



REPUBLIQUE DU BENIN

__**_**

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (M.E.S.R.S)

__***_***

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

__**_**

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

__**_**



MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

OPTION : ADMINISTRATION
DES FINANCES

FILIERE : ADMINISTRATION DES
FINANCES ET DU TRESOR (AFT)

PROMOTION : 2011-2013

PROBLEMATIQUE D'UNE CONSOMMATION OPTIMALE DES CREDITS DU PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS PUBLICS AU MINISTRE EN CHARGE DE LA FAMILLE

Réalisé par : **GNIGLA Médélian Daniel Prudencio**

Sous la direction de :

MAITRE DE STAGE

Ahmed Sacca Yérïma YAROU

Administrateur des Services Financiers
Directeur des Ressources Financières
et du Matériel/MFASSNHPTA

DIRECTEUR DE MEMOIRE

Dr. J. Eric Georges YETONGNON

Enseignant à l'ENAM

DECEMBRE 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT DU JURY :

VICE-PRESIDENT DU JURY :

MEMBRE DU JURY :

DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR

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

DEDICACE

Je dédie ce mémoire à :

- ma mère, **Charlotte AMOUSSOU**, toi qui n'as ménagé aucun effort pour mon éducation et ma réussite dans la vie, voici le fruit de tes multiples sacrifices ;
- mon père, **Arsène Robert GNIGLA**, toi qui as toujours œuvré pour le bien-être et la réussite de tes enfants, merci pour la rigueur et l'amour du travail bien fait que tu m'as inculqué ;
- **Léa Judith DJETO** pour ton soutien indéfectible ;
- mes frères : Judicaël et François ;
- mes sœurs : **Gradice, Mireille, Constance et Miracle**, ceci pour vous montré que seul le travail est libérateur.

REMERCIEMENTS

Tout un témoignage de reconnaissance à :

- notre Directeur de mémoire, **Dr J. Eric Georges YETONGNON** qui, malgré ses multiples occupations, n'a ménagé aucun effort pour mettre à notre disposition toute l'expertise requise pour la réalisation de ce travail. Qu'il trouve ici l'expression de notre profonde reconnaissance ;
- notre maître de stage, Monsieur **Ahmed Sacca Yérima YAROU**, qui malgré ses multiples fonctions, a suivi au quotidien la rédaction de ce mémoire. Qu'il reçoive l'expression de notre profonde gratitude ;
- Messieurs **Coffi Simon GNANSOUNOU**, **Pasteur Emmanuel Just AKPO** et **Justin DJOSSOU**, professeurs à l'ENAM, pour leurs observations pertinentes tout au long de la rédaction ;
- ma tante **Pulchérie AMOUSSOU** épouse **GANHOUNOUTO** pour l'immense affection dont elle fait preuve à notre égard ;
- mes enfants **Prélude**, **Primaël**, **Primaëlla** et **Primel** ;
- Messieurs **Ali MESSOUNA** et **Rémy HOUNNOUKPE**, respectivement Régisseur PIP et Régisseur Central au MFASSNHPTA, pour leur contribution ;
- mesdames **Laurentine ADOSSOU AHOKPE DAVO**, **CHIDIKOFAN Corine** et **Martine ASSOGBA** pour leur soutien indéfectible ;
- **tout le personnel de la DPP, de la DRFM et de la CCMP** ;
- **tous les membres du jury** qui ont accepté d'apprécier ce travail malgré leurs multiples occupations.

LISTE DES SIGLES

CCMP	: Cellule de Contrôle des Marchés Publics
CPMP	: Commission de Passation des Marchés Publics
DAO	: Dossier d'Appel d'Offres
DCF	: Délégué du Contrôleur Financier
DPP	: Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	: Direction des Ressources Financières et du Matériel.
IGM	: Inspection Générale du Ministère
MFASSNHPTA	: Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
OMD	: Objectif du Millénaire pour le Développement
OSD	: Orientation Stratégique de Développement
PERAC	: Public Expenditures Reform Adjustment Credit
PIP	: Programme d'Investissements Publics
PRMP	: Personne Responsable des Marchés Publics
SCRP	: Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SIGFIP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

LISTE DES TABLEAUX

N° D'ORDRE	TITRES	PAGES
1.	Budget du MFASSNHPTA de 2008 à 2012.....	12
2.	Etat de consommation des crédits PIP du MFASSNHPTA de 2008 à 2012.....	24
3.	Quelques marchés du MFASSNHPTA ayant fait l'objet de plusieurs relances.....	26
4.	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	32
5.	Tableau de bord de l'étude.....	41
6.	Présentation des données d'enquête liées au PS1.....	51
7.	Présentation des données d'enquête liées au PS2.....	52
8.	Présentation des données d'enquête liées au PS3.....	53

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

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

Marchés Publics : Contrat écrit par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers une personne morale de droit public ou de droit privé, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération.

PIP : Programme d'Investissements Publics. Instrument de mise en œuvre de la politique du Gouvernement.

Programme : Ensemble de projets concourant à un même objectif, organisé transversalement dans une structure.

Projet : Ensemble finalisé d'activités et d'actions entreprises dans le but de répondre à un besoin défini dans des délais fixés et dans la limite d'une enveloppe budgétaire allouée.

Maître d'ouvrage : Personne morale de droit public ou de droit privé, propriétaire de l'ouvrage ou de l'équipement technique, objet du marché.

Titulaire du marché : Personne physique ou morale, attributaire, dont le marché conclu avec l'autorité contractante, a été approuvé.

RESUME

Le programme d'investissements publics (PIP) constitue dans sa mise en œuvre un moyen par lequel le gouvernement participe au développement socio-économique de la nation. Ce programme étant initié par l'Etat béninois, son exécution s'avère nécessaire, car les investissements publics jouent un rôle très important dans la relance de la croissance économique.

Ainsi notre étude s'est intéressée à la consommation optimale des crédits PIP au MFASSNHPTA. L'état des lieux réalisés nous a permis d'identifier un certain nombre de problèmes qui entravent la bonne gestion des crédits PIP. En vue de résoudre cette problématique, nous avons fixé des objectifs et formulés des hypothèses de recherche.

La vérification de ces hypothèses a nécessité de notre part la réalisation d'une enquête sur un ensemble de cent (100) individus intervenants dans la procédure de consommation des crédits du Programme d'Investissements Publics. Les données collectées ont été présentées suivant la méthode du tri à plat.

Nous avons utilisé comme outils de collecte des données, un questionnaire et un guide d'entretien. Les données recueillies nous ont permis d'établir un diagnostic au terme duquel les hypothèses formulées se sont confirmées.

Pour résoudre ces problèmes nous avons formulé un certain nombre de solutions appuyées de leurs conditions de mise en œuvre. Nous proposons entre autre la mise en place d'un mécanisme permettant de relever le taux de consommation des crédits PIP ; alléger la procédure de consommation des crédits et veiller au respect des plans de consommation des crédits ; insister sur la réalisation des études architecturales et dynamiser le système de passation des marchés au niveau du ministère. Aussi faut-il mettre un suivi efficace des marchés confiés aux titulaires afin d'optimiser le degré de réalisation effective des marchés.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
<u>CHAPITRE I</u> : Cadre de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique.....	5
<u>SECTION 1</u> : Cadre de l'étude et observations de stage.....	5
<u>SECTION 2</u> : Ciblage de la problématique de l'étude.....	35
<u>CHAPITRE II</u> : Cadre théorique de l'étude et propositions d'amélioration.....	44
<u>SECTION 1</u> : Cadre théorique et méthodologique de l'étude.....	44
<u>SECTION 2</u> : Collecte, analyse des données et propositions d'amélioration.....	59
CONCLUSION	70
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	72
ANNEXES.....	77
TABLE DES MATIERES.....	86

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Les dépenses publiques sont utilisées par les gouvernements pour réaliser leurs objectifs de croissance économique et d'équité. Elles prennent souvent la forme d'investissements à long terme dans la recherche du développement, de l'éducation et du financement des infrastructures (routes, électricité, télécommunication et eau) ; de dépenses sociales à court terme dans la santé, la sécurité sociale et les subventions directes aux ménages pauvres. Le développement d'un Etat dépend de la réduction de la pauvreté. Ainsi, d'importantes ressources budgétaires sont allouées au Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age (MFASSNHPTA) pour la mise en œuvre de la politique du Gouvernement du Bénin en matière de promotion de la famille, de promotion du genre, de protection sociale et du développement de la solidarité nationale.

Pour accomplir cette mission, le MFASSNHPTA s'est doté de trois (03) Programmes d'Investissements Publics (PIP) à savoir :

- le Programme de Construction et d'Equipements des Infrastructures de Protection Sociale ;
- le Programme de Renforcement des Capacités d'Intervention du Ministère ;
- le Programme d'Appui à la Promotion du Genre et à la Protection Sociale.

Dans un contexte de rareté de la ressource budgétaire, il est indispensable de rationaliser les dépenses publiques, qu'elles soient de fonctionnement ou d'investissements. C'est dans cette

optique que nous avons retenu de réfléchir sur « **la problématique d'une consommation optimale des crédits du Programme d'Investissements Publics au Ministère en charge de la Famille** ». Pour réaliser de manière cohérente notre étude, nous avons adopté un plan qui s'articule autour de deux chapitres à savoir :

- le chapitre I présente sommairement le cadre de notre étude, restitue nos observations de stage et nous conduit au ciblage de la problématique ;
- quant au chapitre II, il aborde le cadre théorique et méthodologique de notre étude avant de traiter de la collecte, de la présentation, de l'analyse des données d'enquête et de proposer des solutions aux problèmes de l'étude.

CHAPITRE I
**CADRE DE L'ETUDE,
OBSERVATIONS DE STAGE ET
CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Chapitre I : CADRE DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Ce chapitre est consacré à la présentation du cadre de l'étude et au ciblage de la problématique d'une consommation optimale des crédits du Programme d'Investissement Public au Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes du Troisième Age (MFASSNHPTA).

Section 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE

Dans cette section, nous présentons le Ministère en charge de la Famille, les observations de stage et la problématique.

Paragraphe 1 : Présentation du MFASSNHPTA

La présentation est faite sur la base du décret n° 2012-542 du 17 décembre 2012 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age (MFASSNHPTA).

I. Missions et attributions du MFASSNHPTA

Aux termes du Décret n° 2012-542 du 17 décembre 2012 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age (MFASSNHPTA), le Ministère a pour mission la conception, la

mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de l'Etat en matière de développement social et de solidarité conformément aux lois et règlements en vigueur au Bénin et aux visions et politiques de développement du Gouvernement.

Ces attributions sont définies aux articles 1^{er} et 2 du décret ci-dessus cité. Aux termes des dispositions de ce décret, le domaine de compétence du MFASSNHPTA couvre l'ensemble des activités spécifiques de protection sociale, de solidarité, de promotion de la femme, du genre et de la protection de l'enfant.

A ce titre, il est chargé d'élaborer, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer :

- **en matière de développement social :**

- ✓ la Politique Nationale de Participation Communautaire ;
- ✓ la Politique Nationale de Promotion des Infrastructures sociocommunautaires ;
- ✓ la Politique Nationale de Promotion du Genre.

- **en matière de protection sociale :**

- ✓ la Politique Nationale de Protection de la Famille, de l'Enfance et de l'Adolescence ;
- ✓ la Politique Nationale de Protection et d'Intégration des Personnes Handicapées ;
- ✓ la Politique Nationale de Protection et d'Epanouissement des Personnes de Troisième Age ;
- ✓ la Politique Nationale de Communication et de Mobilisation Sociale.

- **en matière de solidarité :**

- ✓ les Politiques et Stratégies de Solidarité Nationale ;

- ✓ la Politique Nationale de Prévention et d'Intervention en cas de Catastrophes et d'Urgences ;
- ✓ la Politique Nationale de Prise en Charge des Risques Sociaux et de Secours et Aides aux Couches vulnérables.

Le Ministère assure en outre, la coordination des actions de solidarité au plan national et l'appui institutionnel aux Associations et Organisations Non Gouvernementales (ONG) œuvrant dans ses domaines de compétence.

