener ou à exécuter avec des montants prévisionnels budgétisés. Le PPM est un document flexible c'est-à-dire susceptible d'actualisation en cas de besoin. **Donc l'existence du PPM constitue un atout pour le Projet e-Bénin.**

Après l'élaboration ou l'adoption du PPM, il est soumis à l'Avis de Non Objection (ANO) de la Banque Mondiale pour la validation. Les observations faites par la Banque sont prises en compte par le Spécialiste en Passation des Marchés (SPM), et c'est après cette étape qu'est disponible le PPM à exécuter. Mais, au cours de son exécution, on

constate que les délais prévus pour la passation des marchés connaissent des décalages et ne sont pas respectés. **Il s'en suit donc un retard dans la mise en exécution du PPM.**

2. Modes de passation des marchés adoptés dans l'exécution du projet

Les modes de passation des marchés varient selon qu'il s'agit des marchés de travaux, de fournitures ou de prestations intellectuelles (service de consultant).

• Modes de passation des marchés de travaux

Il existe deux (02) modes adoptés par le Projet e-Bénin pour la passation des marchés de travaux. Il s'agit de la consultation d'entreprise et de l'appel d'offres national.

- La consultation d'entreprise : ce mode s'applique aux marchés de travaux dont le coût estimatif est inférieur à la valeur de 50 000 dollars US soit 25 000 000 FCFA par marché ;
- l'appel d'offre national : le mode s'applique aux marchés de travaux d'un montant estimatif inférieur à la valeur de 300 000 dollars US soit 150 000 000 FCFA par marché.

• Mode de passation des marchés de fournitures

L'Appel d'Offre International (AOI) est utilisé pour la passation des marchés de fournitures.

Le mode s'applique :

- aux marchés de fournitures d'un montant estimatif supérieur ou égal à 300 000 dollars US par marché ;
- aux marchés de fournitures non disponibles sur le marché national ;
- à tout autre marché de fournitures dont l'AOI présente un avantage par rapport aux autres modes.

• Mode de passation des marchés de prestations intellectuelles (Contrat de service de consultant) :

Pour les marchés de prestations intellectuelles, les modes de passation utilisés sont :

- sélection Fondée sur la Qualité et le coût (SFQC) ;
- sélection au Moindre Coût (SMC) ;
- sélection fondée sur les Qualifications des Consultants (QC) ;
- sélection par Entente Directe (SED) ;
- consultants Individuels (CI).

a. Sélection Fondée sur la Qualité et le coût (SFQC)

Le mode de Sélection Fondée sur la Qualité et le Coût consiste à mettre en concurrence des consultants figurant sur une liste restreinte établie suite à une demande de manifestation d'intérêt, et à tenir compte dans le choix du consultant de la qualité de la proposition technique d'une part, et le coût des services d'autre part.

A ce niveau la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) donne son Avis de Non Objection (ANO) sur la liste restreinte, sur la Demande de Proposition (DP) et sur le rapport d'évaluation des propositions techniques.

- Très souvent les avis de non objection de la DNCMP ne sont pas donnés dans de meilleurs délais comme l'illustre le tableau n°1 de l'annexe 1. Par ailleurs, les signataires des contrats de marché qui étaient préalablement quatre (04) sont passés à cinq (05). Il y a donc **augmentation des signataires des contrats de marché**.

Il se dégage alors un problème de **retard dans l'obtention des avis de non objection de la DNCMP sur les dossiers qui lui sont soumis**.

b. Sélection fondée sur les Qualifications des Consultants (QC)

Le mode de QC consiste à établir les Termes De Référence (TDR) et à inviter par publication d'une demande de manifestation d'intérêt, les consultants intéressés à se faire connaître et à fournir des informations sur leurs expériences et leurs compétences en rapport avec la nature de la mission (missions similaires).

Les TDR doivent être préalablement soumis à l'avis de la Banque. Cependant, nous constatons que non seulement ils ne sont pas soumis à l'UCP à temps par les unités focales, mais aussi leur rédaction ne cerne pas réellement les contours des études ; d'où il se pose le problème de **difficulté de rédaction des termes de référence**.

c. Consultants Individuels

Le mode consiste à comparer un minimum de trois (03) Curricula Vitae (CV) et demander au meilleur candidat une proposition technique et une proposition financière sur la base des TDR qui lui sont transmis. Les propositions feront l'objet de négociations qui porteront sur les coûts unitaires qui devraient être conformes à ceux généralement appliqués pour des missions similaires.

Le mode s'applique dans le cas des missions pour lesquelles :

- le travail en équipe n'est pas nécessaire ;

- aucun appui technique n'est requis de l'extérieur ;
- l'expérience et les qualifications de l'expert constituent un critère de choix majeur.

Il faut noter que la durée des procédures de passation des marchés d'études (service de consultants) et les marchés de fournitures fait respectivement 09 et 08 mois. Les différentes étapes de ces procédures sont décrites dans les tableaux N°2 et N°3 en annexe2. Le constat sur les différentes étapes de ces procédures fait ressortir **une longue durée des procédures de passation des marchés.**

Tous ces problèmes relevés au niveau de la passation des marchés entraînent une **mauvaise planification opérationnelle du projet.** Cette mauvaise planification joue inévitablement sur les décaissements, ainsi sur l'atteinte des objectifs du projet.

Les différents constats que nous venons de faire ressortir, seront présentés sous la forme d'un inventaire des éléments de l'état des lieux.

B. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Des mécanismes de fonctionnement du projet e-Bénin, il ressort la présence de forces et opportunités qui concourent à une meilleure gestion financière et des projets et programmes inscrits au PIP. De même, il y existe des faiblesses et menaces.

1. Inventaire des atouts : forces et opportunités

Nous pouvons retenir comme forces :

- transparence dans l'emploi des ressources ;
- règlement à temps des fournisseurs ;
- existence du plan de passation des marchés;
- publication du PPM.

Ces forces se complètent par des faiblesses et menaces.

2. Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces

Les problèmes se résument globalement comme suit :

- consommation partielle des ressources extérieures allouées aux dépenses d'investissement ;
- mise en place tardive des fonds dans le compte d'opération du projet ;
- manque de célérité des décaissements ;
- longue durée des procédures de passation des marchés ;

- retard dans l'obtention des avis de non objection de la DNCMP sur les dossiers qui lui sont soumis ;
- difficulté de rédaction des TDR par les cadres des directions techniques impliqués dans le projet ;
- mise en place tardive du cadre institutionnel du projet ;
- augmentation du nombre de signataires des contrats ;
- mauvaise expression des besoins par les points focaux ;
- retard dans l'exécution du PPM ;
- mauvaise planification opérationnelle du projet.

Au regard de cet inventaire des problèmes, il importe de procéder au ciblage de la problématique à étudier.

Section 2 : Ciblage de la problématique

Dans cette section, nous allons procéder au choix de la problématique objet de notre étude, puis à sa justification.

Paragraphe1 : Regroupement des problèmes identifiés par centres d'intérêts et choix de la problématique

Il importe de regrouper les problèmes identifiés par centres d'intérêts (I) afin de procéder au choix de la problématique (II).

I. Regroupement des problèmes identifiés par centres d'intérêts

Le regroupement des problèmes spécifiques a consisté en un classement de ces problèmes par centres d'intérêt qui se rapportent à des problématiques données dans le tableau ci-après :

Tableau 2: Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt

N°	Centres d'intérêts	Problème spécifique	Problème général	Libellé de la problématique
1	Les marchés publics et la Consommation du don AID	<ul style="list-style-type: none"> - longue durée des procédures de passation des marchés ; - retard dans l'obtention de l'avis de non objection de la DNCMP ; - mauvaise planification opérationnelle du projet ; - mise en place tardive des fonds dans le compte d'opération. 	Faible taux de consommation du don AID	Problématique de la consommation optimale du don AID.
2	Délai de passation des marchés	<ul style="list-style-type: none"> - augmentation du nombre de signataires des contrats ; - la mise en place tardive du cadre institutionnel du projet ; - retard dans l'exécution du PPM. 	Long délai de passation des marchés	Problématique des délais de passation des marchés.
3	Exécution du PIP	<ul style="list-style-type: none"> - manque de célérité des décaissements ; - consommation partielle des ressources ; - difficultés dans la rédaction des TDR. 	Gestion non optimale des PIP	Problématique d'une gestion optimale des PIP

Source : synthèse des éléments de l'état des lieux

Au moyen de ce tableau, les problèmes sont inventoriés et regroupés par centres d'intérêts, les différentes problématiques ont été dégagées. A présent nous procéderons au choix de la problématique.

II. Choix de la problématique

Une analyse des différents problèmes identifiés au cours de notre état des lieux laisse percevoir que tous les centres d'intérêts représentent des problématiques auxquelles

L'Unité de Coordination du projet e-Bénin (UCP) devra faire face afin d'atteindre le résultat escompté. Il s'agit de :

- la problématique de la consommation optimale du don AID ;
- la problématique des délais de passation des marchés;
- la problématique de l'exécution optimale du PIP.

L'apport de solutions à toutes ces problématiques permettra d'éradiquer les goulots d'étranglement à l'atteinte des objectifs des projets inscrits au PIP. Compte tenu du fait que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous retiendrons la problématique qui nous semble être la plus pertinente.

Le choix de notre problématique sera orienté par la nécessité de contribuer à l'atteinte de l'objectif assigné au projet e-Bénin par le Gouvernement béninois.

Pour mieux consommer les fonds tant sur ressources extérieures que sur Budget National, il faut d'abord alléger les procédures de décaissement ensuite limiter les délais de passation des marchés. Ainsi, la résolution de la contribution à l'accroissement du taux d'exécution des dépenses sur financement extérieur passe, d'une part, par l'allègement des procédures de décaissement et d'autre part, par la limitation des délais de passation des marchés. Il s'ensuit donc que la problématique N°1 englobe les problématiques N°2 et N°3 relatives respectivement aux délais de passation des marchés et à l'exécution optimale des PIP. Ce qui nous amène à donner la priorité à la première problématique.

Ainsi, optons-nous pour le centre d'intérêt N°1 en menant notre réflexion sur le thème « **Contribution à l'accroissement du taux d'exécution des dépenses sur financement extérieur : cas du Projet e-Bénin** ».

Dans cette optique, il est nécessaire de préciser les problèmes spécifiques à étudier dans la spécification de la problématique choisie se rapportant à ce thème.

Paragraphe2 : Spécification de la problématique et détermination des séquences de résolution de la problématique spécifiée

I. Spécification de la problématique

Les projets et programmes du portefeuille actif du Gouvernement béninois sont financés soit par des ressources internes, notamment le Budget National, les budgets autonomes des Collectivités locales, les entreprises publiques, soit par des ressources extérieures à travers des prêts (PNUD, FNUAP, etc.) et/ou des dons (IDA, BOAD, BIRD, etc.). La plupart des projets et programmes sont cofinancés par l'Etat béninois, les

bénéficiaires et les partenaires techniques et financiers. Mais le constat fait, dénote une dépendance du financement des projets sur fonds extérieurs.