II. Organisation et fonctionnement du Ministère en charge de la Famille

Pour assurer convenablement sa mission, le MFASSNHPTA dispose d'un organigramme (**annexe n°1**) composé des structures et organes tels que :

- ✓ les Services et personnes directement rattachés au Ministre ;
- ✓ le Cabinet du Ministre ;
- ✓ l'Inspection Générale du Ministère ;
- ✓ le Secrétariat Général du Ministère ;
- ✓ les Directions Centrales ;
- ✓ les Directions Techniques et les Directions Départementales ;
- ✓ les Organismes sous tutelle ;

1. Les Services et personnes directement rattachés au Ministre

Les services et les personnes directement rattachés au Ministre comprennent :

- le Secrétariat Particulier du Ministre,
- la Cellule de Communication,

- la Cellule de Contrôle des Marchés Publics,
- le Chargé de Mission du Ministre,
- l'Assistant du Ministre,
- l'Attaché de Cabinet,
- le Chargé de Protocole du Ministre,
- le Garde de Corps,
- les Chauffeurs du Ministre.

2. Le Cabinet du Ministre

Le Cabinet du Ministre est un conseil de surveillance de l'accomplissement de la mission de sauvegarde de l'intérêt général confiée au Ministre. Il assiste le Ministre en vue d'assurer l'orientation, la gouvernance, le leadership et la performance globale du Ministère. Il propose au Ministre, en liaison avec le Secrétariat Général du Ministère, les orientations stratégiques destinées à traduire la vision, les politiques et les stratégies du Gouvernement, dans les secteurs d'activités relevant du Ministère.

3. L'Inspection Générale du Ministère (IGM)

L'Inspection Générale du Ministère (IGM) a pour mission d'assister le Ministre de la Famille dans son rôle de contrôle du fonctionnement régulier et des performances des structures du Ministère et des organismes sous tutelle. Elle effectue le contrôle des activités de gestion administrative, financière et comptable du Ministère ainsi que des organismes sous tutelle.

4. Le Secrétariat Général du Ministère (SGM)

Le Secrétariat Général du Ministère est l'organe exécutif de la mission de transformation de la vision du Gouvernement en

résultats pour les citoyens. Il assure la continuité de l'Administration et des Organismes sous tutelle du Ministère.

A ce titre, il assure et veille, sous l'autorité du Ministre, à proposer au Ministre, en liaison avec son Cabinet, les orientations stratégiques destinées à traduire la vision, les politiques et les stratégies du Gouvernement, dans les secteurs d'activités relevant du Ministère.

5. Les Directions Centrales

Les Directions Centrales sont des structures d'appui du Ministère, chargées d'accompagner toutes les structures en leur assurant les ressources adéquates pour la réalisation de la mission du Ministère, l'atteinte des résultats et l'amélioration des performances. Les directions centrales sont :

- la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ;
- la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
- la Direction de l'Informatique et du Pré-archivage (DIP).

6. Les Directions Techniques et les Directions Départementales

- **Les Directions Techniques** sont les structures opérationnelles du Ministère. Elles sont coordonnées par le Secrétaire Général du Ministère. Il s'agit de la :
 - ✓ Direction de la Famille, de l'Enfance et de l'Adolescence (DFEA) ;

- ✓ Direction de la Promotion de la Femme et du Genre (DPFG) ;
 - ✓ Direction des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale (DASSN) ;
 - ✓ Direction de la Réadaptation et de l'Intégration des Personnes Handicapées (DRIPH) ;
 - ✓ Direction des Personnes de Troisième Age (DPTA).
- **Les Directions Départementales de la Famille**, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age sont les démembrements du Ministère dans les départements territoriaux. Les Directions Départementales sont placées sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère. Elles sont chargées de la gestion des plans d'actions sectoriels, de l'assistance technique et de l'appui-conseil aux Communes conformément aux lois sur la décentralisation.

7. Les Organismes sous tutelle

Les Organismes sous tutelle du Ministère en charge de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes de Troisième Age sont :

- le Fonds National de Développement Social et de la Solidarité. (FNDSS) ;
- l'Observatoire de la Famille, de la Femme et de l'Enfant (OFFE) ;
- le Fonds d'Appui à la Réadaptation et à l'Intégration des Personnes Handicapées (FARIPH).

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur la consommation des crédits du Programme d'Investissements Publics au MFASSNHPTA

Le Programme d'Investissements Publics (PIP) du Ministère de la Famille, des Affaires Sociales, de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des Personnes du Troisième Age (MFASSNHPTA) est structuré en trois programmes :

- le Programme d'Appui à la Promotion du Genre et à la Protection Sociale (**PAPGPS**);
- le Programme de Construction et d'Équipement des Infrastructures de Protection Sociale (**PCEIPS**) ;
- le Programme de Renforcement des Capacités d'Intervention du Ministère (**PRCI**).

Notre état des lieux porte d'une part sur l'élaboration des PIP, les acteurs intervenants dans le processus d'exécution et d'autre part sur l'exécution proprement dite des PIP.

I. Elaboration du PIP et acteurs intervenants dans l'exécution

A. L'élaboration du PIP

L'élaboration du PIP passe par plusieurs étapes décrites comme suit :

- l'identification des programmes
- l'élaboration proprement dite du PIP

1. Identification des programmes

Les programmes inscrits au PIP doivent respecter le cadre macro-économique de l'année en cours et faire l'objet de sélection suivant divers critères que sont :

- les critères d'ordre général ;
- les critères spécifiques ;
- les critères du système d'analyse multicritère de sélection des Programmes.

Il existe donc dans le cadre de l'identification des projets, des critères objectifs ; ce qui demeure un atout important pour la survie du projet, d'où **l'existence de critères de choix judicieux des projets de développement (atout).**

2. Elaboration proprement dite du PIP

Au niveau national, la Direction de la Programmation des Investissements (DPI) du Ministère du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) est l'organe chargé de l'élaboration du PIP. A cet effet, les projets des Ministères Sectoriels, une fois retenue, sont envoyés à la DPI pour centralisation. Le processus est le suivant pour le PIP de l'année N :

- élaboration en avril de l'année N-1 du cadre macro-économique et du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) par le Ministère en charge des Finances ;
- élaboration puis envoi par le Ministère chargé des Finances, de la lettre de cadrage aux ministères sectoriels et institutions de l'Etat ;
- conception et envoi, par la DPI, des fiches ANAPROG (Système d'Analyse Multicritère de Sélection des Projets) aux différents Ministères et Institutions de l'Etat. Ces fiches fournissent les informations relatives à l'identification des programmes ;

- arbitrage interne au niveau des Ministère sectoriel suivit du remplissage des les fiches ANAPROG, lesquelles sont envoyées à la DPI pour analyse ;
- arbitrage proprement dit réalisé, il en découle une première mouture du PIP. Cette première mouture est d'abord soumise à l'arbitrage du Ministre chargé des Finances puis soumise au Conseil des Ministres. Elle est ensuite finalisée puis envoyée au Parlement pour étude. L'Assemblée Nationale procède à l'examen puis au vote du budget (PIP compris). Suite à ce vote, les données budgétaires sont alors intégrées dans le SIGFIP, notifiées aux Ministères Sectoriels et institutions par une lettre de notification, des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat.

La période d'élaboration du PIP de l'année N court du mois d'avril de l'année N-1 à la date de vote du Budget par l'Assemblée Nationale. Il en découle ***l'existence d'une procédure appropriée en matière d'élaboration des PIP (atout).***

Le tableau suivant fait ressortir la répartition en grande masse du Budget du Ministère en charge de la Famille (en milliers de franc CFA) sur les cinq dernières années.

Tableau n°1 : Budget du MFASSNHPTA de 2008 à 2012 (en milliers de francs CFA)

(en milliers de francs CFA)

	2008	2009	2010	2011	2012
Budget de Fonctionnement	3.257.420	3.175.811	4.035.217	4.373.645	3.583.361
Budget PIP	631.354	1.540.354	2.407.281	510.658	1.647.989
Budget Global	3.888.774	4.716.165	6.442.498	4.884.303	5.231.350

Source : Cellule Suivi-Évaluation MFASSNHPTA/DPP, décembre 2013

Au cours des cinq (05) dernières années, le budget global du MFASSNHPTA a nettement évolué passant de 3.888.774.000 à 5.231.350.000 FCFA. Cette évolution positive du budget en termes absolus concerne tous les départements ministériels et n'exprime pas une importance accrue pour le secteur couvert par le MFASSNHPTA. Le niveau élevé du budget de fonctionnement peut s'expliquer par la spécificité des interventions de l'action sociale, qui sont surtout des prestations. Cependant le niveau du budget d'investissement est insuffisant et a pour conséquence des conditions matérielles très dégradées.

Par ailleurs, la part du budget d'investissement alloué au MFASSHPTA a connu une fluctuation au cours de la même période et atteint son pic en 2010 avec un montant de 2.407.281.000 FCFA, grâce à une politique de rationalisation des petits projets en un programme. C'est également l'année où le Ministère a obtenu grâce à un plaidoyer 500.000.000 FCFA pour la construction de la maison de la femme, d'où ***une augmentation progressive des crédits alloués au PIP (atout).***

B. Acteurs de l'exécution d'un projet

Le processus d'exécution des projets fait intervenir les structures du Ministère de l'Economie et des Finances comme :

- la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) ;
- la Direction des Dépenses en Capital (DDC) ;
- la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;
- la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;

- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- le Contrôle Financier ;
- la mission fiscale des régimes d'exception de la DGID;
et celles des ministères sectoriels tels que :
- les Directions Centrales et Techniques ;
- la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) ;
- la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP) ;
- les Entreprises attributaires du marché.

Chacun en ce qui le concerne joue un rôle bien spécifique dans la conduite des programmes.

Au MFASSNHPTA, outre la Direction de la Programmation et de la Prospective, les acteurs de l'exécution des Programmes sont : les coordonnateurs de programmes appelés gestionnaires de crédits, le régisseur PIP, le DRFM (Ordonnateur Délégué), le Délégué du Contrôleur Financier près le Ministère en charge de la Famille, l'Inspection Générale du Ministère, la Commission de Passation des Marchés Publics, la Cellule de Contrôle des Marchés Publics etc. D'où ***l'existence de compétences avérées dans l'exécution des programmes (atout).***

- Le coordonnateur de programme

Il est nommé par arrêté du Ministre en charge de la Famille et a pour mission de diriger, de coordonner, de superviser et de suivre la mise en œuvre des activités planifiées dans le plan de travail annuel du programme. En sa qualité de gestionnaire de crédits, il autorise les dépenses.

- **Le Régisseur du Programme d'Investissement Publics**

Il est chargé, sous la supervision du coordonnateur de programme de la gestion financière, comptable et matérielle du programme. Il est nommé par arrêté conjoint du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre en charge de la Famille.

- **Le Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM)**

Il est l'Ordonnateur Délégué du budget du Ministère. A ce titre, il conçoit, applique, contrôle les règlements, normes et procédures en matière de ressources budgétaires, financières et matérielles du Ministère ; il suit l'exécution financière des contrats des marchés publics signés par le Ministre en charge de la Famille et approuvés par le Ministre chargé de l'Economie et des Finances.

- **Le Délégué du Contrôleur Financier**

Il a pour rôle d'effectuer un contrôle a priori des dossiers du ministère ayant une incidence financière.

- **L'Inspecteur Général du Ministère (IGM)**

Il effectue des contrôles inopinés sur tous les aspects des programmes (matériels, financiers, et ressources humaines) et propose des sanctions en cas d'irrégularités. ***Cette intervention dans le cas de la mise en œuvre des PIP est très rare (faiblesse).***

- La Commission de Passation des Marchés Publics du Ministère en charge de la Famille

Elle est placée sous l'autorité de la Personne Responsable des Marchés Publics qui est le Secrétaire Général du Ministère. Elle examine les Dossiers d'Appel d'offres (DAO) avant leur transmission à la Cellule de Contrôle des Marchés Publics ; procède à l'ouverture et au dépouillement des offres ; valide dans le respect des dispositions du code des marchés publics, les résultats des travaux de la sous-commission d'analyse ; assure la transmission du rapport de dépouillement et des fiches d'analyse à la Cellule de Contrôle des Marchés Publics ; procède à un réexamen du dossier lorsque la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics émet des observations sur le rapport.

- La Cellule de Contrôle des Marchés Publics

Elle est placée sous l'Autorité Contractante pour les marchés publics d'un montant inférieur au seuil fixé par décret. Elle procède à la validation du plan de passation des marchés de l'Autorité Contractante et des dossiers d'appel d'offres avant le lancement de l'appel à la concurrence ; accorde les autorisations et dérogations nécessaires à la demande de l'Autorité Contractante ; assiste aux opérations d'ouverture des plis ; procède à la validation du rapport d'analyse comparative des propositions et du procès-verbal d'attribution provisoire du marché approuvé par la Commission de Passation du Marché ; procède à un examen juridique et technique du dossier du marché avant son approbation et, au besoin, adresse à l'Autorité Contractante toute demande d'éclaircissement et de modification,

de nature à garantir la conformité du marché avec le dossier d'appel d'offres et la réglementation en vigueur ; procède à la validation des projets d'avenants ; apporte, en cas de besoin, un appui technique à l'Autorité Contractante.

II. L'exécution proprement dite des PIP

L'exécution des dépenses relatives aux programmes est soumise à plusieurs procédures qui sont organisées en deux grandes catégories :

- la procédure d'exécution des dépenses publiques ne faisant pas objet d'un DAO ;
- la procédure de passation des marchés publics par DAO.

A. La procédure d'exécution des dépenses publiques ne faisant pas objet d'un DAO

Aux termes des dispositions de l'article 15 du décret n° 2000-601 du 29 novembre 2000, portant réforme des procédures d'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat, il existe deux procédures d'exécution des dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle. Pour les dépenses sur crédits PIP dont les montants dépassent les seuils fixés par les lois, elles font l'objet d'un Dossier d'Appel d'offres (DAO) à travers la procédure de passation des marchés publics.

1. La procédure normale d'exécution des dépenses publiques

Elle comporte quatre étapes à savoir :

- l'engagement ;
- la liquidation ;

- l'ordonnancement et
- le paiement.

a. L'engagement

L'engagement est l'acte initial de la procédure d'exécution de la dépense publique ; c'est la décision prise par l'Autorité qui a qualité, à cet effet, de prélever une partie des crédits budgétaires en accomplissant un acte qui entraîne une dette à la charge de l'Etat. Cette phase se décompose en deux opérations :

- **l'engagement juridique** : c'est l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge (article 61 de la directive n°6/97/CM/UEMOA du 15 Décembre 1997, portant règlement général sur la comptabilité Publique). Il peut s'agir de passation d'une commande ou de la nomination d'un fonctionnaire ;
- **l'engagement comptable** : c'est l'affectation d'une partie des crédits budgétaire à la réalisation de la dépense qui résulte de l'engagement juridique.

Dans la pratique, l'engagement procède d'une succession d'opérations effectuées par des agents publics administratifs que sont le gestionnaire de crédits, l'ordonnateur délégué et le contrôleur financier.

b. La liquidation

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle ne peut être faite qu'au vue des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par les créanciers (cf article 62 de la directive

n°6/97/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997). Elle se décompose en deux opérations distinctes :

La première qui est la liquidation proprement dite consiste à déterminer, de façon précise, par un calcul et au vu des pièces justificatives, le montant de cette dette et à vérifier qu'elle est bien exigible (bordereau de livraison, le procès-verbal de réception, signature des personnes habilitées, certification du service fait etc.).

c. L'ordonnancement

L'ordonnancement est un acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'état ou celle des autres organismes publics (cf article 62 de la directive N°6/97/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997). Ainsi la dépense ayant été engagée, la dette de l'état reconnue et son montant déterminé, il reste à décider que le créancier pourra percevoir les sommes qui lui sont dues. C'est le but de l'ordonnancement qui se traduit par l'ordre donné au comptable, par un fonctionnaire compétent (ordonnateur) d'effectuer le règlement de la dépense.

d. Le paiement

Le paiement est l'acte par lequel l'Etat se libère de sa dette. Il est donc le stade terminal de la procédure des dépenses publiques.

Le paiement de la dépense se fait en deux étapes à savoir :

- le paiement comptable ;
- le paiement matériel.

- Le paiement comptable

Le service chargé du règlement reçoit le mandat et les pièces justificatives. En cas d'existence d'opposition, l'agent chargé du règlement accède au module « prise en compte des oppositions », saisit le montant de la retenue qui entraîne la détermination automatique du net à payer. Les oppositions sont des titres de la justice ou du fisc et notifiées au comptable publics pour être exécutées sur les créances des tiers redevables (personnes physiques ou morales).

C'est le cas par exemple des ordres de recettes, des ordonnances de saisie-arrêt sur salaires ou pension (cas des pensions alimentaires), des avis à tiers détenteurs (ATD) et des fiches d'opposition sur créances privilégiées.

Les actes de suspension ou d'opposition peuvent provenir également des ordonnateurs ou des payeurs étrangers etc.

L'agent contrôle ensuite sur pièces et à l'écran :

- la conformité à la réglementation en vigueur du mode de règlement ;
- la cohérence des informations figurant sur les titres de règlement affichées à l'écran et le dossier papier.

Lorsque ces contrôles sont concluants, le responsable du service valide et édite les titres de règlement (bon de caisse, avis de crédit) ainsi que les bordereaux de règlement par mode de règlement et de bordereau de transmission des oppositions. Il s'agit de :

- bon de caisse pour les paiements aux guichets du trésor public (paiement à vue) ;

- avis de crédit pour les paiements par virement bancaire ou postal ;
- bordereau des autres modes de règlement (règlement par chèque sur le trésor).

Le comptable signe ensuite les documents édictés et les transmet à la structure chargée du paiement de la dépense.

Les différentes écritures comptables liées à cette opération sont transcrites au livre journal au vu des documents comptables confectionnés. Les mandats de paiement et les pièces justificatives sont enfin classés pour l'élaboration du compte de gestion.

- Le paiement matériel

Il se traduit par le contrôle et l'envoi des titres de règlement appuyés des documents connexes aux structures destinataire :

- le bon de caisse est déposé au guichet du Trésor Public pour paiement au bénéficiaire. Le bordereau correspondant est gardé par le comptable assignataire ;
- les avis de crédit sont transmis aux institutions bancaires de la place ou au centre des chèques Postaux selon le cas ;
- le bordereau des autres modes de règlement est transmis au service de la Trésorerie pour prise en charge et acheminement au service de l'épargne

NB : Le Trésor Public dispose d'un délai de 10 jours pour payer une dépense ordonnancée qui lui est transmise.

2. *La procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques*

a. Dépenses sans ordonnancement préalable

Il s'agit des dépenses exécutées par émission d'un Ordre de Paiement (OP). Les dépenses concernées par cette procédure sont les suivantes :

- la première avance du régisseur ;
- les dépenses urgentes pour lesquelles l'on ne dispose pas au préalable des pièces justificatives (frais de missions, évacuations sanitaires, les menues dépenses etc.) ;

L'exécution de ces dépenses fait intervenir les mêmes acteurs que ceux présentés dans la procédure normale.

b. Régularisation d'un Ordre de Paiement

Les dépenses exécutées par ordre de paiement doivent faire l'objet de régularisation en cours de gestion pour les dépenses urgentes et en fin de gestion pour la première avance au régisseur suivant la procédure ci-après :

- le régisseur, bénéficiaire de l'ordre de paiement rassemble les pièces justificatives y afférentes, les transmet au DRFM par un bordereau appuyé d'une demande d'engagement ;
- le DRFM fait saisir les données dans le SIGFiP, les valide et édicte le mandat de régularisation qu'il transmet au Délégué du Contrôleur Financier ;
- le Délégué du Contrôleur Financier vise le mandat de régularisation et le valide dans le SIGFiP après les contrôles règlementaires et le retourne au DRFM ;
- le DRFM réceptionne le titre visé, le signe et le transmet au comptable par un bordereau généré par SIGFiP ;

- le comptable prend en charge la dépense dans le SIGFiP et le comptabilise en soldant le compte d'imputation provisoire qui avait enregistré le montant de l'ordre de paiement.

B. La procédure de passation des marchés publics par DAO

C'est la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) rattachée au Secrétaire Général du Ministère (SGM) qui intervient au niveau du Ministère en charge de la Famille dans la consommation des crédits PIP pour les dépenses dont les montants dépassent les seuils fixés par les lois. Ainsi, la passation d'un marché public est obligatoire pour toute dépense d'exécution de travaux, de livraison de fournitures ou de prestation de service dont le montant est supérieur aux seuils déterminés dans les différentes lois et leurs décrets d'application.

En effet, les articles 2 et 3 du décret n° 2011-479 du 8 juillet 2011 portant fixation des seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics, applicables aux marchés d'État à ceux des Établissements. Publics, Sociétés et Offices d'État, fixent les seuils des :

- marchés de travaux à soixante millions (60.000.000) francs CFA ;
- marchés de fournitures ou de services à vingt millions (20.000.000) francs CFA ;
- marchés de prestations intellectuelles à dix millions (10.000.000) francs CFA.

La Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) élabore, en collaboration avec les gestionnaires de crédits, les

dossiers de passation des marchés publics et assure le suivi de leur réalisation. Mais le constat fait est que certains gestionnaires, par manque de compétences mettent du temps à se rapprocher de la CPMP pour l'élaboration des Dossiers d'Appels d'Offres (DAO) relatifs aux dépenses dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils fixés par la loi. Il faut aussi signaler que certains coordonnateurs sont nommés grâce à leur appartenance politique, religieuse ou ethnique sans que l'on ne tienne compte de leur compétence réelle. Nous remarquons à cet effet que ces coordonnateurs de projets ne respectent pas les Plans de Consommation des Crédits (PCC) préalablement établis et se livrent à une navigation à vue. ***Une telle situation laisse apparaître que le ministère en charge de la Famille dispose de personnel très peu qualifié dans les unités de gestion des projets (faiblesse).***

A cela il faut ajouter que, ***les délais de traitement des dossiers par les différents acteurs impliqués dans la chaîne des dépenses publiques sont trop longs (faiblesse).***

Quelque soit le type de marché, les procédures de passation se déroulent en treize (13) actions regroupées en trois étapes principales à savoir :

- élaboration, introduction et traitement des dossiers d'appel d'offres ;
- vente, collecte, ouverture des plis, analyse et jugement des offres ;
- élaboration du contrat, suivi d'exécution et réception des travaux.

1. Élaboration, introduction et traitement des dossiers d'appel d'offres

Les Commissions de Passation des Marchés Publics (CPMP) sont les organes de base chargés de la passation des marchés publics auprès des maîtres d'ouvrages auxquels elles sont rattachées. Elles sont responsables de la conduite des procédures de passation des marchés publics de toute structure déconcentrée ou décentralisée utilisant des ressources publiques et dont les montants sont inférieurs au seuil de compétence de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP). Elles sont placées sous l'autorité des responsables de ces structures que sont les présidents d'Institutions de l'État, les Ministres, les Préfets et les Maires.

Action n°1 : Maître d'ouvrage

Les Commissions de Passation des Marchés Publics se chargent de l'élaboration et de la transmission du projet de Dossier d'Appel d'offres (DAO) établi en huit (08) exemplaires à la DNCMP pour étude et avis. Le maître d'ouvrage fait parvenir le projet à la DNCMP par voie hiérarchique.

Action n°2 : DNCMP

Réception du projet de DAO par le Secrétariat Particulier; examen du DAO, rédaction puis signature du procès-verbal (PV).

Action n°3 : Maître d'ouvrage

En cas d'avis favorable de la DNCMP, le maître d'ouvrage paye 50.000 FCFA représentant les frais de publication de l'avis d'appel d'offres.

En cas d'avis défavorable de la DNCMP, la CPMP du maître d'ouvrage, prend en compte les observations faites au dossier en s'appuyant sur le procès-verbal (PV) de la DNCMP. Ensuite, elle introduit le dossier corrigé en deux (02) exemplaires pour certification puis la DNCMP vérifie si les observations faites ont été prises en compte.