Au Bénin, les projets et programmes de développement sont inscrits au Programme d'Investissement Public (PIP) des ministères avec leurs sources de financement (ressources intérieures et extérieures) appropriées. La revue de 2010 effectuée par le Ministère de la Prospective, de Développement, de l'Evaluation de la Politique Publique et de la Coordination de l'Action Gouvernementale révèle que les performances des ministères en matière de consommation des crédits d'investissements connaissent une baisse remarquable d'une année à une autre depuis 2005 comme l'indique le graphique n°1.

Cette situation ne favorise pas une croissance économique pour une amélioration des conditions de vie de la population. Les crédits d'investissements publics sont utilisés pour financer les dépenses en capital qui sont créatrices de biens durables et profitables à toute la population. Cependant, les différentes investigations faites nous permettent de constater malheureusement que les ressources extérieures allouées aux dépenses ne sont pas totalement consommées par les projets. On pourrait alors croire à juste titre que les fonds mobilisés excèdent les charges. Il est paradoxal que dans un pays où tout le monde clame le manque de moyens pour le fonctionnement des Institutions et Services Publics, les crédits ne soient pas suffisamment consommés. L'enjeu du réalisme des prévisions budgétaires initiales est grand et pose notamment problème lorsque la reconstitution du budget exécuté tend à montrer une forte sous consommation dans les secteurs prioritaires. D'une manière générale, la qualité de la prévision budgétaire est étroitement liée à celle de l'exécution. L'effort de prévision budgétaire voit donc sa pertinence et son intérêt amoindris par le fait que l'exécution s'en écarte largement.

Au regard de tout ce qui précède, le gouvernement doit prendre des dispositions pour une amélioration de la consommation des crédits budgétaires. Face à cette préoccupation, il urge de renforcer la bonne gestion des Finances Publiques à l'heure où nous sommes passés du mode de gestion budgétaire axée sur les moyens à une logique d'objectif et de résultat à atteindre. Dès lors, ce nouveau contexte a été généralisé à l'exécution de la plupart des projets/programmes. Mais, force est de constater que l'exécution de ces programmes ne se fait pas sans difficultés, lesquelles ont un impact sur le taux d'exécution des dépenses. Ceci suscite une interrogation sur la capacité réelle du secteur à utiliser efficacement les ressources financières mobilisées auprès des Partenaires Techniques et Financiers. De sérieuses réflexions méritent d'être menées pour cerner les freins à une performance budgétaire des projets.

Etant donné que les marchés publics sont à la base du processus qui déclenche la consommation des fonds, et pour remédier aux difficultés qui minent le taux d'exécution des décaissements, nous avons décidé de mener notre réflexion sur la problématique de la consommation optimale du don IDA pour le cas spécifique du projet e-Bénin.

Rappelons que cette problématique est libellée à travers quatre (04) problèmes spécifiques dont nous évaluerons la pertinence ou le degré de complexité afin de décider de les maintenir ou non à la suite de notre étude.

D'abord, **les longues durées des procédures de passation des marchés** ne permettent pas aux projets de toujours payer les fournisseurs en temps opportun. Or, les prestations de leurs services sont nécessaires et préalables à l'implantation des infrastructures. Aussi, constituent-elles un frein à l'atteinte de leurs objectifs. Cette situation entraîne une sous consommation des ressources financières des projets inscrits au PIP.

Ensuite, **le retard dans l'obtention des avis de non objection** a pour effet d'annihiler les prévisions faites par les services des projets dans les Plans de Travail Annuel, les Plans de Passation des Marchés et les Plans de Consommation de Crédits afin de contenir les délais liés à l'exécution des dépenses. Par conséquent, les crédits alloués deviennent insuffisamment consommés. Il faut noter que ces deux (02) problèmes spécifiques concernent les délais des procédures des marchés. Il sera plus utile de les regrouper en un problème spécifique plus englobant : **la lenteur dans les procédures de passation des marchés.**

En outre, **la mauvaise planification opérationnelle du projet** apparaît comme un facteur étant à la base de la non satisfaction aux attentes des Partenaires Techniques et Financiers, lorsqu'elle engendre du retard dans l'exécution des dépenses du projet. Du fait de sa complexité, il sera retenu pour la suite de notre étude.

Enfin, **la mise en place tardive des fonds dans le compte d'opération** ralentit les performances du projet en matière de décaissement en temps réel. Ceci constitue un handicap aux taux de réalisation. Ces taux étant nécessaires pour l'élaboration des rapports de performance du projet e-Bénin, il importe de résoudre ce problème.

La résolution de ces trois (03) problèmes spécifiques nous paraît, sans aucune prétention, salubre pour contribuer à une consommation optimale du don IDA. Cette résolution passe par la détermination de la vision globale et des séquences de résolution de la problématique spécifiée.

II. Vision globale de l'étude et séquences de résolution de la problématique spécifiée

Il importe de préciser la vision globale de résolution pouvant nous permettre d'analyser et de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent le problème général. Aussi, définissons-nous les séquences de résolution de notre problématique.

A. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Rappelons que le problème général porté par cette problématique est **le faible taux de consommation du don IDA**. Ceci compromet l'atteinte de l'objectif global des projets. Ainsi, la résolution de ce problème général conduira à une amélioration de l'application des procédures de gestion financière en vue de satisfaire aux besoins des populations. Pour cela, il faudra donc nous référer à une approche générique de résolution basée sur **une consommation optimale des fonds des projets** qui sera présentée dans ses compartiments par rapport aux différents problèmes spécifiques.

- *Approche générique de résolution du problème spécifique N°1*

Ce problème spécifique N°1 est relatif à la lenteur des procédures de passation des marchés. Nous pouvons dire que la lenteur désigne la nonchalance et le caractère massif des tâches exécutées par les agents. Cette lenteur entraîne des retards dans l'exécution des dépenses. La célérité des opérations d'exécution des dépenses nécessite des agents qualifiés et en nombre suffisant de la chaîne. La prise en compte de ce problème vise le respect du délai d'exécution contractuel lors de l'exécution des marchés. Pour atteindre cet objectif, le maître d'ouvrage doit faire preuve d'exigence et de perspicacité lors de la passation des marchés publics. Pendant l'exécution, il a également la charge de procéder au paiement des décomptes et d'exercer un contrôle à l'égard des entrepreneurs et des maîtres d'œuvre. Quant aux entrepreneurs titulaires des marchés, ils doivent une approche stratégique basée sur la célérité et le renforcement des procédures de passation des marchés.

De ce qui précède, nous retiendrons une approche générique de résolution mettant en exergue **les conditions d'une exécution à bonne date des marchés**.

- *Approche générique de résolution du problème spécifique N°2*

Le deuxième problème spécifique concerne la mauvaise planification opérationnelle du projet : la planification du projet signifie l'établissement d'un Plan de Travail Annuel, d'un plan de décaissement, ainsi qu'un Plan de passation des Marchés. La mauvaise planification désigne des problèmes liés à l'exécution des divers plans établis au

bout d'un exercice. En d'autres termes, les délais fixés par ces Plans ne sont généralement pas respectés pour des raisons soit, administratives, soit d'incompétence.

La résolution de ce problème fera l'objet d'une théorie fondée sur **une meilleure planification opérationnelle du projet.**

- *Approche générique de résolution du problème spécifique N°3*

Ce problème spécifique N°3 est relatif à la mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération du projet e-Bénin. Il faut noter que le retard désigne un manque de rapidité ou de célérité. De ce fait, une mise à disposition tardive des fonds traduit un manque de célérité ou de rapidité lors du processus de décaissement. Pour résoudre ce problème, il serait nécessaire d'adopter des mesures diligentes susceptibles de réduire considérablement ces retards.

L'approfondissement de notre recherche dans cette option nous amènera à adopter une approche théorique de résolution basée sur **une diligence des procédures de mise à disposition des fonds dans le compte d'opération.**

B. Séquences de résolution de la problématique spécifiée

Pour la résolution de la problématique de la consommation optimale des dons sur financement extérieur nous suivrons les étapes ci-après :

- la fixation des objectifs de recherche ;
- la formulation des hypothèses de l'étude ;
- la construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;
- la revue de la littérature ;
- le choix des approches théoriques ;
- le choix de l'approche empirique ;
- la collecte et le traitement des données ;
- l'analyse des données ;
- l'établissement du diagnostic de l'étude ;
- les approches de solutions ;
- les conditions de mise en œuvre des solutions ;
- tableau de synthèse de l'étude (TSE).

En suivant cette démarche, notre deuxième chapitre sera consacré au cadre théorique et méthodologique de l'étude pour des approches de solutions nécessaires à une consommation optimale des fonds.

CHAPITRE PREMIER : Objectifs de l'étude et méthodologie de recherche

Dans cette deuxième partie de notre étude, nous présenterons d'abord le cadre théorique et méthodologique de l'étude pour aboutir à la formulation du diagnostic à travers la vérification des hypothèses émises, après la réalisation des enquêtes dont les résultats seront exploités pour faire des approches de solutions et des suggestions.

Section 1 : Cadre théorique de l'étude : objectifs et hypothèses

Cette section sera consacrée à la détermination des objectifs, à la formulation des hypothèses et à la construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE).

Paragraphe 1 : Détermination des objectifs de l'étude

Il convient de rappeler d'abord les problèmes auxquels nous voulons trouver solutions avant de passer à la formulation des objectifs de l'étude. Il s'agit du problème général lié au faible taux de consommation des Dons IDA et des problèmes spécifiques ci-après :

- lenteur des procédures de passation des marchés (**problème spécifique n° 1**) ;
- mauvaise planification opérationnelle du projet (**problème spécifique n°2**) ;
- mise en place tardive des fonds dans le compte d'opération (**problème spécifique n°3**).

Les objectifs de notre étude sont de deux (02) ordres : objectif général et objectifs spécifiques.

I. Objectif général

Le faible taux de consommation des crédits étant devenu une situation récurrente dans les ministères et projets, il sera question pour nous de suggérer des mesures à prendre en compte par l'Unité de Coordination du Projet e-Bénin afin de favoriser une consommation optimale du Don qui lui est alloué. Cet objectif général se décline en des objectifs spécifiques.

II. Objectifs spécifiques

Chaque objectif spécifique prend en compte le problème spécifique de son rang.

- Objectif spécifique N°1 : identifier les facteurs explicatifs des longs délais des procédures de passation des marchés publics;
- Objectif spécifique N°2 : déceler les freins à une bonne planification opérationnelle du projet;
- Objectif spécifique N°3 : déterminer les causes liées à la réduction des délais dans la mise à disposition des fonds au niveau du compte d'opération.

Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude

I. Hypothèses de l'étude

Il s'agit d'identifier dans un premier temps les causes pouvant être à l'origine des problèmes spécifiques, puis dans un second temps d'élaborer les hypothèses en liant le problème à la cause la plus plausible après quoi, nous allons construire le tableau de bord.

A. Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°1

Une analyse du problème de la lenteur liée aux procédures de passation des marchés nous amène à retenir les causes possibles suivantes :

- le long délai du traitement des dossiers (cause supposée n°1) ;
- la lourdeur administrative (cause supposée n°2) ;
- la non mise en application des nouvelles réformes (cause supposée n°3).

La DNCMP est l'organe central de contrôle des marchés publics et des délégations de service public. Elle est placée sous l'autorité directe du ministère en charge des finances.

Pour ce qui concerne le Projet e-Bénin, la DNCMP donne l'avis de non objection sur les DAO (pour les marchés de travaux et de fournitures), sur les rapports d'évaluation après lancement de l'avis à manifestation d'intérêt, sur les demandes de proposition, les rapports d'évaluation des propositions techniques (pour les marchés de prestations intellectuelles). Cependant, la DNCMP met du temps plus qu'il n'en faut pour faire parvenir l'avis de non objection sur les dossiers. Un long délai du traitement des dossiers au niveau du contrôle financier et au niveau du Ministère chargé de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation pour l'approbation des contrats peut rendre la procédure de passation des marchés longue. Aussi, faut-il souligner qu'à un mode de passation des marchés correspond une procédure. Ainsi, les marchés sont passés après la mise en œuvre d'une procédure donnée. Cette dernière peut être longue pour plusieurs raisons. **Cette cause selon nous, exprime moins de problème, donc elle ne sera pas retenue.**

Pour le traitement des dossiers, ces derniers doivent passer d'une direction à une autre alors que plusieurs dossiers sont soumis à la DNCMP à divers niveaux par les ministères dépensiers, les collectivités territoriales, les établissements publics, etc. Cet état

de chose crée une lourdeur administrative au sein de la DNCMP. **Mais, cette cause n'est pas la plus plausible car une réorganisation des cadres peut pallier cette difficulté.**

Quant à la cause relative à la non mise en application des nouvelles réformes dans le domaine des marchés publics, elle nous paraît être la plus plausible en ce sens que la DNCMP exercera plus un contrôle a posteriori sur la procédure de passation ainsi que les modalités d'exécution des marchés et délégations de service public si effectivement les réformes sont mises en application.

Ainsi, le contrôle a priori s'effectuera et sera plus concentré au niveau des Cellules de Contrôle des Marchés Publics installées au sein des ministères si les réformes sont effectivement appliquées. Nous pouvons alors formuler l'hypothèse comme suit : **la non mise en application des nouvelles réformes explique la lenteur des procédures de passation des marchés (Hypothèse N°1).**

B. Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°2

Au sujet de la mauvaise planification opérationnelle du projet, deux (02) causes ont été identifiées, il s'agit du :

- manque de formation des parties prenantes en TIC (cause supposée n°1) ;
- manque de compétence des cadres des directions techniques impliqués dans le Projet (cause supposée n°2).

L'évolution de la technologie devrait amener les cadres à se faire former de façon régulière pour mieux rédiger les TDR lors de la passation des marchés. La mauvaise rédaction de ces TDR entraîne la non validation des rapports, et par conséquent, retarde le processus de décaissement. Des séances de recyclage puis la mise en place d'un comité de suivi des rapports de validation pourraient permettre de pallier cette insuffisance. De ce fait, cette cause ne sera pas prise en compte.

En revanche, avant le lancement d'un avis à manifestation d'intérêt pour un marché de prestation intellectuelle, il est nécessaire de connaître le contexte du marché, ses objectifs, la capacité du consultant à recruter, etc. Pour cela, il est impérieux de rédiger des termes de références afin de permettre au consultant de connaître la mission qui lui est assignée.

En effet, la charge de la rédaction des TDR incombe à certains cadres des directions techniques qui sont les points focaux impliqués dans l'exécution du projet. La rédaction n'est pas exempte de difficulté. Cette dernière peut être due à l'inadaptation des formations

reçues par les cadres des points focaux. Or, la rédaction des TDR met l'accent sur un minimum de compétence que les cadres qui sont chargés de le faire doivent avoir afin qu'après l'exécution du marché, le besoin exprimé soit satisfait. Cependant, cette compétence fait défaut chez lesdits cadres.

Par ailleurs, l'appartenance politique prend le pas sur la technicité et la compétence dans la désignation des cadres de la chaîne des dépenses. Ceci entraîne une inadéquation entre les profils et les postes occupés par ces derniers.

Donc, le manque de compétence nous paraît être la cause la plus plausible. Ainsi, pouvons-nous formuler l'hypothèse N°2 comme suit : **le manque de compétence des cadres justifie la mauvaise planification opérationnelle du projet (Hypothèse N°2).**

C. Cause et hypothèse liées au problème spécifique N°3

Dans la perspective de la résolution du troisième problème spécifique, celui du retard dans la mise à disposition des fonds, nous avons identifié deux (02) causes que sont :

- La lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses ; (cause supposée n°1) ;
- la complexité des procédures d'exécution des dépenses (cause supposée n°2).

En réalité, la procédure de la mise à disposition des fonds dans le compte désigné du projet comporte plusieurs étapes. Au nombre de celles-ci, nous pouvons citer : la demande de retrait de fonds établie par l'UCP et l'AGeNTIC, la préparation de la DRF, le contrôle et certification de la DRF, la signature du bordereau de transmission de la DRF par le Coordonnateur, l'expédition de la DRF à la Banque mondiale, la comptabilisation et le classement de la DRF. Ces fonds transiteront par la CAA où les dossiers relatifs à la mise à disposition des fonds subiront des traitements. Ces étapes sont caractérisées par un retard dans l'acheminement des documents vers la BCEAO. Cela rend difficile la mise à disposition à temps des fonds au niveau du projet. Cette première cause ne nous semble pas être la plus convaincante car la lenteur administrative est un fait commun à la plupart des administrations. Cette situation ne saurait exister si des mesures d'anticipation étaient prises pour résorber cette lenteur.

Par ailleurs, la complexité des procédures d'exécution des dépenses nous paraît être la cause la plus fondée car il manque de synergie entre les structures impliquées dans le processus pour une anticipation sur les difficultés relatives à l'application desdites procédures. Parfois, certaines particularités de ces procédures ne permettent pas aux

coordonnateurs et régisseurs de projets d'exercer une réelle emprise sur les travaux à la dotation directe des ressources financières de leur projet.

Nous déduisons donc comme hypothèse au problème spécifique n°3 : **la complexité des procédures d'exécution des dépenses explique la mise à disposition tardive des fonds.**

D. Cause et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autres que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales, nous n'avons pas trouvé une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

Pour donner une vue synthétique du cadre théorique de l'étude, nous avons réalisé un Tableau de Bord de l'Etude (TBE).

II. Tableau de Bord de l'Etude (TBE)

Ce tableau est constitué de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs de recherche, des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et des hypothèses de l'étude. Ledit tableau se présente de la manière suivante :

Tableau 3:Tableau de bord de l'étude

NIVEAUX		PROBLEMATIQUE	OBJECTIF	CAUSES SUPPOSÉES	HYPOTHESES
GENERAL		Faible taux de consommation du don IDA	Rechercher des conditions d'amélioration du taux de consommation du don AID.	-----	-----
SPECIFIQUES	1	Lenteur des procédures de passation des marchés publics	identifier les facteurs explicatifs des longs délais des procédures de passation des marchés publics	La non application des nouvelles réformes	La non application des réformes explique la lenteur de la procédure de passation des marchés
	2	Mauvaise planification opérationnelle du projet	déceler les freins à une bonne planification opérationnelle du projet	Manque de compétence des cadres des directions techniques impliquées dans l'exécution des dépenses du projet	Le manque de compétence des cadres des directions techniques impliquées dans l'exécution du projet justifie sa mauvaise planification
	3	Mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération du projet	déterminer les causes liées à la réduction des délais dans la mise à disposition des fonds au niveau du compte d'opération	La complexité des procédures d'exécution des dépenses	La complexité des procédures d'exécution des dépenses explique la mise à disposition tardive des fonds

Source : Résultat de nos investigations

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

Section2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée pour la résolution de la problématique

Paragraphe 1 : Revue de littérature

Dans le cadre de la présente recherche, la revue de littérature nous a permis de faire le point des connaissances apportées par les auteurs ou chercheurs face aux différents problèmes en résolution.

En outre, cet exercice a pris en compte principalement les premier et troisième problèmes spécifiques car nos recherches documentaires au niveau du deuxième problème n'ont pas été prolifiques en raison de son caractère inédit.

I. Point des connaissances sur les difficultés relatives au faible taux de consommation des dons

Des rapports de l'Atelier National sur le Système de Passation des Marchés Publics au Bénin tenu à Cotonou les 4, 5 et 6 novembre 2002, il ressort que les marchés publics représentent plus de 65% des dépenses totales de l'Administration Centrale et ceux des collectivités locales principales constituent environ 27% de leurs budgets. C'est dire que la gestion des marchés publics requiert une attention particulière et il importe donc d'étudier les problèmes qui minent l'efficacité des prestations de la chaîne de passation des marchés publics.

Cependant, « la revue de 2010 effectuée par le Ministère de la Prospective de Développement de l'Evaluation de la Politique Publique et de la Coordination de l'Action Gouvernementale » montre que les crédits alloués aux programmes d'investissements publics n'ont jamais été consommés à 100% dans les ministères sectoriels. Ceci montre que l'investissement public demeure toujours une problématique car ses taux sont relativement faibles pour infléchir durablement le profil de pauvreté et améliorer les conditions de vie des populations au Bénin.

C'est en abondant dans le même sens que **TAMOU, K.** (2011) dans son mémoire intitulé « contribution à une meilleure consommation des crédits du PIP sur financement du budget national au M.E.S.F.T.P. » ENAM cycle II énumère les principaux facteurs illustrant cette problématique à savoir :

- lourdeur administrative dans le circuit financier ;
- faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres ;
- faible efficacité dans la planification et la conduite des marchés publics ;
- négligence de la DRFM pour la réservation de fonds dans le cadre de la passation des marchés publics ;
- insuffisante implication des gestionnaires de crédits aux différentes phases de passation et d'exécution des marchés publics ;
- décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur.

II. Point des connaissances relatives à la lenteur des procédures de passation des marchés

La procédure de passation des marchés publics qui s'avère longue ne pourra qu'entraver l'atteinte des objectifs que s'est assignée une administration qui utilise cette procédure pour l'acquisition des biens, fournitures et la réalisation des travaux. Cette procédure doit être faite dans un délai déterminé.

Ainsi, pour ne pas noter de contre-performance dans les administrations en ce qui concerne le long délai de passation, des dispositions sont prises dans la **lettre de notification des crédits gestion 2012** pour réduire les délais de passation et d'exécution des marchés publics. Cette lettre de notification comporte plusieurs dispositions en son point 23 dénommé gestion des marchés publics. Afin de mieux suivre dans le temps, le processus de passation des marchés publics d'une part, et de permettre aux responsables chargés des achats publics de bien les programmer d'autre part, les délais suivants sont fixés pour chaque principale étape du processus. Ainsi, le délai de passation est de quatre-vingt-dix (90) jours pour les marchés publics internationaux et de soixante (60) jours pour les marchés publics nationaux quel que soit le type de marché.

Un accent est mis sur la consultation sur performance qui est un mode utilisé pour des motifs d'ordre technique et/ou financier, en tenant compte de l'obligation de résultat et non plus de moyen. Une analyse faite sur ce mode ressort plusieurs avantages tels que :

- réduction des délais de procédure ;
- surcoût d'erreur de conception à la charge du groupement ;
- meilleur respect de l'enveloppe financière par coût forfaitaire contractuel.