En ce qui concerne le cas du MFASSNHPTA, la plupart des coordonnateurs de programme attendent le démarrage d'exécution du budget qui couvre la période du 1er janvier au 31 décembre de chaque gestion, pour engager les dépenses et lancer la procédure d'appel d'offres. Le temps que cette procédure arrive à son terme, l'on se retrouve en fin de gestion et à la fermeture du SIGFiP. Il découle donc de cette analyse le problème de **lancement tardif des appels d'offres (faiblesse)**.

Au niveau du MFASSNHPTA, le niveau de consommation des crédits PIP de 2008 à 2012 se présente ainsi qu'il suit :

Tableau n°2 : État de consommation des crédits PIP du MFASSNHPTA de 2008 à 2012 (en milliers de francs CFA)

(en milliers de francs CFA)

	2008	2009	2010	2011	2012
Dotation PIP	631.354	1.540.354	2.407.281	510.658	1.647.989
Consommation (base engagement)	84.011	407.404	129.566	367.674	1.496.374
Taux de consommation	13,31%	26,45%	5,38%	72%	90,80%

Source : MFASSNHPTA/DRFM, décembre 2013

Les différents niveaux de consommation, base engagement du budget d'investissement du MFASSNHPTA, sont appréciables au regard des niveaux de consommation du budget général de

l'Etat. En 2010, le taux de consommation du budget d'investissement a connu son niveau le plus bas depuis 2008. Cette baisse drastique du taux est due à la réduction des fonds mis à disposition de 50%. Le taux de consommation a fortement augmenté en 2011 puisqu'il atteint 72% du budget voté et 90,80% en 2012 car ayant servi à l'apurement des décomptes antérieurs, faute de report de crédit.

En somme il se dégage sur la période quinquennale un taux de consommation moyen, base engagement de 51,39%. Ce taux est loin de répondre aux exigences du manuel de suivi évaluation du budget programme du MFASSNHPTA, qui recommande que le taux soit compris entre 70% et 100% pour stipuler qu'il est bon. Partant de ce principe on peut retenir donc qu'il y a un **faible taux de consommation des crédits PIP (faiblesse)**.

Action n°4 : Maître d'ouvrage

Publication et diffusion de l'avis d'appel d'offres dans le Journal des marchés publics, la presse écrite, les radios et sur les chaînes de télévision.

2. Vente, collecte, ouverture des plis, analyse et jugement des offres

Action n°5 : Soumissionnaires

Suite à l'appel à concurrence, les candidats intéressés par le marché achètent les dossiers d'appel d'offres, les remplissent et les déposent au Secrétariat de la PRMP aux date et heures fixées dans l'avis.

A ce niveau, il faut faire remarquer que pour les appels d'offres lancés par le MFASSNHPTA, très peu d'entreprises ou de

prestataires y soumissionnent de sorte qu'on assiste à une multiple relance du même appel d'offres avant d'obtenir tant bien que mal satisfaction ainsi que l'indique le tableau n°3 de la page suivante.

Tableau n°3 : QUELQUES MARCHES DU MFASSNHPTA AYANT FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS RELANCES

N° d'ordre	Intitulé	Observations
1	Réalisation des travaux d'agrandissement de l'Espace Contact RBC de Cotonou 5	Relancé 2 fois
2	Réalisation des travaux de construction de l'Espace Contact RBC de Zâ- Kpota	Relancé 2 fois
3	Réalisation de l'étude architecturale, du contrôle et du suivi des travaux de construction du Centre d'Intégration et d'épanouissement des Personnes Agées à Tchaourou	Marché à relancer
4	Réalisation des travaux de construction du Centre d'Intégration et d'épanouissement des Personnes Agées à Tchaourou	Marché à relancer
5	Réalisation des manuels pédagogiques adaptés au profit des personnes handicapées	Marché à relancer
6	Etude architecturale, contrôle et supervision des travaux d'agrandissement de l'Espace Contact RBC de Cotonou 5	Infructueux et relancer 3 fois
7	Etude architecturale, contrôle et supervision des travaux de construction de l'Espace Contact de Zâ-Kpota	Infructueux et relancer 3 fois

Source : Rapport de performance du MFASSNHPTA, 2012.

Ainsi, il ressort de l'analyse du tableau que les mêmes marchés font objet de plusieurs relances sans pour autant connaître de fin heureuse. En effet il est courant de constater que face à un appel d'offres très peu d'entreprises manifestent leur intérêt, il arrive même que ce soit une seule et même entreprise qui propose différents offres avec des montants surévalués de sorte que les propositions sont rejetées. Aussi les pièces administratives fournies par les soumissionnaires ne sont toujours pas valides (pièces scannées; absence de pièces obligatoires comme l'attestation fiscale; délai de validité des pièces dépassé...). Nous retenons comme problème le ***caractère infructueux des appels d'offres (faiblesse)***.

Action n°6 : Commission de Passation des Marchés Publics

Elle collecte les plis préalablement déposés au Secrétariat Particulier de la PRMP, procède à l'ouverture et au dépouillement des offres devant les soumissionnaires ou leurs représentants qui souhaitent être présents. Les copies des offres reçues sont confiées à une sous-commission d'analyse désignée par le Président de la Commission de Passation des Marchés Publics du Ministère en charge de la Famille pour évaluation provisoire des offres.

Enfin, elle rédige le PV d'ouverture, d'analyse et de jugement provisoire des offres. Le jugement provisoire est soumis à l'appréciation de la DNCMP qui après étude, donne en dernier ressort son avis et prononce le jugement définitif.

Action n°7 : Maître de l'ouvrage

Ainsi, lorsque le montant du marché est du seuil de compétence de la cellule, elle prononce l'attribution définitive. Dans le cas contraire, elle transmet les procès-verbaux d'ouverture et de dépouillement des offres en huit (08) exemplaires à la DNCMP pour étude et avis.

Action n°8 : DNCMP

Examen du rapport de dépouillement, d'évaluation et d'attribution provisoire de la Commission de Passation des Marchés Publics du maître d'ouvrage.

Rédaction et signature du PV de la DNCMP.

En cas d'avis défavorable de la DNCMP, la CPMP doit satisfaire aux observations faites. Ces observations peuvent donner lieu à une reprise des travaux de jugement des offres.

3. Élaboration du contrat, suivi d'exécution et réception des travaux

Action n°9 : Maître d'ouvrage

En cas d'avis favorable de la DNCMP, l'attribution provisoire devient définitive. Elle est notifiée au titulaire du marché. La PRMP procède à l'élaboration du contrat de marché. Le contrat est élaboré en dix (10) exemplaires. Il comporte obligatoirement les parties contractantes, l'objet du marché, la source de financement, les pièces contractuelles, la commission de réception, le règlement des différends et les pénalités de retard.

Action n°10 : Obtention des signatures sur le contrat de marché

Les signataires du contrat diffèrent selon le type de financement.

- **Sur financement du budget national**

- ✓ le titulaire du marché ;
- ✓ le maître d'ouvrage;
- ✓ le Contrôleur Financier ;
- ✓ le Ministre chargé des Finances.

- **Sur Financement extérieur**

- ✓ le titulaire du marché ;
- ✓ le maître d'ouvrage;
- ✓ le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement ;
- ✓ le Ministre chargé des Finances.

- **Sur Financement du budget autonome**

- ✓ le titulaire du marché ;
- ✓ le maître d'ouvrage;
- ✓ le Directeur Nationale de Contrôle des Marchés Publics ;
- ✓ le Ministre chargé des Finances.

Il apparaît ainsi qu'un marché ne devient exécutoire qu'après son approbation par le Ministre chargé des Finances. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux marchés sur financement extérieur pour lesquels l'ordonnateur désigné par les conventions de financement est autre que le Ministre chargé des Finances.

Afin d'éviter tout retard dans l'exécution du marché, le Code des marchés publics prévoit que chacune des signatures ci-dessus citées doit être recueillie dans un délai limite de trois

(03) jours ouvrables à compter de la date de réception du contrat de marché.

Cependant, l'on remarque que malgré cette imposition, depuis l'élaboration du DAO à la signature définitive du contrat, il faut compter 7 mois, 8 mois, voire 9 mois et même plus pour certains contrats. Or ce n'est qu'après la signature définitive que les opérations relatives à l'engagement des dépenses sont possibles. On voit clairement que toutes ces étapes favorisent le ***retard dans l'obtention des avis de la DNCMP sur les Dossiers d'Appels d'Offres (DAO) (faiblesse)***.

A cela il faut ajouter ***les nombreux rejets et différés opérés sur les dossiers d'engagements par les services de la comptabilité et le Délégué du Contrôleur Financier (faiblesse)***. Ce qui constitue un problème majeur pour une bonne gestion des dossiers d'engagements au niveau du ministère.

Action n°11 : Titulaire du marché

Paiement des droits de timbre et d'enregistrement au service de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).

Action n°12 : DNCMP

Immatriculation du marché : Il consiste en la numérotation et l'authentification du marché. Avec l'authentification, un timbre est apposé sur le contrat de marché.

Action n°13 : Maître d'ouvrage

Retrait du contrat de marché immatriculé à la DNCMP et sa notification au titulaire du marché. Ceci dans les trois (03) jours calendaires suivant la date de son approbation par tout moyen permettant de donner date certaine.

Un constat d'ordre général a été fait sur les marchés exécutés par le MFASSNHPTA. En effet, nombreux sont les marchés qui sont abandonnés par les titulaires du marché (**voir annexe 2**). Nous retiendrons donc le problème de ***l'abandon des chantiers (faiblesse)***.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Le premier paragraphe de cette section est consacré à l'inventaire des éléments de l'état des lieux et la formulation du sujet tandis que dans le second, sont présentées la spécification et les séquences de résolutions de la problématique choisie.

Paragraphe I : Inventaire des éléments de l'état des lieux et formulation du sujet

L'état des lieux qui vient d'être réalisé fait ressortir plusieurs forces ainsi que des faiblesses. Les faiblesses ou dysfonctionnements mettent en exergue des contraintes qu'il faut lever. Ces dysfonctionnements étant nombreux, nous avons opéré un choix à partir duquel une contribution est apportée.

I. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Cette partie est consacrée à l'inventaire des forces et faiblesses recensées lors de l'état des lieux de notre étude.

A. Inventaire des atouts et des problèmes

1. L'inventaire des atouts

- Existence de critères de choix judicieux des projets de développement ;
- Existence d'une procédure appropriée en matière d'élaboration des PIP ;
- Augmentation progressive des crédits alloués au PIP ;
- Existence de compétences avérées dans l'exécution des programmes.

2. L'inventaire des problèmes

- Retard dans l'obtention des avis de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) sur les Dossiers d'Appels d'Offres ;
- Abandon des chantiers par les titulaires ;
- Rareté de l'intervention de l'IGM dans la mise en œuvre des PIP ;
- Manque de personnel qualifié dans les unités de gestion des projets ;
- Caractère long des délais de traitement des dossiers par les différents acteurs impliqués dans la chaîne des dépenses publiques ;
- Retard dans le lancement des appels d'offres ;
- Faible taux de consommation des crédits PIP ;
- Caractère infructueux des appels d'offres.

B. Regroupement des problèmes par problématiques possible

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux sont regroupés dans le tableau suivant par centre d'intérêt :

Tableau n°4 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques
1	Consommation des crédits PIP au MFASSNHPTA	<ul style="list-style-type: none"> - retard dans le lancement des appels d'offres. - faible taux de consommation des crédits PIP. - abandon des chantiers par les titulaires. - le caractère infructueux des appels d'offres. 	Consommation non optimale des crédits PIP au MFASSNHPTA	Problématique d'une consommation optimale des crédits PIP au MFASSNHPTA
2	Gestion administrative et technique des PIP	<ul style="list-style-type: none"> - manque de personnel qualifié dans les unités de gestion des projets. - caractère long des délais de traitement des dossiers par les différents acteurs impliqués dans la chaîne des dépenses publiques. - le retard dans l'obtention des avis de la DNCMP sur les Dossiers d'Appels d'Offres (DAO). - rareté de l'intervention de l'IGM dans la mise en œuvre des PIP. 	Insuffisance dans la gestion administrative et technique des PIP	Problématique d'une bonne gestion administrative et technique des PIP

II. Choix de la problématique et formulation du sujet

Tous ces problèmes identifiés à l'issue de l'état des lieux sont d'une importance capitale. Mais étant donné que nous ne pouvons pas tout traiter à la fois, nous avons procédé à une priorisation des problèmes.