Le décret N°2010-495 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DNCMP, dispose en son article 2 que « la DNCMP effectue un

contrôle a priori sur la procédure de passation des marchés publics et des délégations de services public d'un montant supérieur ou égal au seuil marquant la limite de compétence des Cellules de Contrôle des Marchés Publics fixé par décret.

A ce titre, elle :

- émet un avis de non objection sur les dossiers d'appel d'offres et avis d'appel d'offres, avant le lancement de l'appel à la concurrence et la publication correspondante, ainsi que sur leurs modifications éventuelles ;
- accorde, à la demande des Autorités contractantes, les autorisations et dérogations nécessaires, prévues par le Code des marchés publics ;
- émet un avis de non objection sur le rapport d'analyse comparative des offres et le procès-verbal d'attribution provisoire du marché, élaborés par la Commission de Passation du Marché ;
- procède à un examen juridique et technique du dossier de marché avant son approbation et, au besoin, adresse à l'Autorité Contractante toute demande d'éclaircissement et/ou de modification, de nature à garantir la conformité du marché avec le dossier d'appel d'offres et la réglementation en vigueur ;
- émet un avis de non objection sur les projets d'avenants ;
- assure le contrôle de la conformité des réalisations par rapport aux marchés conclus.

En effet, tous ces avis doivent être envoyés au demandeur dans un délai bien précis. Pour cela le même décret dispose en son article 29 que « les délais dans lesquels la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics statue dans le cadre de l'examen des dossiers qui lui sont soumis, des avis ou des autorisations qui lui sont demandés ne sauraient être supérieurs à sept (07) jours ouvrables à compter de la saisine. »

De même, **NOBIME, D.** (2009) a proposé dans son mémoire « contribution à la réduction des délais de passation et d'exécution des contrats de marchés publics au Bénin » de « renforcer les capacités des acteurs de toute la chaîne de passation des marchés ».

Pour la Banque mondiale, les avis de non objection sont donnés sur les dossiers qui lui sont soumis dans un délai de deux (02) semaines conformément au point 2.60 des « Directives de passation des Marchés financés par les Prêts de la BIRD et les crédits de l'AID »

III. Point des connaissances des difficultés relatives à la mauvaise planification opérationnelle du projet

Il n'existe pas de contributions antérieures sur ce problème spécifique mais nous nous contenterons de la procédure de l'établissement des plans de passation des marchés, de décaissement puis de suivi-évaluation. Pour ce faire, nous avons retenu une approche générique de résolution de ce problème orientée vers les stratégies d'exécution à bonne date des plans suscités.

Afin de permettre l'exécution à bonne date de ces divers plans et leur fiabilité, il conviendrait d'envisager à l'instar du SIGFiP, l'automatisation de la gestion budgétaire des projets.

Une interprétation du problème spécifique nous amène à retenir une approche comparable qui renforce le système de suivi précédemment présenté.

En effet, **M.G. DAGBO ASSOGBA**, (2007) dans « Contribution pour l'amélioration d'une consommation optimale des crédits d'investissements publics de la DGTCP » suggère de prévoir le plan de consommation des crédits et le plan de passation des marchés pour tous les projets. De son point de vue, cela favoriserait une bonne exécution des dépenses, et permettrait de renforcer les règles de la comptabilité dans la transparence et la rigueur.

IV. Point des connaissances sur le retard dans la mise à disposition des fonds.

Rappelons que l'approche générique de résolution de ce problème spécifique est basée sur les diligences des procédures de décaissement. Selon **DUVERGER Maurice (1997) P287**: « les crédits budgétaires de l'Etat doivent faire l'objet de délégation aux ordonnateurs secondaires, autant que faire se peut, dans les plus brefs délais possibles. La réalisation des objectifs assignés aux structures départementales bénéficiaires en dépend ». Dans ce même ordre d'idées, **FABRE J. Francis** précise que : « La nécessité d'une action rapide des pouvoirs publics en matière économique et les inévitables délais qu'entraîne la mise en place des crédits délégués ont conduit les gouvernements successifs à rechercher des solutions idoines aux retards excessifs dans la mise en place des crédits ». Plus loin, il affirme que la réforme des structures ne peut avoir son plein effet que si elle s'accompagne d'une révision des procédures de consommation des crédits budgétaires.

Cette recherche de solutions idoines a amené certains auteurs à évaluer le processus de mise en place des crédits budgétaires aux structures déconcentrées. Ainsi, **MAÏGA F. (2011)** souligne que la mise en place tardive des crédits résulte des faiblesses liées au retard dans la signature des actes, l'existence d'écart entre les chiffres de certains avant-

projets de budget préparés en ligne et ceux contenus dans le support papier transmis à la Direction Générale du Budget (DGB), l'envoi tardif des répartitions de crédits après les arbitrages budgétaires et souvent leur non-conformité aux montants retenus. Face à cette situation, il suggère une amélioration des répartitions de crédits budgétaires tant au niveau des administrations centrales que déconcentrées, l'identification des comptes économiques et des crédits à transférer aux collectivités territoriales depuis la préparation du budget, l'élaboration des documents budgétaires conformément aux orientations définies par la DGB et le respect des délais de dépôt des documents budgétaires.

Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche

Elément crucial de toute recherche, la méthodologie de l'étude nous aidera à mieux identifier l'outil d'analyse des données et de produire des informations utiles à des analyses subséquentes. La méthodologie adoptée pour notre étude sera fondée sur deux types d'approches : une approche théorique et une approche empirique.

I. Approches théoriques retenues

L'exposé de cette partie nous conduira à retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique liée au point des connaissances développées et surtout à la détermination des causes réelles.

A. Choix théorique lié à la lenteur des procédures de passation des marchés

L'approche retenue pour le problème spécifique N°1 est celle du décret N°2010-495 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DNCMP qui dispose en son article 29 que « les délais dans lesquels la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics statue dans le cadre de l'examen des dossiers qui lui sont soumis, des avis ou des autorisations qui lui sont demandés ne sauraient être supérieurs à sept (07) jours ouvrables à compter de la saisine. »

1. Normes ou repères d'amélioration

La cause supposée à la base de ce problème se résume aux difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés pendant l'exécution des travaux. Les approches théoriques qui seront retenues pour analyser ce problème seront celles énoncées par **LAJOYE C.** et **LINDITCH F.** qui suggèrent d'une part que l'entité adjudicatrice verse régulièrement des avances et des décomptes à l'entrepreneur et d'autre part que ce même entrepreneur préfinance le marché, et ce durant de longs mois surtout dans le cas des travaux.

Les normes ou repères d'amélioration seront orientés vers les mesures de renforcement de la capacité financière des attributaires de marchés pour une exécution à bonne date des travaux.

2. Seuil de décision

La cause à retenir sera recherchée au niveau des structures concernées. Si nous supposons que le poids total des causes est égal à 100% et considérons que le nombre de causes capables d'expliquer ce problème est de trois, le poids moyen serait alors égal à 33,33%. Eu égard à la multiplicité des acteurs intervenant dans l'exécution des marchés publics, nous retiendrons comme seuil de décision toute cause ayant un poids supérieur ou égal à ce poids moyen.

B. Choix théorique lié au problème de la mauvaise planification du projet

Nous passerons en revue les repères ou normes d'amélioration et le seuil de décision pour l'analyse des données relatives aux difficultés de la planification du projet.

1. Normes ou repères d'amélioration

De l'analyse de ce problème spécifique, il en ressort comme cause plausible le manque de compétence des cadres. Partant de cette hypothèse, les normes ou repères d'amélioration seront axés sur les stratégies de nomination des cadres compétents.

2. Seuil de décision

La cause qui sera retenue après nos investigations est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés, soit la cause qui retiendra plus de 50% des avis.

C. Choix théorique lié à la mise à disposition tardive des fonds

Le souci de la qualité des analyses nous oblige à veiller à l'exactitude de nos résultats. L'évaluation des procédures de mise à disposition des fonds nous permettra le traitement et l'interprétation des données collectées lors des entretiens, les entrevues et les revues documentaires.

1. Normes ou repères d'amélioration

Une fois ce problème spécifique résolu, les acteurs impliqués dans le processus de mise à disposition des ressources financières du Projet e-Bénin prendront toutes les mesures nécessaires à une meilleure maîtrise des procédures d'exécution des dépenses. Cela pourra faire remarquer une célérité dans les procédures de délégation de crédits et de dotation directe des ressources financières. Pour ce faire, nous retiendrons l'approche

théorique préconisée par **MAÏGA F.** qui vise une célérité dans les travaux budgétaires de mise en place des crédits au profit des structures déconcentrées.

2. Seuil de décision

Compte tenu de l'importance que revêt ce problème spécifique, la cause à retenir après enquête est celle qui correspondra à la majorité des avis des personnes interrogées c'est-à-dire celle qui réunira plus de 50% des données recueillies.

II. Approche empirique choisie

L'approche empirique a pour but de faire ressortir la méthode d'investigation envisagée à travers des outils de mobilisation des données primaires de l'étude. Elle s'articulera autour de plusieurs étapes que sont :

- la fixation des objectifs de l'enquête ;
- la précision de la nature de l'enquête ;
- l'identification de la population ;
- la définition de l'échantillon ;
- la technique de dépouillement et l'outil de présentation des données recueillies.

A. Objectifs et nature de l'enquête

1. Objectifs de l'enquête

Notre enquête a pour objectif général de mobiliser les données nécessaires à la vérification des hypothèses précédemment formulées. Ainsi, d'une manière spécifique, elle nous permettra de constater si :

- la non mise en application des nouvelles réformes explique la lenteur des procédures de passation des marchés ;
- le manque de compétence des cadres des Directions Techniques impliquées dans l'exécution des dépenses du projet explique la mauvaise planification opérationnelle du projet ;
- la complexité des procédures d'exécution des dépenses est à la base de la mise à disposition tardive des fonds.

2. Nature de l'enquête

Pour atteindre les objectifs énoncés ci-dessus, nous avons réalisé une enquête à deux volets : une enquête interne et une enquête externe. La réalisation d'une enquête externe s'est avérée nécessaire du fait que les informations utiles à la vérification des hypothèses émises ne se trouvaient pas uniquement à e-Bénin. De ce fait, notre enquête sera réalisée au moyen d'un **guide d'entretien (confer annexe N°6)**, adressé à des

personnes cibles en raison de leurs aptitudes à nous fournir des informations concernant les causes relatives aux problèmes spécifiques en étude. C'est fort de cela que nous avons défini un cadre de l'enquête qui se résume à la population identifiée.

B. Identification de la population et de l'échantillon

1. Identification de la population

La population identifiée est composée des agents et acteurs des différentes structures impliquées dans l'exécution de la chaîne des dépenses du projet e-Bénin. Ces structures sont :

- l'Unité de Coordination du Projet (UCP);
- l'Agence de Gestion des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (AGeNTIC) ;
- la Poste du Bénin ;
- la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;
- le Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD).

Le guide d'entretien ne pouvant être adressé à l'ensemble de cette population dont nous ignorons l'effectif total, il ne sera utilisé qu'après d'un nombre déterminé de personnes qui nous servira d'échantillon.