Dans le choix de la problématique, nous avons privilégié la question liée à la consommation optimale des dépenses d'investissements publics. C'est pour cela que nous avons ciblé les deux (02) problématiques ci-après :

- la problématique d'une bonne gestion administrative et technique des PIP ;
- la problématique d'une consommation optimale des crédits PIP au MFASSNHPTA.

Par ailleurs, étant donné que l'investissement public est le fer de lance de tout développement, et compte tenu du fait que, nous ne possédons pas les aptitudes nécessaires pour aborder efficacement la problématique d'une bonne gestion administrative et technique des PIP, nous avons décidé d'axer nos recherches sur la problématique d'une consommation optimale des crédits PIP au MFASSNHPTA.

Cette problématique se manifeste par le problème général de la consommation non optimale des crédits du Programme d'Investissements Publics (PIP) au niveau du MFASSNHPTA et les problèmes spécifiques ci-après :

- le retard dans le lancement des appels d'offres ;
- le faible taux de consommation des crédits PIP ;
- l'abandon des chantiers par les titulaires ;
- le caractère infructueux des appels d'offres.

En effet, c'est dans le souci de participer à la résolution de ces différents problèmes spécifiques que nous avons décidé de mener notre réflexion sur le thème : «**Problématique d'une consommation optimale des crédits du Programme d'Investissements Publics au Ministère en charge de la Famille**».

Paragraphe 2 : Spécification et séquences de résolution de la problématique choisie

Au regard des problèmes spécifiques évoqués, ceux-ci sont conduits pour la suite de nos recherches pour aboutir aux séquences de résolution de la problématique choisie.

I. Spécification de la problématique

L'exécution des dépenses publiques relatives aux investissements se trouve confronter à une multitude de difficultés dans tous les ministères sectoriels de l'État ; ce qui entrave la performance et l'efficacité de l'État dans le nouveau contexte de Gestion Axée sur les Résultats.

C'est dans cet ordre d'idée qu'il nous semble opportun d'apporter des solutions aux problèmes spécifiques liés à la problématique retenue. Ces problèmes spécifiques sont les suivants :

- le retard dans le lancement des appels d'offres ;
- le faible taux de consommation des crédits PIP ;
- l'abandon des chantiers par les titulaires ;
- le caractère infructueux des appels d'offres.

Nous n'envisageons pas étudier tous les quatre (04) problèmes spécifiques. Seuls les plus pertinents et les plus significatifs ont retenu notre attention pour la présente étude.

Pour ce qui est du problème du retard dans le lancement des avis d'appel d'offres, il s'agit d'un problème dont la résolution fait intervenir d'autres ministères. Vu l'ampleur que pourrait prendre cette résolution, nous avons préféré l'éliminer. Aussi, dans la résolution du problème du caractère infructueux des appels d'offres celle-ci est abordé en partie.

Notre travail est donc axé sur les trois (03) problèmes que sont :

- le faible taux de consommation des crédits PIP ;
- l'abandon des chantiers par les titulaires ;
- le caractère infructueux des appels d'offres.

II. Séquences de résolution de la problématique

Une fois que la problématique de notre étude a été spécifiée, il importe de préciser la vision pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par conséquent le problème général identifié.

En effet, la résolution de notre problématique nécessite une démarche méthodologique constituée de onze (11) séquences à savoir :

- 1- fixation des objectifs de la recherche ;
- 2- identification des causes probables supposées être à la base des différents problèmes ;
- 3- formulation des hypothèses de recherche ;
- 4- construction du Tableau de Bord de l'Etude (TBE) ;

- 5- revue de littérature ;
- 6- choix de l'outil de mobilisation des données
(Dimension empirique de la méthodologie choisie) ;
- 7- choix de l'outil d'analyse des données
(Dimension théorique) ;
- 8- mobilisation et analyse des données
(Collecte et traitement des données) ;
- 9- établissement du diagnostic (Analyse des données
en vue de la vérification des hypothèses) ;
- 10- approches de solutions ;
- 11- conditions de mise en œuvre des solutions.

La consommation des crédits du Programme d'Investissements Publics (PIP) au MFASSNHPTA a fait l'objet de notre réflexion. Cette étude nous a d'abord permis de relever les forces et les faiblesses que nous avons inventoriées dans la perspective d'une Gestion Axée sur les Résultats au niveau du Ministère.

Ensuite, nous avons regroupé les problèmes spécifiques en problématiques et procédé à leur spécification.

Avec la connaissance du sujet, nous avons dans le chapitre deuxième posé les objectifs et les hypothèses de l'étude, défini la méthodologie de recherche adopté, fais les enquêtes et vérifié les hypothèses pour finir par les propositions d'amélioration.

CHAPITRE II :
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET
PROPOSITIONS D'AMELIORATION

CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION

Ce chapitre comporte le cadre théorique et méthodologique de l'étude (section 1), la collecte, l'analyse des données et les propositions d'amélioration (section 2).

SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude

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

Ce paragraphe est consacré à la formulation des objectifs de l'étude, des hypothèses, à la construction du tableau de bord de l'étude et à la revue de littérature.

I. Objectifs de l'étude

A. L'objectif général

Proposer les modalités d'une consommation optimale des crédits du Programme d'Investissements Publics. Pour y arriver, un certain nombre d'objectifs spécifiques ont été retenus.

B. Objectifs Spécifiques (OS)

Trois objectifs se rapportent aux problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit respectivement de :

OS1 : Envisager les mesures d'amélioration du taux de consommation des crédits PIP ;

OS2 : Suggérer les actions d'exécution à terme des chantiers ;

OS3 : Proposer des mesures d'incitation des soumissionnaires aux divers appels d'offres.

II. Causes et hypothèses liées à la problématique choisie

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

Afin de résoudre ce problème, nous avons supposé trois différentes causes que sont :

- le non-respect des plans de consommation des crédits ;
- le retard dans la mise à disposition des crédits ;
- la mauvaise planification des dépenses du PIP.

A partir des observations de stage, nous avons constaté que les plans de consommation de crédits sont élaborés au niveau du Ministère. Cependant le taux de consommation des crédits PIP est faible. Il paraît donc raisonnable de penser que le non-respect du plan sus évoqué a une influence certaine sur la consommation de crédits. Pour ce qui est du retard dans la mise à disposition des crédits et de la mauvaise planification des dépenses, ils n'expliquent pas autant le problème en résolution.

Pour cela, nous avons formulé l'hypothèse n°1 de la façon suivante : « **Le non-respect des plans de consommation des crédits est à la base du faible taux de consommation des crédits PIP** ».

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

En nous attelant à la résolution de ce problème, nous avons identifié un certain nombre de cause :

- la non réalisation des études de faisabilité ;
- l'absence de suivi de la part des agents du ministère ;
- le défaut de paiement de l'entrepreneur.

Au nombre des causes supposées retenues, celle de la non réalisation des études de faisabilité nous paraît plus pertinente en ce sens que la non réalisation des études de faisabilité conforte le titulaire dans la position de défenseur des ressources publiques.

Ainsi, l'hypothèse n°2 est libellée comme suit : « **la non réalisation des études de faisabilité des projets explique les abandons des chantiers par les titulaires** ».

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

En vue de trouver solution à ce problème, nous avons identifié trois causes supposées à savoir :

- le retard dans le lancement des appels d'offres ;
- le manque de confiance vis à vis de l'État par les entreprises ;
- la mauvaise communication sur les appels d'offres.

Parmi ces causes, nous retenons comme cause la plus plausible le retard dans le lancement des appels d'offres. Ainsi, notre hypothèse n°3 est formulée ainsi qu'il suit : « **le caractère**

infructueux des appels d'offres est dû au retard dans le lancement des appels d'offres».

III. Élaboration du Tableau de Bord de l'Étude (TBE)

Les causes pertinentes et les hypothèses des problèmes spécifiques étant ainsi élaborées, nous présentons le tableau de bord de l'étude.

Tableau n°5 : Tableau de Bord de

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLEME	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES	CONDITIONS DE VERIFICATION DES HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL		PG : Consommation non optimale des crédits du PIP	OG : Proposer des modalités d'une consommation optimale des crédits du Programme d'Investissements Publics.	CSG : -----	HG : -----	CVH : -----
N I V E A U S P E C I F I Q U E S	1	PS₁ : Faible taux de consommation des crédits PIP	OS₁ : Envisager les mesures d'amélioration du taux de consommation des crédits PIP.	CSS₁ : Le non respect du plan de consommations de crédits.	H₁ : Le non-respect du plan de consommation de crédits est à la base du faible taux de consommation des crédits PIP.	CVH 1: <u>Seuil de décision :</u> La majorité des avis des enquêtés
	2	PS₂ : Abandons de chantiers	OS₂ : Suggérer les actions d'exécution à termes des chantiers.	CSS₂ : La non réalisation des études de faisabilité des projets	H₂ : La non réalisation des études de faisabilité des projets explique les abandons de chantiers.	CVH 2: <u>Seuil de décision :</u> La majorité des avis des enquêtés
	3	PS₃ : Caractère infructueux des appels d'offres	OS₃ : Proposer des mesures d'incitation des soumissions aux divers appels d'offres.	CSS₃ : Le retard dans le lancement des appels d'offres	H₃ : le caractère infructueux des appels d'offres est dû au retard dans le lancement des appels d'offres	CVH 3: <u>Seuil de décision :</u> Le poids moyen soit 33,33%

Réalisé par nous-même

IV. Revue de Littérature

La revue de la littérature permet dans le cadre de toute recherche de s'assurer, au préalable, de l'état des connaissances acquises sur les problèmes en résolution. Aussi, sera-t-il question de montrer les études réalisées sur notre sujet de réflexion afin d'améliorer les recherches antérieures.

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

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

Dans un rapport sur le diagnostic du processus de planification budgétisation au Bénin réalisé par le projet d'appui-conseil macroéconomique pour la réduction de la pauvreté, il est écrit que le faible taux d'exécution du budget et notamment du budget d'investissement, d'après l'analyse des taux d'exécution des crédits engagés par rapport aux crédits ordonnancés, est inquiétant dans la mesure où si rien n'est fait pour renverser la tendance, il sera impossible d'atteindre le niveau de réalisation

des objectifs stratégiques fixés par le gouvernement et les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

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

La République du Bénin a connu beaucoup de retard dans l'élaboration d'un Code des marchés publics. Les marchés publics étaient régis par des textes coloniaux notamment l'arrêté n°4042 du 31 Mai 1954 rendant applicable en Afrique Ouest Francophone (AOF), le cahier des clauses et conditions administratives générales applicables aux marchés de fournitures et aux services de toutes espèces. Les marchés de travaux quant à eux, n'étaient pas fondés sur des textes connus, les décisions venaient de la métropole.

Après l'indépendance, la caducité des textes coloniaux a favorisé une pluralité des centres de décisions avec comme

corollaire une absence totale de transparence. Ce n'est qu'en 1996 qu'est intervenue l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin.

En 2004, un cadre institutionnel et réglementaire plus propice fut créé par le vote de la loi n°2004-18 du 27 Août 2004 portant modification de l'ordonnance du 31 Janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin et la prise de ses décrets d'application. Cette loi a mis en place un cadre institutionnel à travers des organes spécialisés des marchés publics dont les limites de compétences sont fixées par le décret n°2004-565 du 1er Octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétences des organes chargés de la passation des marchés publics.

En Novembre 2007, un ouvrage de fonds, celui de Samson Igor. B. GUEDEGBE intitulé «gouvernance en République du Bénin : droit et pratique des marchés publics de l'Etat», a été réalisé sur les marchés publics et a examiné les différentes phases du processus de passation des marchés publics dans une approche de confrontation du droit et de la pratique.