2. Définition de l'échantillon

Par souci de fiabilité des réponses et en fonction de certaines dispositions pratiques, nous avons adopté un échantillon de convenance résumé dans le tableau suivant :

Tableau 4 : Effectif des personnes enquêtées

Structures ou Directions	Effectifs
UCP	05
AGeNTIC	15
Poste du Bénin	10
DNCMP	10
MEF	10
Total	50

Source : résultat de nos investigations

C. Technique de dépouillement et outil de présentation des données recueillies

Les informations recueillies auprès des personnes enquêtées subiront un traitement manuel. Nous les présenterons en utilisant la méthode de tri à plat c'est-à-dire un tableau qui présentera pour chaque modalité (cause supposée à la base du problème spécifique) la fréquence correspondante.

Il faut remarquer que tous ces outils méthodologiques ne sont que des préalables à la réalisation de l'enquête de terrain susceptible de nous aider à parvenir aux suggestions concrètes pour l'atteinte de notre objectif.

CHAPITRE DEUXIEME : Analyse de l'évolution du taux d'exécution des dépenses et proposition d'amélioration

Dans ce chapitre, nous allons procéder à la collecte des données afin d'établir le diagnostic de l'étude. Cela nous permettra de proposer des solutions aux problèmes identifiés et de faire des suggestions.

Section 1 : Collecte, analyse des données et diagnostic

Paragraphe 1 : Collecte et analyse des données

Dans le but de vérifier les hypothèses de l'étude précédemment formulées, nous avons jugé nécessaire de réaliser des enquêtes afin de recueillir des données dont l'analyse et les résultats seront présentés dans les lignes à suivre.

I. Réalisation de l'enquête

La réalisation de l'enquête abordera la collecte des données, les difficultés rencontrées et les limites des données recueillies.

A. Collecte des données de l'enquête

La collecte des données de l'enquête a été faite à l'aide d'un guide d'entretien comportant trois questions orientées selon les différentes préoccupations de notre étude. Notons que pour l'élaboration du questionnaire, nous avons veillé à ce que les questions posées soient limitées aux informations recherchées. Néanmoins, cette collecte des données ne s'est pas faite sans difficultés.

B. Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées se résument essentiellement au fait que les personnes interrogées sont très occupées ou souvent indisponibles. Ceci se comprend aisément car notre échantillon a porté sur des points focaux (cadres à certains postes) installés au niveau des structures éligibles à la chaîne des dépenses des projets et programmes inscrits au PIP. Aussi, faut-il noter la mobilité de ces cadres et leur réticence à nous fournir des informations. Au-delà de ces difficultés rencontrées, il faut remarquer que notre enquête présente quelques limites.

C. Limites des données recueillies

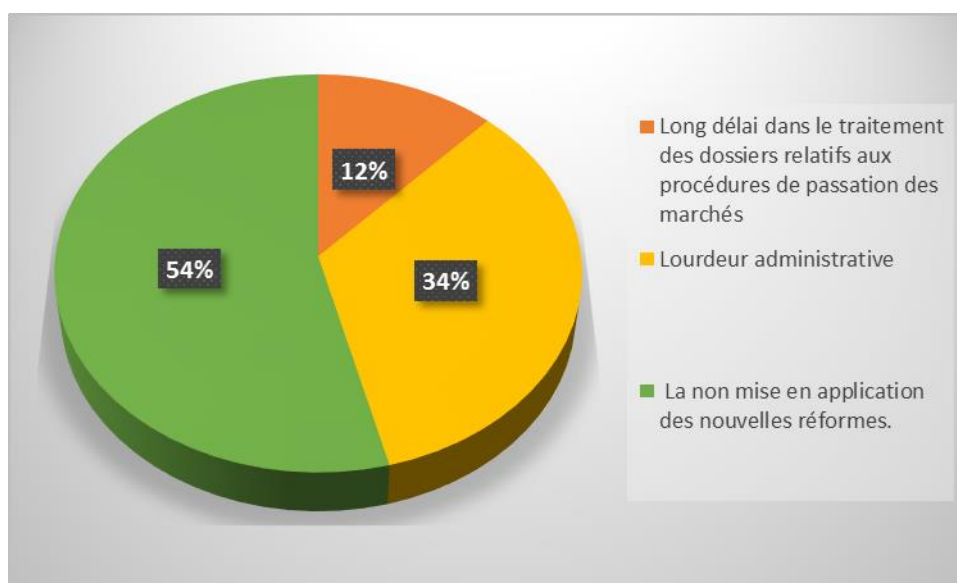
Quant aux limites des données recueillies, elles sont liées à la marge d'erreur pouvant provenir de la négligence ou de la réticence des enquêtés. Mais nous pensons que le choix raisonné de notre échantillon a pu atténuer ces limites ; ce qui nous permet sans réserve de présenter et d'analyser ces données recueillies.

II. Présentation et analyse des données recueillies sur les problèmes spécifiques

A cette étape, nous allons présenter et analyser les données collectées en référence à chacun des problèmes spécifiques.

A. Présentation des données relatives à la lenteur des procédures de passation des marchés

Graphique 2: Récapitulatif des avis sur les causes relatives à la lenteur de la procédure de passation des marchés



Source : résultat de l'enquête relative à la question :

Quelle est selon vous, la cause de la lenteur des procédures de passation des marchés publics?

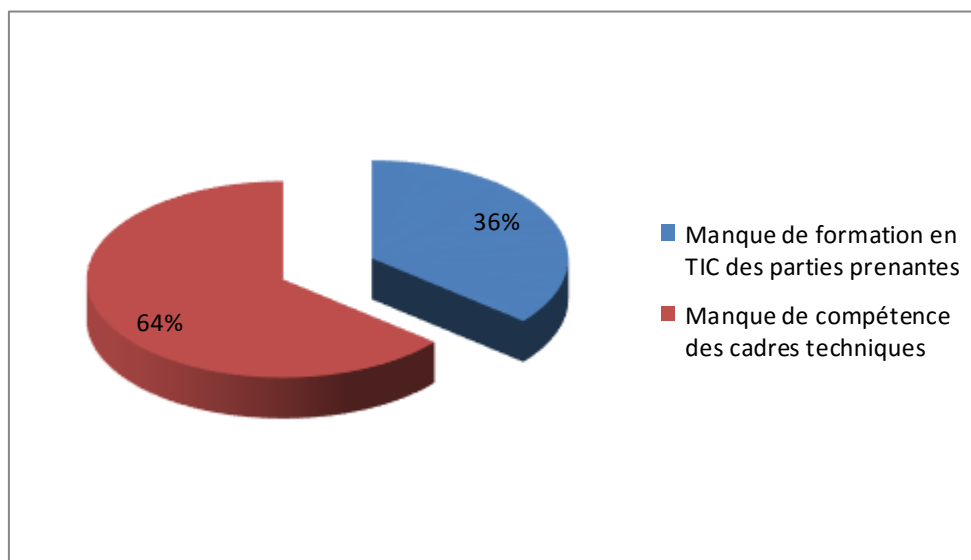
De ces résultats, nous constatons que :

- 12 % des enquêtés désignent le long traitement des dossiers relatifs au marchés publics comme la cause du problème spécifique ;
- 34 % des enquêtés pensent plutôt que la cause est la lourdeur administrative ;
- 54 % des personnes interrogées estiment comme à l'origine du problème spécifique en étude, la non mise en application des nouvelles réformes.

Il ressort que la mise non en application des nouvelles réformes reste la principale cause de la lenteur de la procédure de passation des marchés publics.

B. Présentation des données relatives à la mauvaise planification opérationnelle du projet

Graphique 3: Récapitulatif des avis sur les causes liées à la mauvaise planification opérationnelle du projet



Source : Résultat de l'enquête relative à la question

Qu'est-ce qui est à la base de la mauvaise planification opérationnelle du projet?

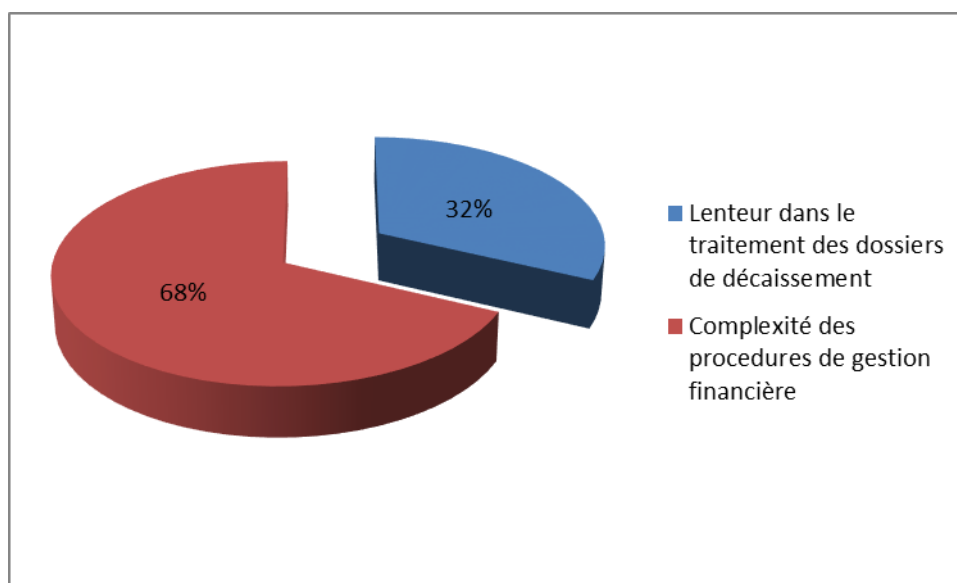
A la lecture de la figure ci-dessus,

- 36% des enquêtés ont clamé le manque de formation en TIC des parties prenantes.
- Par contre, 64% ont affirmé que cela est dû au manque de compétence des cadres techniques impliqués dans la chaîne de la procédure de passation des marchés.

Il résulte de ces données que le manque de compétence des cadres techniques impliqués dans la chaîne des dépenses reste la principale cause de cette question.

C. Présentation des données liées à la mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération

Graphique 4: Avis sur la mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération



Source : Résultat des enquêtes relatives à la question :

Qu'est-ce qui entraîne la mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération du projet e-Bénin ?

- La lenteur du traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses ont répondu 32% des personnes interrogées
- 68% ont plutôt pensé que la complexité des procédures de gestion financière justifie cet état de chose.

Par conséquent, cette dernière idée est donc retenue comme principale cause de la mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération du projet e-Bénin.

De tout ce qui précède, la complexité des procédures de gestion financière est la cause prédominante de la consommation non optimale des crédits.

Après l'analyse que nous venons de faire, il est donc crucial de vérifier les hypothèses de l'étude formulées

Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses de l'étude et établissement du diagnostic

I. Vérification des hypothèses

La vérification des hypothèses de notre étude tiendra compte des résultats d'enquête analysés et des seuils de décision préalablement fixés par rapport à chaque problème spécifique.

A. Degré de vérification de l'hypothèse spécifique N° 1

Le seuil de décision fixé est de retenir comme cause réelle, toute cause ayant un poids supérieur ou égal à 33,33% des avis recueillis. Nous remarquons que les résultats de l'enquête font apparaître deux causes prédominantes à savoir la lourdeur administrative et la mise en application tardive des nouvelles réformes. Or l'hypothèse spécifique N°1 formulée ne mentionne que la dernière cause. **Notre hypothèse n'est donc pas vérifiée.**

B. Degré de vérification de l'hypothèse spécifique N°2

A partir du seuil de décision fixé préalablement, il est prévu qu'il sera retenu toute cause ayant un poids supérieur à 50%. Des résultats de nos enquêtes, il ressort que la mauvaise planification opérationnelle du projet est due au manque de compétence des cadres techniques impliqués dans la chaîne de la procédure de passation des marchés sur affirmation des enquêtés qui étaient d'avis à 64%. Ce qui prouve que **notre Hypothèse est vérifiée.**

C. Degré de vérification de l'hypothèse spécifique N°3

L'analyse des données recueillies montre que le problème relatif à la mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération du projet e-Bénin a pour cause réelle la complexité des procédures de gestion financière. Il en résulte que la cause supposée équivaut à la cause réelle issue des enquêtes. Nous déduisons que **notre hypothèse est vérifiée.**

Cette étape de vérification des hypothèses servira de point d'ancrage pour établir le diagnostic.

II. Etablissement du diagnostic

La vérification des hypothèses nous a permis d'identifier les causes réelles se trouvant à la base de nos différents problèmes spécifiques. Nous pouvons donc formuler les éléments de diagnostic de notre étude.

A. Élément de diagnostic lié au problème spécifique N°1

La lenteur des procédures de passation des marchés publics est due d'une part,

- à la lourdeur administrative, et d'autre part,
- à la non mise en application des nouvelles réformes

B. Élément de diagnostic lié au problème spécifique N°2

La mauvaise planification opérationnelle du projet s'explique par le manque de compétence des cadres techniques impliqués dans la chaîne de la procédure de passation des marchés.

C. Élément de diagnostic lié au problème spécifique N°3

La mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération du projet e-Bénin a pour cause réelle la complexité des procédures d'exécution des dépenses.

Section 2 : Proposition d'amélioration et condition de mise en œuvre

Eu égard à la situation de la consommation non optimale des crédits constatée, il importe de proposer des mesures d'éradication des causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques identifiés.

Paragraphe 1 : Propositions d'amélioration

A. Propositions d'amélioration de la lenteur des procédures de passation des marchés publics

Afin de permettre la réalisation dans le délai des procédures de passation des marchés, il importe de proposer des mesures d'éradication des deux causes se trouvant à la base de ce problème spécifique.

1. Mesures d'éradication de la non mise en application des nouvelles réformes

Comme solutions, nous pouvons citer entre autre :

- Une incitation à mettre en application les nouvelles réformes pour permettre aux Cellules de Contrôle des Marchés Publics installées dans les Ministères d'exercer le contrôle a priori sur les procédures de passation des marchés publics du fait que les seuils de compétence sont revus à la hausse afin d'alléger la tâche pour la DNCMP à exercer plus le contrôle a posteriori.
- l'organisation des séances de travail entre les cadres du MCTIC, UCP e-Bénin et DNCMP en vue de désignation d'un point focal à ce niveau pour faciliter les traitements des dossiers du Projet e-Bénin ;
- la dématérialisation des marchés publics qui est une possibilité de conclure des marchés par voie électronique, soit par l'utilisation de la messagerie électronique, soit par l'emploi d'une plateforme en ligne sur internet.

Ce système permettra à la DNCMP de connaître non seulement le niveau où se situent les demandes d'avis de non objection qui lui sont soumises mais aussi de savoir le temps que chaque cadre met avant le traitement des dossiers.

2. Mesures d'éradication de la lourdeur administrative

Parlant de l'éradication de cette cause, nous pensons qu'il faut :

- veiller à l'élaboration des Plans de Passation des Marchés Publics (PPMP) avant l'année N + 1 ;
- le lancement des DAO des anciens projets infructueux avant la mise en place du Budget Général de l'Etat ;
- la rédaction des modèles types de :
 - ✓ DAO ;
 - ✓ Rapport de dépouillement ;
 - ✓ Manuel de procédure.
- le recrutement des agents pour une main d'œuvre suffisante et de qualité ;
- le renforcement des capacités des agents par une formation régulière sur les procédures de passation des marchés publics et sur l'élaboration des Plans de Passation des Marchés ;
- la mise en place d'un logiciel de passation des marchés dans toutes les cellules de passation des marchés publics ;
- la réduction des délais de traitement des DAO au niveau de chaque direction ;
- la prise de mesures fermes de lutte contre la corruption dans les procédures de passation des marchés publics ;
- le respect rigoureux des règles du Code de passation des marchés publics et de ses Décrets d'application.

B. Proposition d'amélioration de la mauvaise planification opérationnelle du projet

Au vu de la cause identifiée par rapport à ce problème de planification opérationnelle, nous suggérons :

- le recrutement de personnel qualifié ;
- le recyclage régulier et efficace des acteurs intervenant dans l'exécution des dépenses ;
- une nomination tenant compte du profil de l'agent ou le respect de l'adéquation poste profil.

C. Proposition d'amélioration de la mise en place tardive des fonds dans le compte d'opération

De l'étude de ce problème spécifique, il ressort que la cause réelle est la complexité des procédures de gestion financière. Pour remédier à ce problème, nous proposons une dynamisation du cadre de concertation des structures concernées par la chaîne des dépenses. Cette dynamisation aura pour corollaire de mettre en place des conditions favorables à une meilleure maîtrise des procédures de gestion financière du PIP. Ainsi, ce cadre de concertation développera une culture de synergie d'actions entre les structures concernées pour surmonter les difficultés liées à l'application desdites procédures. Au nombre de ces actions, nous compterons :

- l'organisation à temps d'une séance annuelle sur la clarification des procédures de décaissement des ressources financières du Projet e-Bénin ;
- la séance annuelle de clarification consistera à informer les acteurs (notamment les services financiers de la CAA) des particularités relatives aux procédures de décaissement des ressources financières du Projet. Ces particularités concernent les amendements aux dispositions initiales de l'Accord de financement ou les règles dérogatoires aux procédures nationales de gestion des Finances publiques. Cette action conduira à une anticipation sur les travaux préliminaires pour une célérité dans la mise à disposition des fonds du Projet ;
- la mise en œuvre des actions de formation sur les procédures d'exécution de ces dépenses et le suivi de leur application.

Avant la notification des crédits budgétaires, une mise en œuvre des actions de formation sur ces procédures au profit de tous les acteurs impliqués dans le processus permettra de mieux les préparer à l'accomplissement de leurs tâches. A l'issue de ces formations, un chronogramme consensuel pourra être adopté et le suivi du respect des séquences de ce chronogramme lors du processus dans les différentes structures permettra de situer le retard et de proposer des mesures adéquates.

L'obtention de la totalité des effets escomptés de ces solutions, nécessite préalablement certaines conditions de mise en œuvre.

Paragraphe 2 : conditions de mise en œuvre

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

L'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est dans cette optique que nous ferons des suggestions à l'endroit des acteurs de la chaîne des dépenses et celle de la passation des marchés publics impliqués dans l'exécution du Projet e-Bénin.

I. Suggestions à l'endroit de l'Unité de Coordination du Projet

Pour atteindre les résultats escomptés, l'UCP, étant donné qu'elle a la charge de la coordination du projet, devrait assurer :

- la motivation non seulement de ses cadres mais aussi des cadres des directions techniques impliquées dans l'exécution du projet afin qu'ils soient intéressés aux différentes activités ;
- le Spécialiste en Passation des Marchés doit anticiper sur tous les marchés d'études.

II. Suggestions à l'endroit de la DNCMP

La DNCMP est le seul organe de contrôle dans le domaine des marchés publics pour les marchés qui ont atteint les limites de compétences. Pour bien accomplir cette mission qui lui a été confié il faudrait qu'elle :

- adopte un délai réaliste de deux (02) semaines pour donner les avis de non objection, ainsi, le silence gardé sur les dossiers après cette période va valoir acceptation afin de permettre aux organismes d'évoluer du fait de la gestion axée sur les résultats ;
- recrute des contractuels ayant le niveau de la catégorie A et qui ont des notions dans le domaine des marchés publics pour les études des demandes d'avis de non objection et autres ;
- motive les cadres afin de les rendre plus dynamiques.

III. Suggestions à l'endroit du Ministre de l'Economie et des Finances

Afin d'assurer une consommation optimale des crédits d'investissements publics sur ressources extérieures, le MEFPD qui est le garant de la bonne exécution de la Loi de Finances doit :

- organiser continuellement la formation des acteurs de la chaîne des dépenses (Directeurs des Ressources Financières et du Matériel, coordonnateurs de projets et régisseurs, comptables etc.) pour un meilleur encadrement des dépenses publiques.

Il doit recueillir les difficultés qu'ils rencontrent dans la gestion de leurs crédits, en vue d'y trouver des solutions.

- prendre des mesures pour la mise à disposition des crédits dès le vote du Budget ;
- prendre des mesures pour réduire au maximum la lenteur dans l'attribution des marchés financés sur ressources intérieures ;
- réduire le délai de paiement des décomptes au niveau du Trésor public ;
- conseiller le dialogue au sein des responsables des projets.

IV. Suggestions à l'endroit du Gouvernement.

- Réglementer la gestion des projets et les responsabilités ;
- Récompenser au terme de chaque exercice budgétaire, les gestionnaires de crédit ayant réalisé de bons taux d'exécution et dont les résultats obtenus permettent d'atteindre les objectifs fixés pour les projets.

Tableau 5 : Tableau de Synthèse de l'Etude (TSE)

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES REELLES	DIGNOSTICDE L'ETUDE	APPROCHES DE SOLUTIONS
GENERAL		Faible taux de consommation du don AID	Rechercher des conditions d'amélioration du taux de consommation du don AID	----	----	----
SPECIFIQUES	1	Lenteur des procédures de passation des marchés	identifier les facteurs explicatifs des longs délais des procédures de passation des marchés publics	La non mise en application des nouvelles réformes	La mise non en application des réformes et la lourdeur administrative expliquent la lenteur des procédures de passation des marchés	<ul style="list-style-type: none"> - l'organisation des séances de travail entre les cadres du MCTIC, UCP e-Bénin et DNCMP - la dématérialisation des marchés publics - l'incitation à vite mettre en application les nouvelles réformes
	2	Mauvaise planification opérationnelle du projet	déceler les freins à une bonne planification opérationnelle du projet	Manque de compétence des cadres impliqués dans la procédure de passation des marchés	Le manque de compétence des cadres est la cause de la mauvaise planification du projet	<ul style="list-style-type: none"> - une nomination tenant compte du profil de l'agent ou le respect de l'adéquation poste profil ; - éviter de nommer les coordonnateurs de projets surchargés ; - l'organisation spéciale et périodique de formation et recyclage à l'intention des cadres.
	3	Mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération du projet	déterminer les causes liées à la réduction des délais de mise à disposition des fonds	La complexité des procédures d'exécution des dépenses	La mise à disposition tardive des fonds est due à la complexité des procédures de la gestion financière des ressources extérieures	<ul style="list-style-type: none"> - la mise en œuvre des actions de formation sur les procédures de gestion financière et le suivi de leur application. -une dynamisation du cadre de concertation des structures concernées par la chaîne des dépenses

Source : réalisé par nous-mêmes



CONCLUSION

La faible consommation des crédits est un problème dont souffrent les structures étatiques au Bénin. Ce problème ralentit énormément la vision du pays, celle d'éradiquer la pauvreté, car, les fonds destinés aux dépenses doivent être utilisés pour permettre la réalisation des infrastructures. Les décaissements passent souvent par les procédures de passation des marchés publics, moyens dont dispose l'administration pour la consommation optimale des crédits. De ce fait, la gestion des marchés publics mérite une attention particulière tant pour les marchés financés sur ressources intérieures (Budget National) que pour les marchés financés sur ressources extérieures (prêts, dons etc.) et il importe donc d'étudier les problèmes qui minent l'efficacité des prestations de la chaîne de passation des marchés publics ainsi que celle de la procédure de gestion financière.