Ainsi, GNIMADI Destin, 2009, explique la lenteur dans l'Administration publique par une gestion non axée sur les objectifs et l'obligation de résultat, un déficit de moyens dans certains cas. Il ajoute que les attitudes et comportements qui contribuent à l'inefficacité et à l'échec d'une organisation rationnelle du service public et de la productivité sont : la paresse, le retard, les absences, la corruption et l'attrait du gain facile.

Au Bénin, la question des délais de traitement des DAO a suscité des réflexions par des cadres techniques du Ministère en charge des finances notamment la Direction Générale du Budget qui a prévu des dispositions pour la réduction des délais de passation et d'exécution des marchés publics contenues dans la lettre de notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat gestion 2008. Ainsi, la lettre de notification comporte plusieurs dispositions en son point 19 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, des délais sont fixés pour chaque principale étape du processus.

Il apparaît comme un contrat conclu à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les organismes publics, exception faite des établissements publics, industriels et commerciaux de l'Etat » (Forian Linditch, *Le Droit des Marchés Publics*, 2^e édition, Dalloz, Paris, 2002, P14). Quant au législateur, il définit les marchés publics comme un contrat écrit par lequel un entrepreneur, un fournisseur ou un prestataire de service s'engage envers une personne morale de droit public ou de droit privé, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des services moyennant rémunération. (cf. loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin article 3).

Il est aussi défini comme « un contrat par lequel une personne privée (particulier, industriel ou commercial) s'engage envers une personne publique (Etat, province, commune ou

Etablissements public) à réaliser pour le compte et sous la surveillance de celle-ci un ouvrage et à lui fournir des objets ou un service utile au fonctionnement d'un service public moyennant un prix déterminé sur les bases prévues au contrat» (R. ROMEUF, la pratique des marchés publics, édition J. DELMAS & Cie, Paris). Ce contrat se base sur les principes de la bonne gestion des deniers publics, du libre accès à la passation des marchés publics, de l'égalité du traitement des fournisseurs, de la transparence dans les procédures de préparation, de passation et d'exécution des marchés publics. Par conséquent, la République du Bénin s'est dotée d'un code de passation des marchés publics consacré par la loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République, complété par des décrets d'application ; ceci pour combler un vide juridique. Toutefois, les règles qui régissent ce domaine dans la plupart des Etats Africains et les pratiques qui en ont été faites, se sont révélées tout à fait contraires au principe d'une bonne gestion des ressources publiques.

La planification des marchés publics et des dépenses correspondantes est essentielle pour traduire une vision stratégique à long terme des besoins des administrations. Il est nécessaire d'évoluer à moyen terme vers une gestion pluriannuelle du budget, afin de renforcer le pilotage et l'anticipation des dépenses, en les plaçant dans une perspective pluriannuelle. Cela permettrait ainsi d'améliorer la visibilité financière, notamment pour la planification des programmes d'achat au niveau des administrations. (BETH, E. 2008).

Le caractère essentiel de la planification des marchés réside dans le fait qu'une programmation des activités et des besoins est nécessaire aux fins d'éviter les pilotages à vue. La question de la pro-activité dans les marchés publics devient alors importante. BETH, E. insiste sur la question de la planification et propose de ce fait une vision prospective pluriannuelle du budget. Cela conduirait vers l'identification préalable des besoins ainsi que leur définition.

Cet auteur a abordé la question de la planification, mais n'a pas touché réellement la question du contrôle. (A. HRUBI, 2008) au Maroc a insisté sur la question de contrôle. Il met l'accent sur l'obligation de contrôle ou d'audit interne pour les marchés importants. Il serait nécessaire de s'assurer que les audits de marchés soient effectivement menés pour les marchés importants. Par ailleurs, des contrôles doivent être aussi menés pour les marchés moins élevés si l'on ne veut pas que la corruption s'effectue sous ce seuil. Une possibilité serait de stratifier les audits menés par rapport aux risques du marché, en fonction du montant, du type de procédure utilisée (A. HRUBI, 2008).

Le code français des marchés publics institue le principe de proportionnalité dans la publication des avis de marché. Ainsi les avis d'un montant supérieur aux seuils définis par les directives européennes doivent être publiés au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE) et au Bulletin Officiel des Annonces de Marchés Publics (BOAMP).

A terme, si le développement de ces orientations s'épanouit, naîtra peut-être un nouveau système de passation et d'exécution

des marchés publics fondé sur l'ouverture et sur la responsabilité des acheteurs ; chacun d'entre eux, dûment informé et placé au centre d'un réseau administratif efficace, pourra alors véritablement contribuer à placer les marchés publics au service de l'économie nationale. (J. DUPOUX et B. GROSGEORGE (2008, page 125).

Et comme le souligne C. DESCHEEMAEKER (1992, page 7), « il n'y a pas de bonne gestion sans un système de contrôle efficace ». Cette assertion s'applique tout particulièrement aux finances publiques. Sur la question des procédures de passation des marchés publics, rappelons que l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a entrepris une réforme des Marchés Publics en matière de contrôle. Il s'agit de la directive N°5/2005/CM/UEMOA portant contrôle et régulation des Marchés Publics et des délégations de services publics dans l'UEMOA. Cette réforme des Marchés Publics vise à actualiser, rationaliser et harmoniser le cadre réglementaire et institutionnel de l'achat des Etats membres de l'Union en vue de promouvoir la transparence des procédures d'attribution des Marchés Publics.

Selon M. GUENETTE, Délégué régionale à l'AAE-ESIT pour la région PACA-RA en France, le professionnalisme, c'est : « Faire les bons choix, prendre les bonnes idées ». La question du professionnalisme est d'autant plus préoccupante qu'elle a suscité de la part de GUINIKOUKOU, une réflexion. En effet, selon elle « Des sanctions sévères doivent être prévues à l'encontre des gestionnaires des Marchés Publics qui portent atteinte à la réglementation des Marchés Publics ou qui sont

auteurs d'actes de corruption. La nature de ces sanctions et l'autorité ayant qualité pour les prononcer doivent être précisées ; pour ce faire, un respect rigoureux de la procédure de passation des marchés publics doit être de mise ».

Paragraphe 2 : Méthodologie appliquée

La méthodologie adoptée pour l'étude est axée sur l'approche théorique et l'approche empirique.

I. Approche théorique

A. Choix théoriques liés au problème du faible taux de consommation

1. Normes ou repères d'amélioration du problème n°1

La norme à retenir est celle de **BETH, E.2008** qui préconise l'anticipation des dépenses, en les plaçant dans une perspective pluriannuelle pour permettre une consommation optimale des crédits.

2. Seuil de décision

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

B. Choix théoriques liés au problème d'abandon de chantiers

1. Normes et repères d'amélioration

Au regard de l'importance des investissements dans la réalisation des objectifs de développement, On pourrait retenir l'approche de **N. BENSOUDA, 2009** qui stipule que la dépense publique et plus particulièrement l'investissement public,

constitue un domaine précieux à forts enjeux politiques, économiques, financiers et sociaux.

2. Seuil de décision

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

C. Choix théoriques liés au problème d'appels d'offres infructueux

1. Normes et repères d'amélioration

L'approche à retenir est celle de **Samson Igor. B.GUEDEGBE, 2007** qui préconise le suivi rigoureux des différentes phases du processus de passation des marchés publics.

2. Seuil de décision

Pour vérifier l'hypothèse liée au PS3, le seuil de décision que nous fixons est de retenir toute cause qui obtiendra un poids d'au moins 33,33%, donc identifiée par la majorité des enquêtés.

II. Approche empirique de l'Etude

La dimension empirique de notre étude a pour but de faire ressortir les objectifs de l'enquête, les techniques de collecte et d'exploitation des données puis les outils de présentation de ces données.

A. Objectif, nature et échantillon de l'enquête

1. Objectif et nature de l'enquête

Notre enquête a pour objectif général la collecte des données pouvant nous aider à réfuter ou à retenir les hypothèses

formulées antérieurement. De manière spécifique, elle nous permettra d'obtenir les informations relatives aux causes réelles des problèmes spécifiques ci-après :

- le faible taux de consommation des crédits PIP ;
- l'abandon des chantiers ;
- le caractère infructueux des appels d'offres.

Dans le souci de disposer de données suffisantes pour l'analyse, nous avons procédé à une enquête interne qui a consisté à l'administration d'un questionnaire aux agents de la DPP, aux membres de la CCMP, aux agents de la DRFM et à la PRMP ainsi quelques entrepreneurs.

2. Identification de la population mère

Il est constitué de l'ensemble des acteurs qui prennent une part, quelle que soit son importance, dans la mise en œuvre du programme d'investissements publics au niveau du MFASSNHPTA. Il s'agit notamment des agents de la DCF (02), de la DPP (14) et de la DRFM (28), des membres de la CCMP (18), de la PRMP (04) et quelques entrepreneurs (44). La taille de la population mère est de 100 individus.

Le choix de la population mère ne tient pas compte du personnel subalterne des directions concernées qui ne maîtrise pas le fonctionnement des PIP, mais s'est basé surtout sur les cadres qui interviennent dans le processus d'exécution. Vu que le nombre d'individus qui constitue cette population mère n'est pas très élevé, notre enquête sera exhaustive et touchera l'ensemble des membres de la population mère.

B. Des outils de présentation des données aux difficultés rencontrées

1. Techniques d'exploitation et outils de présentation des données

Pour rendre accessibles, à notre étude, les informations recueillies à l'aide des guides d'entretien, nous avons procédé à un dépouillement manuel de ces données.

Concernant les outils de présentation des données, les informations obtenues feront l'objet de traitement manuel à l'aide des tableaux qui serviront de base à l'analyse de ces données.

2. Difficultés rencontrées et limites des données recueillies

Au titre des difficultés rencontrées nous pouvons citer :

- la réticence de certains enquêtés ;
- l'indisponibilité de certains responsables devant nous fournir des informations.

Les limites des données recueillies sont liées à la marge d'erreur due à la négligence des enquêtés devant remplir les questionnaires et la méfiance de certains enquêtés.

SECTION 2 : Collecte, analyse des données et propositions d'amélioration

Paragraphe 1 : De la collecte des données à l'établissement du diagnostic

I. Collecte et présentation des données

A. Collecte des données

Lors de la préparation des enquêtes, nous avons élaboré des guides d'entretien sur la base des différents problèmes

spécifiques de l'étude. Les questions de ces guides sont exclusivement adressées aux responsables des diverses directions ciblées.

B. Présentation et analyse des données recueillies

1. *Présentation et analyse des données relatives au PS1*

Suite à notre enquête les données suivantes ont été obtenues de la part des enquêtés.

Tableau N°6 : Présentation des données d'enquête liées au PS1

Eléments	Effectifs	Pourcentage
non-respect des plans de consommation	75	0,75
retard dans la mise à disposition des crédits	25	0,25
mauvaise planification des dépenses du PIP	00	0,00
Total	100	1

Source : Résultats de nos enquêtes, décembre 2013

Les résultats présentés dans le tableau n°6 montrent que 75 % des personnes enquêtées ont retenu comme cause réelle au problème du faible taux de consommation des crédits PIP, le non-respect des plans de consommation des crédits. Ce même tableau, montre également que 25 % des personnes enquêtées pensent que la véritable cause du problème est le retard dans la mise à disposition des crédits. Aucun des enquêtés n'a retenu la mauvaise planification comme cause.

2. *Présentation et analyse des données relatives au PS2*

Le tableau ci-dessous nous indique les données obtenues après enquête.

Tableau N°7 : Présentation des données d'enquête liées au PS2

<i>Eléments</i>	<i>Effectifs</i>	<i>Pourcentage</i>
la non réalisation des études de faisabilité	87	0,87
l'absence de suivi de la part des agents du ministère;	10	0,10
le défaut de paiement de l'entrepreneur.	03	0,03
Total	100	1

Source : Résultats de nos enquêtes, décembre 2013

Suite à l'analyse du tableau n°7, nous remarquons que 87 % des enquêtés retiennent comme cause réelle au PS 2 la non réalisation des études de faisabilité. Pour 10 % des enquêtés c'est plutôt l'absence de suivi de la part des agents du ministère et 3 % des enquêtés retiennent le défaut de paiement de l'entrepreneur.

3. Présentation et analyse des données relatives au PS3

Par les enquêtes, nous avons cherché à savoir ce qui justifie réellement le caractère infructueux des appels d'offres. Ces causes sont regroupées dans le tableau n°8 :

Tableau n°8: Présentation des données d'enquête liées au PS3

<i>Eléments</i>	<i>Effectifs</i>	<i>Pourcentage</i>
le retard dans le lancement des appels d'offres;	65	0,65
le manque de confiance vis à vis de l'État.	15	0,15
Mauvaise communication sur les appels d'offres	20	0,2
Total	100	1

Source : Résultats de nos enquêtes, décembre 2013

A travers le tableau ci-dessus, on peut remarquer que pour 65 % des personnes enquêtées, le retard dans le lancement des appels d'offres est la cause réelle au PS n°3 ; pour 15 % des enquêtés, c'est le manque de confiance vis à vis de l'Etat qui est la base du problème par contre 20 % des enquêtés retiennent la mauvaise communication sur les appels d'offres.

II. Vérification des hypothèses

A. Pour le problème de faible taux de consommation des crédits PIP

Vu l'importance de ce problème, nous avons fixé comme seuil de décision la majorité des avis des enquêtés. Partant des résultats d'enquête, nous pouvons aisément retenir que sur les trois causes supposées c'est celle du non-respect des plans de consommation des crédits qui a retenu le plus d'avis soit 75 %. ***Ainsi, l'hypothèse selon laquelle le non-respect du plan de consommation de crédits est à la base du faible taux de consommation des crédits PIP est confirmée.***

B. Pour le problème d'abandon des chantiers

Pour la résolution du PS n°2, nous avons fixé comme seuil de décision, la cause qui réunit la majorité des avis des enquêtés. Suite aux enquêtes la non réalisation des études de faisabilité a obtenu 87 % des avis des enquêtés. Elle est donc retenue comme cause réelle. ***L'hypothèse selon laquelle, la non réalisation des études de faisabilité des projets explique les abandons de chantiers est confirmée.***

III. Pour le problème des appels d'offres infructueux

Pour résoudre ce problème le seuil de décision retenu est toute cause qui obtiendra un poids moyen de 33,33 % au moins. L'analyse des résultats d'enquête nous permet de constater très clairement que c'est le retard dans le lancement des appels d'offres qui a obtenu le plus d'avis soit 65 %. ***L'hypothèse selon laquelle le caractère infructueux des appels d'offres est dû au retard dans le lancement des appels d'offres est confirmée.***

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mises en œuvre

Les hypothèses de recherches relatives à chaque problème spécifique étant confirmées, nous avons proposé des solutions aux problèmes et fait ressortir leurs conditions de mise en œuvre. Cependant, nous n'avons pas l'ambition de proposer des solutions miracles aux différents dysfonctionnements identifiés. Il s'agit pour nous de faire des propositions dans le sens de l'amélioration de la consommation des crédits du Programme d'Investissements Publics au MFASSNHPTA.

I. Approches de solutions aux problèmes

A. Approches de solutions au problème du faible taux de consommation des crédits PIP

L'enquête a révélé comme cause réelle au faible taux de consommation des crédits, le non-respect des plans de consommation des crédits. En effet il est important que le Ministère de l'Economie et des Finances respecte le

chronogramme de décaissements de fonds de sorte à faciliter la mise à disposition des fonds au profit des entrepreneurs pour inciter ces derniers à respecter les plannings d'exécution qu'ils ont proposé dans leurs contrats et parfois accélérer les travaux de manière à anticiper sur le délai d'exécution. Toutefois il faut sensibiliser les gestionnaires de crédits ou coordonnateurs de programmes et les autorités des diverses structures sur la nécessité de planification des activités annuelles de passation de marchés ; établir le plan prévisionnel de passation des marchés de l'année N en année N- 1 au plus tard au premier mois suivant le premier trimestre de l'année. Enfin il faudrait valider le plan de travail annuel de l'année N au dernier trimestre de l'année N-1 ceci permettra d'avoir une idée claire des actions à mener et des délais impartis à leur mise en œuvre.

Les acteurs intervenants dans l'exécution des PIP doivent œuvrer au respect des plans de consommation des crédits. Ce plan renseigne sur les activités à mener trimestriellement et les ressources destinées à leur mise en œuvre effective.

Son respect participera à coup sûr à une exécution efficace du budget en investissements et permettra d'accroître les réalisations du Ministère en charge de la Famille.

B. Approches de solutions au problème de nombre élevé de marchés de travaux abandonnés

La question des marchés abandonnés est une question préoccupante et dans bien d'autres Ministères. La cause principale retenue ici est la non réalisation de l'étude de faisabilité. En effet avant toute construction, il est obligatoire

pour le maître d'ouvrage de faire réaliser une étude de faisabilité afin d'apprécier la résistance du sol et les dispositions techniques à mettre en œuvre pour un investissement durable et sans problème. Dans la majeure partie des projets conduits par le Ministère, l'étude de faisabilité n'est pas réalisée et constitue la raison principale que les entrepreneurs mettent en avant pour abandonner les chantiers. Il faudra donc instituer avant même l'attribution des marchés de travaux, des études de faisabilité obligatoires. Ceci permettra aussi au Ministère d'être plus précis dans ses appels d'offres et d'éviter à l'Etat d'investir pour réaliser une infrastructure qui finira par s'effondrer et engendrer d'autres problèmes du fait du défaut de l'étude de faisabilité.

Mais en dehors de cette raison il faut s'intéresser aussi au retard dans le décaissement des fonds au titulaire du marché. Surtout quand il est en pleine exécution et que les décomptes ne viennent pas vite, il s'arrête à un niveau et abandonne le chantier. Ce problème est aussi favorisé par l'absence de suivi et d'évaluation. La prise en compte de tous ces éléments permettra à coup sûr de résoudre ce problème une fois pour de bon et de limiter le nombre d'éléphants blancs.

C. Approches de solutions au problème du caractère infructueux des appels d'offres

Il a été retenu comme cause le retard dans le lancement des appels d'offres. Lequel retard s'explique aussi par, la non mise à disposition du MFASSNHPTA des ressources budgétaires d'investissements à temps. Il faut œuvrer pour disposer des ressources financières utiles à la mise en œuvre des programmes afin de les développer sans aucune entrave. Le ministère doit

œuvrer pour un taux élevé d'ordonnancement des décomptes des entrepreneurs pour les inciter à participer massivement aux appels d'offres ultérieurs. En effet, la majeure partie d'entre eux juge l'Etat très peu sérieux dans le respect à bonne date de ses engagements financiers ce qui est source de démotivation et se traduit par la négligence constatée dans la constitution des dossiers d'appels d'offres. A cela il faut ajouter le clientélisme, le favoritisme et la corruption qui sont légion dans les structures publiques et qui n'incitent pas les entreprises à soumissionner. De même des pratiques collusoires amènent plusieurs entreprises soumissionnaires à commettre les mêmes erreurs et aux mêmes endroits ce qui donne la preuve probante, qu'il s'agit en réalité d'une et une seule entreprise. Par conséquent elle se retrouve en monopole et propose plusieurs offres avec des montants surfacturés.

II. Conditions de mise en œuvre des solutions

La mise en œuvre des solutions passe par un certain nombre de préalables indispensables pour bien apprécier l'impact des mesures préconisées.

A. Recommandations à l'endroit des Gestionnaires de crédits et régisseurs

- élaborer à temps les plans de passation des marchés du secteur ;
- débiter les activités d'engagements juridiques, dès le lancement du Budget Général de l'Etat ;
- recycler les agents de saisies dans l'utilisation de l'outil SIGFIP et œuvrer pour sa réinstallation au MFASSNHPTA

tout en démultipliant au niveau du DRFM, du Comptable, du régisseur, de la DCF, des coordonnateurs de projets et des agents de saisies ;

- respecter les activités prévues au PTA et au plan de consommation de crédits ;
- associer les régisseurs de projets au moment de la planification des activités ;
- élaborer des rapports périodiques sur l'état d'exécution des projets ;
- élaborer et envoyer les TDR dans les meilleurs délais.

B. Recommandations à l'endroit de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics

- Œuvrer à l'application rigoureuse des dispositions des articles 1er et 4 du Décret n°2011-480 du 08 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation de marchés ;
- procéder au renforcement des capacités techniques de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics à travers la mise à disposition ou la formation d'agents spécialisés dans les domaines de la passation des marchés publics.

C. Recommandations à l'endroit du Directeur des Ressources Financière et du Matériel

- veiller à la réservation des crédits ;
- former ou recycler périodiquement les gestionnaires de crédits, régisseurs de projets et programmes et les cadres impliqués dans l'exécution des marchés publics ;

- nommer des spécialistes en gestion des projets et procéder, si possible, à l'appel à candidature pour les postes de gestionnaires de crédits avec des objectifs axés sur les résultats ;
- travailler de commun accord avec les gestionnaires de crédits et surtout avec les régisseurs des programmes ;
- veiller au chargement des lignes de crédits de tout le Ministère ;
- recycler périodiquement les cadres intervenant dans la chaîne des dépenses.

D. Recommandation à l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances

- augmenter les ressources allouées au MFASSNHPTA ;
- mettre à disposition, dans un délai raisonnable, les ressources allouées aux structures ;
- charger à temps les lignes budgétaires.

CONCLUSION

CONCLUSION

Le Ministère de Famille, des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale, des Handicapés et des personnes de Troisième Age (MFASSNHPTA) est une institution dont la contribution à la réduction de la pauvreté, au bien-être social et au développement humain qui sont des préalables à la croissance économique, est indéniable. Il se révèle ainsi, un des principaux acteurs de la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRП) 2011-2015 dont l'objectif global est l'amélioration des conditions de vie de la population.

Cependant, au cours de notre stage, force a été de constater que ce département ministériel est en proie à quelques problèmes parmi lesquels figure la consommation non optimale des crédits du PIP. Cette préoccupation suscite des interrogations alarmantes au regard de sa mission institutionnelle et de son organisation structurelle. Conformément à notre étude, elle est engendrée par le faible taux de consommation des crédits, l'abandon des chantiers de travaux par les entrepreneurs et les appels d'offres infructueux. Ces situations résultent respectivement du non-respect du plan de consommation de crédits, la non réalisation des études de faisabilité des projets et le retard dans le lancement des appels d'offres.

En effet les problèmes abordés au cours de cette étude sont des plus pertinentes et touches aux centres d'intérêts clé en matière de gestion des PIP. Les divers acteurs qui interviennent dans la chaîne de dépense doivent pouvoir harmoniser les

procédures et assurer la gestion diligente des crédits alloués au ministère.

Il est préoccupant pour nous de savoir que le budget d'investissement du ministère n'est souvent pas exécuté à 100 % alors que les besoins existent. Ces ressources sont affectées à la réalisation d'investissement au profit de la population. Etant des deniers publics, elles doivent être gérées avec parcimonie et rigueur. Il faut donc instituer une synergie dans les procédures de décaissement et encourager la réinstallation du SIGFIP au MFASSNHPTA afin d'accroître le degré d'efficacité des gestionnaires de crédits et coordonnateurs de programmes.

Les titulaires de marchés doivent être mieux responsabilisés et un suivi régulier des marchés doit être mis en place pour éviter le non respect des spécifications techniques et pire l'abandon du chantier par le titulaire. L'IGM est appelé à s'impliquer à fonds dans la réalisation des PIP pour situer les responsabilités au moment opportun et sanctionner s'il le faut.

En somme, il convient de rappeler que des mesures idoines doivent être prises par les autorités compétentes des différents Ministères et Institutions pour faire de la mise en œuvre effective des PIP un véritable instrument de développement et de réduction de la pauvreté.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I. OUVRAGES GENERAUX

- ❖ ADJAHO R. (1992) « **La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960 – 1990)** », éditions du Flamboyant.
- ❖ BORDELEAU, Y. (1992) : « **Gestionnaires performants... Comment expliquent-ils leur succès ?** » Edition Agence d'Arc, 217 p.
- ❖ GAUDEMET, P. et MOLINER J. : « **Finances publiques : budget trésor** » Tome 1, 7ème édition
- ❖ LINDITCH, F (2002) « **Le droit des marchés publics** », 2ème édition Dalloz, France.
- ❖ MUZELLEC, R. (1997) : « **Finances publiques : concours administratifs catégorie A** », IPAG-IRA, 10ème édition, SIREY
- ❖ PHILIP, L. (1995) « **Finances publiques** » 5ème édition, CUJAS, Paris.