La plupart des projets inscrits au PIP souffrent du problème de faible taux de consommation des crédits, ce problème est la manifestation de nombreuses difficultés. Pour le cas spécifique du Projet e-Bénin, nous avons :

- la lenteur des procédures de passation des marchés ;
- la mauvaise planification opérationnelle du projet ;
- la non mise à disposition des fonds.

Cette situation risque de paralyser le secteur des projets et programmes de développement si les mesures idoines ne sont pas apportées. C'est pour cela que nous suggérons :

- la dématérialisation des marchés publics qui est une possibilité de conclure des marchés par voie électronique, soit par l'utilisation de la messagerie électronique, soit par l'emploi d'une plate-forme en ligne sur internet ;
- l'incitation à mettre en application les nouvelles réformes pour permettre aux Cellules de Contrôle des Marchés Publics installées dans les Ministères d'exercer le contrôle a priori sur les procédures de passation des marchés publics du fait que les seuils de compétence sont revus à la hausse, afin d'alléger la tâche pour la DNCMP à exercer plus le contrôle a posteriori ;
- la mise en œuvre des actions de formation sur les procédures de gestion financière et le suivi de leur application ;
- une dynamisation du cadre de concertation des structures concernées par la chaîne des dépenses ;
- l'organisation spéciale et périodique de formation et recyclage à l'intention des cadres.

Toutefois, il importe de souligner que nous n'avons nullement la prétention d'avoir cerné tous les contours liés au niveau d'exécution des dépenses. C'est pourquoi nous pensons que des études ultérieures pourraient se pencher sur les procédures de décaissement afin que les nobles objectifs des projets inscrits au PIP puissent être réalisés au grand bonheur des populations.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGE

- ✚ DUVERGER, M. (1997) : « *Finances publiques* », 11ème édition, Presses Universitaires de France (PUF), 460 pages ;
- ✚ EMERY, C. (2004) : « *Passer un Marché Publics* », Edition Delmas, Paris ;
- ✚ LAJOYE, C. (2008) : « *Droit des marchés publics* », 3ème édition, Paris ;

LEXIQUE ET DICTIONNAIRE

- ✚ AHAMED, S. et ALBERTINI, J- M (2006) « Lexique d'économie », Paris, Edition DALLOZ ;
- ✚ GUILLIEN, R et VINCENT, J (2001) « *Lexique des termes juridiques* », 13ème édition, Paris, Dalloz, 592 pages ;
- ✚ Le petit Larousse illustré, dictionnaire 2008.

MEMOIRE

- ✚ **AWOLO, H.N.(2007)** : « Contribution à la performance des réformes relatives au circuit de la dépense publique au Bénin ». UAC, ENAM, Cycle II.
- ✚ **COFFI, P-B. (2005)** : « Contribution à l'amélioration de la consommation des crédits budgétaires relatifs au Programme d'Investissement Public au Bénin de 2000 à 2004. » UAC, ENAM, Cycle I
- ✚ **MAÏGA, Fatim.** « Evaluation du processus budgétaire de la décentralisation et de la déconcentration du budget vers les collectivités territoriales » ; article paru le mercredi 1er juin 2011 sur le site www.essor.ml
- ✚ **NOBIME, D. (2009)** « Contribution à l'amélioration des délais de passation et d'exécution des contrats de marchés publics au Bénin », UAC, ENAM, Cycle I ;
- ✚ **TAMOU, K. (2011)** « contribution à une meilleure consommation des crédits du PIP sur financement du budget national au M.E.S.F.T.P », UAC, ENAM, Cycle II ;

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Le décret N°2010-495 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DNCMP ;
- la loi N°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin

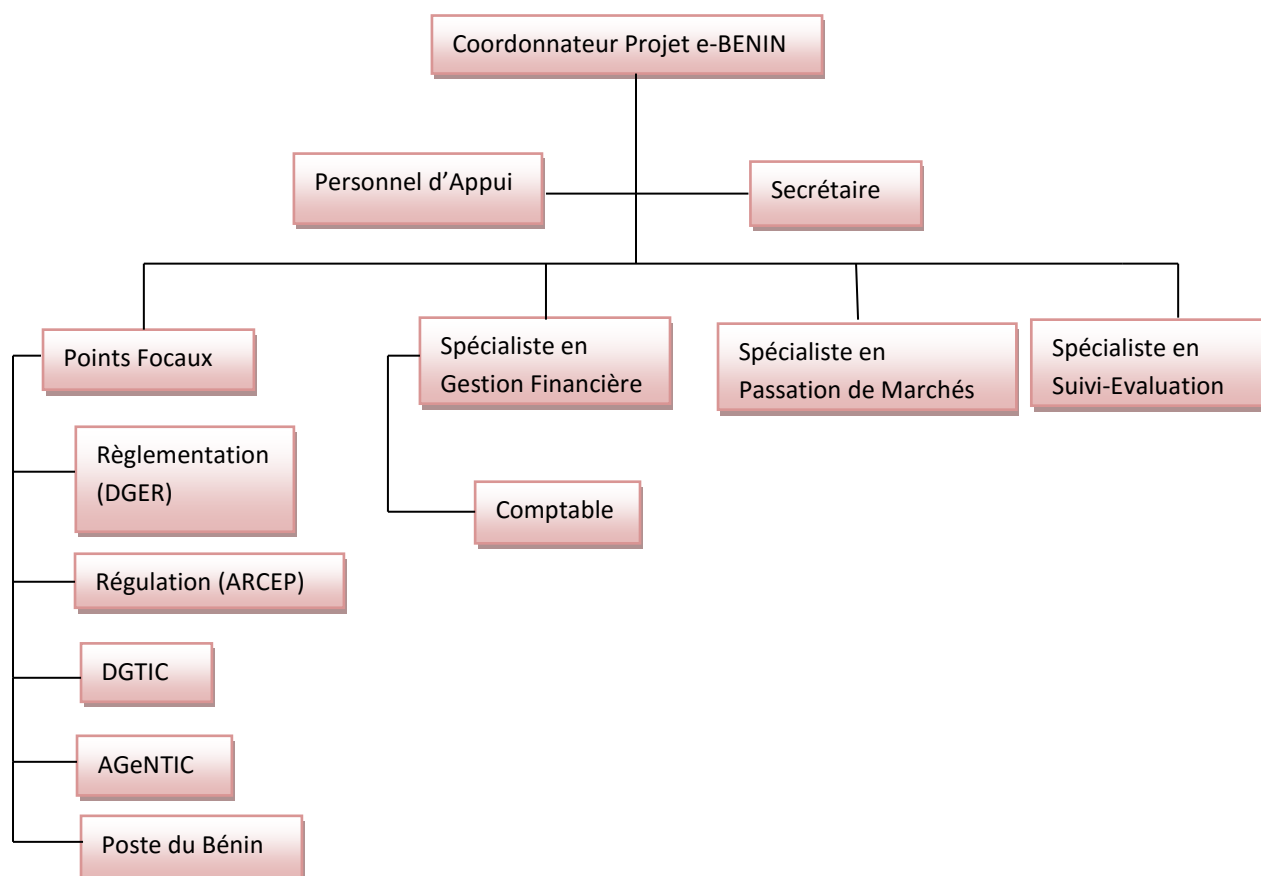
AUTRES DOCUMENTS

Directives de Passation des Marchés Financés par les Prêts de la BIRD et les crédits de l'AID, (2006)

Revue du Ministère du Plan de Développement et de l'Evaluation de la Politique Publique, (2010).



ANNEXES

ANNEXE 1: Organigramme de l'Unité de Coordination e-BENIN

ANNEXE 2 :

Tableau des différentes étapes de la procédure de passation des marchés pour les services de consultant (mode SFQC)

N°	Etapes	Durée	Responsables
1	Elaboration des TDR	2 à 3 semaines	UF
2	Finalisation des TDR	1 semaine	UCP + UF
3	Transmission TDR à l'IDA pour ANO	2 jours	UCP (Coord)
4	Revue et avis sur TDR par l'IDA	2 semaines	IDA
5	Elaboration AMI et transmission à la DNCMP	2 jours	UCP
6	Revue et avis DNCMP « bon à lancer »	1 mois	DNCMP
7	Lancement AMI	2 jours	UCP
8	Ouverture & évaluation des propositions MI + rapport d'évaluation	2 semaines	CE
9	Transmission rapport d'évaluation des propositions MI à la DNCMP	2 jours	UCP
10	Revue et avis DNCMP sur le rapport d'évaluation MI	1 mois	DNCMP
11	Transmission rapport d'évaluation des propositions MI + DP à l'IDA pour ANO	2 jours	UCP
12	Revue et avis IDA sur rapport d'évaluation des propositions MI + DP	2 semaines	IDA
13	Transmission DP aux consultants sur liste restreinte	2 jours	UCP
14	Préparation des PT & PF	6 semaines	Consultants
15	Ouverture & évaluation des PT + Rapport	2 semaines	CE
16	Transmission rapport d'évaluation des PT à la DNCMP	2 jours	UCP
17	Revue et avis DNCMP sur le rapport d'évaluation des PT	1 mois	DNCMP
18	Transmission rapport d'évaluation des PT à l'IDA pour ANO	2 jours	UCP
19	Revue et avis IDA sur rapport d'évaluation des PT	2 sem	IDA
20	Ouverture & évaluation des PF	1 sem	CE
21	Séance de négociation avec consultant retenu	1 jour	CE
22	Transmission PV négociation + projet contrat à l'IDA pour ANO	2 jours	UCP
23	Revue et avis IDA sur PV négociation + projet contrat	2 sem	IDA
24	Signature contrat	1 mois	Consultant, Coord, MCTIC, DG/CAA et MEF
		09 mois	

Source : Nos investigations

Annexe 3

Tableau des différentes étapes de la procédure de passation des marchés de fournitures(AON)

N°	Etapes	Durée	Responsables
1	Elaboration des spécifications techniques	2 sem	UF
2	Finalisation des spécifications techniques	1 sem	UF + UCP
3	Elaboration du DAO	1 sem	UCP
4	Transmission DAO à la DNCMP pour avis	2 jours	UCP
5	Revue et avis DNCMP sur DAO	1 mois	DNCMP
6	Transmission DAO à l'IDA pour ANO	2 jours	UCP
7	Revue et avis IDA sur DAO	2 sem	IDA
8	Transmission version finale DAO + ANO/IDA+ avis DNCMP	2 jours	UCP
9	« Bon à lancer » DNCMP sur DAO (version finale)	1 sem	DNCMP
10	Lancement DAO	2 jours	UCP
11	Préparation des offres	4 sem	Fournisseurs
12	Ouverture & évaluation des offres + rapport	2 sem	CE
13	Transmission rapport d'évaluation des offres à la DNCMP	2 jours	UCP
14	Revue et avis DNCMP sur le rapport	1 mois	DNCMP
15	Transmission rapport d'évaluation offres à l'IDA	2 jours	UCP
16	Revue et avis IDA sur le rapport	2 sem	IDA
17	Elaboration du contrat	2 jours	UCP
18	Signature du contrat	1 mois	Fournisseur, Coord, MCTIC, DG/CAA et MEF
		08 mois	

Annexe 4

Tableau sur le point d'exécution des dépenses des projets et programmes inscrits au PIP sur financements extérieurs (en millions de FCFA)

Années	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (31/03)
Rubrique								
Prévisions	125 73 3,00	229 399, 00	218 568, 979	189 841, 00	169 418, 18	146 772 ,46	129 900, 00	136 200 ,00
Réalisations	66 778, 06	147 374, 00	81 911,5 37	65 061,6 3	100 499, 23	59 524 , 21	123 212, 779	27 261, 587
Taux	53,11	64,24	37,48	34,27	59,32	40,56	94,85	20,02

SOURCE : DSP/MCPD

Tableau du résultat de l'identification des causes réelles du PS N°1

Cause spécifique (CS)	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
CS N°1	06	12
CS N°2	17	34
CS N°3	27	54
Total	50	100

Source : résultat des enquêtes

Tableau du résultat de l'identification des causes réelles du PS N°2

Cause spécifique (CS)	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
CS N°1	18	36
CS N°2	32	64
Total	50	100

Source : Résultat des enquêtes

Tableau du résultat de l'identification des causes réelles du PS N°3

Cause spécifique (CS)	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
CS N°1	16	32
CS N°2	34	68
Total	50	100

Source : Résultat des enquêtes

ANNEXE 5: Tableau du Rapport de quelques marchés qui ont été soumis à l'avis de non objection de la DNCM

Titre du marché	Date de transmission à la DNCMP	Date d'étude à la DNCMP	Date de transmission à l'UCP	Délai optimal prévu	Ecart
Avis à Manifestation d'Intérêt (AMI) pour la sélection d'un consultant pour l'harmonisation du Programme National de la Gouvernance Electronique (PNGE)	15-oct-10	03-nov-10	29-déc-10	07 jours	68 jours
Demande de proposition du même marché	28-mars-11	03-mai-11	13-mai-11	07 jours	09 jours
rapport d'évaluation des offres relatif à l'étude de faisabilité pour la mise en place d'un point d'échange d'internet au Bénin	15-oct-10	10-nov-10	14-févr-11	07 jours	23 jours
rapport d'évaluation des offres pour le recrutement d'un consultant individuel pour la mise en œuvre du PNGE	09-mars-11	23-mars-11	30-mars-11	07 jours	14 jours
Avis à Manifestation d'Intérêt (AMI) pour la sélection d'un consultant pour l'élaboration de la stratégie et plan d'action accès universel et mise en œuvre du projet pilote pour la poste du Bénin.	12-juil-11	25-août-11	30-août-11	07 jours	42 jours
Rapport d'évaluation des propositions techniques du même marché	04-nov-11	14-nov-11	17-nov-11	07 jours	17 jours
AMI pour la sélection d'un consultant pour la refonte et la mise à jour du site web portail du gouvernement	23-mai-11	24-juin-11	30-juin-11	07 jours	31 jours
Rapport d'évaluation des offres pour le même marché	18-août-11	02-sept-11	06-sept-11	07 jours	12 jours
AMI pour la sélection d'un consultant semi résidentiel pour la poste du Bénin	18-juil-12	05-août-12	17-août-12	07 jours	23 jours
Rapport d'évaluation des propositions techniques lié à la sélection d'un consultant pour l'assistance technique en vue de l'installation de la délégation nationale des TIC	29-août-12	08-sept-12	12-sept-12	07 jours	07 jours
Demande de proposition relative à la sélection d'un consultant pour l'audit du système de gestion de l'information de la poste	28 décembre 2012	11-janv-13	25-janv-13	07 jours	21 jours
AMI sélection d'un consultant en vue de l'élaboration des avant projets de lois spécifiques et texte d'application pour le code de communication électronique et de la poste	09-janv-14	31-janv-14	06-févr-14	07 jours	21 jours

Annexe 6

GUIDE D'ENTRETIEN

Madame, Monsieur

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), (nous effectuons des recherches sur le thème : « **Contribution à l'accroissement du taux d'exécution des dépenses sur financement extérieur : cas du projet e-Bénin** »).

Compte tenu de notre formation et du temps dont nous disposons, nous avons focalisé nos recherches sur les procédures de passation des marchés et celles d'exécution des dépenses. Nous vous remercions pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition lors de cet entretien.

- a- Cause de la lenteur des procédures de passation des marchés.**

- b- Raison justifiant la mauvaise planification opérationnelle du projet.**

- c- Raison à l'origine de la mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération.**

TABLE DES MATIERES

Dédicace.....	ii
Remerciements.....	iii
Liste des tableaux.....	v
Liste des graphiques.....	vi
SOMMAIRE	x
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : Cadre institutionnel de l'étude et séquences de résolution de la problématique.....	4
Section 1: Présentation du cadre de l'étude et l'état des lieux	5
Paragraphe 1: Présentation du cadre de l'étude	5
I. Projet e-Bénin : Objectifs et activités.....	5
A. Objectifs	5
B- Les activités du projet	5
II. Présentation de l'Unité de Coordination du Projet (UCP) et des directions techniques impliquées dans l'exécution du projet.....	6
A. L'UCP : attributions et organisation	6
B. Les directions techniques impliquées dans l'exécution du projet	8
Paragraphe 2: Etat des lieux	8
I. Procédures de décaissement et analyse du niveau d'exécution des dépenses des projets et programmes inscrits au PIP du Bénin	9
A. Procédures de décaissement du projet e-Bénin	9
B. Analyse du niveau d'exécution des dépenses des projets et programmes inscrits au PIP 14	
II. Participation de la passation des marchés dans l'élaboration des dépenses et inventaire de l'état des lieux	16
A. Planification et modes de passation des marchés.....	16
B. Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	19
Section 2 : Ciblage de la problématique	20
Paragraphe1 : Regroupement des problèmes identifiés par centres d'intérêts et choix de la problématique.....	20
I. Regroupement des problèmes identifiés par centres d'intérêts	20
II. Choix de la problématique	21
Paragraphe2 : Spécification de la problématique et détermination des séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	22
I. Spécification de la problématique.....	22
II. Vision globale de l'étude et séquences de résolution de la problématique spécifiée ...	25
A. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	25
B. Séquences de résolution de la problématique spécifiée	26

CHAPITRE PREMIER : Objectifs de l'étude et méthodologie de recherche	27
Section 1 : Cadre théorique de l'étude : objectifs et hypothèses.....	28
Paragraphe 1 : Détermination des objectifs de l'étude.....	28
I. Objectif général.....	28
II. Objectifs spécifiques	28
Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude.....	29
I. Hypothèses de l'étude	29
A. Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°1	29
B. Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°2.....	30
C. Causes et hypothèses liées au problème spécifique N°3.....	31
D. Cause et hypothèse liées au problème général	32
II. Tableau de Bord de l'Etude (TBE)	32
Section 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée pour la résolution de la problématique.....	34
Paragraphe 1 : Revue de littérature	34
I. Point des connaissances sur les difficultés relatives au faible taux de consommation des dons.....	34
II. Point des connaissances relatives à la lenteur des procédures de passation des marchés	35
III. Point des connaissances des difficultés relatives à la mauvaise planification du projet	37
IV. Point des connaissances sur le retard dans la mise à disposition des fonds.	37
Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche	38
I. Approches théoriques retenues.....	38
A. Choix théorique lié à la lenteur des procédures de passation des marchés	38
B. Choix théorique lié au problème de la mauvaise planification du projet	39
C. Choix théorique lié à la mise à disposition tardive des fonds	39
1. Normes ou repères d'amélioration	39
2. Seuil de décision	40
II. Approche empirique choisie.....	40
A. Objectifs et nature de l'enquête.....	40
1. Objectifs de l'enquête	40
2. Nature de l'enquête	40
B. Identification de la population et de l'échantillon.....	41
1. Identification de la population	41
2. Définition de l'échantillon	41

C. Technique de dépouillement et outil de présentation des données recueillies	42
CHAPITRE DEUXIEME : Analyse de l'évolution du taux d'exécution des dépenses.....	43
Section 1 : Collecte, analyse des données et diagnostic.....	44
Paragraphe 1 : collecte et analyse des données	44
I. Réalisation de l'enquête	44
A. Collecte des données de l'enquête	44
B. Difficultés rencontrées	44
C. Limites des données recueillies.....	44
II. Présentation et analyse des données recueillies sur les problèmes spécifiques.....	45
A. Présentation des données relatives à la lenteur des procédures de passation des marchés	45
B. Présentation des données relatives à la consommation partielle des crédits	46
C. Présentation des données liées à la mise à disposition tardive des fonds dans le compte d'opération.....	47
Paragraphe 2 : Vérification des hypothèses de l'étude et établissement du diagnostic.....	48
I. Vérification des hypothèses	48
A. Degré de vérification de l'hypothèse spécifique N° 1.....	48
B. Degré de vérification de l'hypothèse spécifique N°2.....	48
C. Degré de vérification de l'hypothèse spécifique N°3.....	48
II. Etablissement du diagnostic	48
A. Élément de diagnostic lié au problème spécifique N°1.....	48
B. Élément de diagnostic lié au problème spécifique N°2.....	49
C. Élément de diagnostic lié au problème spécifique N°3.....	49
Section 2 : Proposition d'amélioration et condition de mise en oeuvre.....	49
Paragraphe 1 : Proposition d'amélioration.....	49
A. Proposition d'amélioration au problème de la lenteur des procédures de passation des marchés publics.....	49
1. Mesures d'éradication de la non mise en application des nouvelles réformes.....	49
2. Mesures d'éradication de la lourdeur administrative	50
B. proposition d'amélioration au problème lié à la mauvaise planification opérationnelle du projet.....	50
C. Proposition d'amélioration au problème de la mise en place tardive des fonds	51
Paragraphe 2 : conditions de mise en oeuvre	52
I. suggestions à l'endroit de l'Unité de Coordination du Projet	52
II. suggestions à l'endroit de la DNCMP.....	52
III. suggestions à l'endroit du Ministre de l'Economie et des Finances.....	52

IV. suggestions à l'endroit du gouvernement.....	53
CONCLUSION.....	55
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUE.....	58
ANNEXES.....	60
TABLE DES MATIERES.....	68