II. RAPPORTS REVUES ET JOURNAUX

- ❖ ADOU, JM. (2005) « Modernisation du circuit de la dépense publique en Côte d'Ivoire et efficacité de la dépense ».
- ❖ FABIUS, L. et MIGAUD D. (1999) « Rapport sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire ».

III. TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- ❖ Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances.
- ❖ Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.
- ❖ Décret n°2011-480 du 08 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation de marchés.
- ❖ Décret n°2010-496 du 26 novembre 2010 portant, attributions, organisation et fonctionnement de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP), de Commissions de Passation et des Cellules de Contrôle des Marchés Publics.
- ❖ Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.
- ❖ Arrêté n°2013/0661/MFASSNHPTA/DC/SGM/DRFM/SA portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM).

IV. PUBLICATIONS DIVERSES

- ❖ MFASSNHPTA, (2012), *Plan stratégique 2013-2017*.
- ❖ MFASSNHPTA, (2012), *Analyse institutionnelle du ministère*.
- ❖ MFASSNHPTA, (2012), *Rapport de performance*.
- ❖ MFASSNHPTA/DPP, (2011), *Manuel de suivi-évaluation du budget-programme*.
- ❖ MFASSNHPTA, (2011), *Rapport de performance*.
- ❖ MFSN, (2010), *Rapport de performance*.

- ❖ MFSN, (2009), *Rapport de performance*.
- ❖ MFSN, (2008), *Rapport de performance*.
- ❖ MFSN/DPFG, (2009), *Programme et plan d'action pour la mise en œuvre de la Politique Nationale de Promotion du Genre au Bénin 2010-2015*.
- ❖ République du Bénin, (2005) : « Rapport provisoire d'évaluation des dépenses publiques ».

V- MEMOIRES

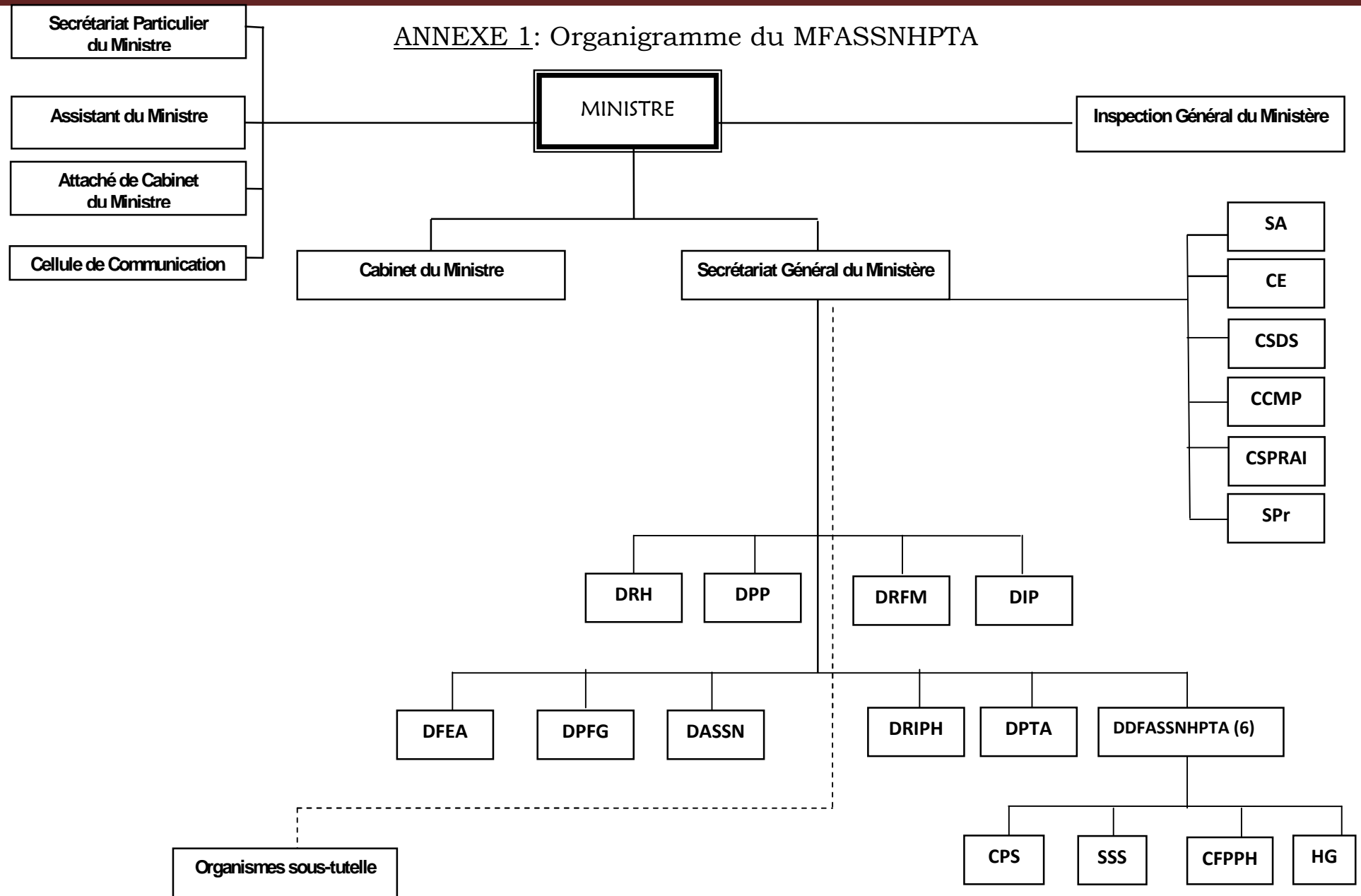
- ❖ ADJANONHOUN C. (2008) : « **Contribution à une gestion efficiente des crédits délégués dans les zones sanitaires des départements de l'Atlantique - Littoral** », mémoire de fin de formation, cycle I, Administration des Finances et Trésor.
- ❖ AWANOU V. (2005) : « **Contribution à la dynamisation de la procédure d'exécution du BGE pour une consommation efficiente des crédits budgétaires** », Mémoire de fin de formation, cycle I, Administration des Finances et Trésor, ENAM.
- ❖ DAGBO M. (2007) : « **Contribution à l'amélioration d'une consommation optimale des crédits d'investissement public de la DGTP** », mémoire de fin de formation du cycle II, Administration des Finances et Trésor, ENAM.
- ❖ GNIMADI D. (2009) « **Administration, la lenteur de tortue qui tue le développement** », mémoire de fin de formation du cycle II, Administration des Finances et Trésor, ENAM.

- ❖ OLOUKOÏ I. (2007) : « **Contribution à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires : cas du Ministère de la Santé** », Mémoire de fin de formation, cycle II, Administration des Finances et Trésor.

- ❖ VODOUGNON U. (2005) : « **Contribution à l'amélioration de l'exécution du programme d'investissements publics au Ministère de la Santé Publique** », mémoire de fin de formation, cycle I, Administration des Finances et Trésor.

ANNEXES

ANNEXE 1: Organigramme du MFASSNHPTA



ANNEXE 2 : Liste de quelques marchés de travaux en souffrance au MFASSNHPTA de 2008 à 2012

RUBRIQUE N	INTITULE ET REFERNCE DU MARCHE	TITULAIRE DU MARCHE	TYPE DE MARCHE (AO, GR, GG)	MODE DE PASSATION (AO, GR, GG)	MONTANT DU MARCHE (FCFA)	SOURCE DE FINANCEMENT (BN, BA, FE)	OBSERVATIONS
1.	Construction du bloc administratif du centre de Promotion Sociale de Kérou Bon de commande N°2998/ MFSN/DC/SGM/DREM/ DPP /SA du 24/11/08	ABOE Entreprise Import- Export SA	Marché de travaux	Consultation restreinte	24 169 567 TTC	Budget National	En souffrance
2.	Construction du bloc administratif du Centre de Promotion Sociale de Ouando Bon de commande N° 3001/ MFSN/DC/SGM/DRFM / DPP/ SA du 24/11/08	Entreprise KASG - BTP	Marché de travaux	Consultation restreinte	18 727 064 TTC	Budget National	En souffrance
3.	Construction du bloc administratif et de la clôture du CPS de Kouandé Bon de commande N° 2996/ MFSN/DC/SGM/DRFM /DPP/SA du 24/11/08	Entreprise K-SERA et Fils	Marché de travaux	Consultation restreinte	29 840 550 TTC	Budget National	En souffrance

4.	Construction de la clôture Du CPS N'DALI 1 Bon de commande N°2999/MFSN/DC/SGM/DRFM/DPP/SA du 24/11/08	ABOE Entreprise Import- Export SA	Marché de travaux	Consultation restreinte	26 993 810 TTC	Budget National	En souffrance
5.	Construction du bloc administratif du CPS N'DALI 2 Bon de commande N°2999/MFSN/DC/SGM/DRFM/DPP/SA du 24/11/08	ETS. TOUT MOINS CHER	Marché de travaux	Consultation restreinte	24 174 772 TTC	Budget National	En souffrance
6.	Travaux de terrassement, d'assainissement et de voirie du CPSAA de Sègbèya Bon de commande N°2989/MFE/DC/SGM/DRFM/DPP/SA du 24/11/08	Entreprise BA Assistance	Marché de travaux	Consultation restreinte	29 918 750 TTC	Budget National	En souffrance
7.	Construction du bloc administratif du CPS de Bembèrèkè Bon de commande N°2981/MFSN/DC/SGM/DRFM/DPP/CPMP/SA du 04/06/09	Entreprise REN-MAN	Marché de travaux	Consultation restreinte	27 792 750 TTC	Budget National	En souffrance
8.	Construction du bloc administratif du CPS de Djakotomey Notification N°1124/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise Le Pacifique	Marché de travaux	Consultation restreinte	18 397 584 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)

9.	Réfection du bloc administratif et construction de la clôture du CPS de Dangbo Notification N°1122/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise Grâce Divine GE	Marché de travaux	Consultation restreinte	29 526 726 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)
10.	Construction de la clôture du CPS de Lokossa Notification N°1120/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise Vital Service	Marché de travaux	Consultation restreinte	8 744 744 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)
11.	Construction de la clôture du CPS de Covè Notification N°1136/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise K-SERA et Fils	Marché de travaux	Consultation restreinte	14 777 134 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)
12.	Construction du bloc administratif du CPS de Malanville Bon de commande N°2073/MFSN/DC/SGM/DRFM/DPP/CPMP/SA du 04/06/2009	Entreprise Comb Group International	Marché de travaux	Consultation restreinte	27 382 286 TTC	Budget National	En souffrance
13.	Construction de la clôture du CPS de Klou2kanmè Notification N°1158/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise Grâce Divine GE	Marché de travaux	Consultation restreinte	15 051 590 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)

14.	Réfection du bloc administratif et construction de la clôture du CPS de Ouaké Notification N°1155/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise BE "Le Septentrion"	Marché de travaux	Consultation restreinte	28 765 948 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)
15.	Construction du bloc administratif du CPS de Ouassa-Péhunco Notification N°1152/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise Force Vive de la Nation	Marché de travaux	Consultation restreinte	29 342 145 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)
16.	Construction du bloc administratif du CPS de Sinendé Notification N°1149/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009.	Entreprise Ets Probuce	Marché de travaux	Consultation restreinte	29 164 153 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)
17.	Construction du bloc administratif du CPS de Karimama Notification N°1148/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009.	Entreprise Gnonlonfoun et fils	Marché de travaux	Consultation restreinte	29 991 145 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)
18.	Construction du bloc administratif du CPS de Zanganano Notification N°1183/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise New Technic ECP	Marché de travaux	Consultation restreinte	23 698 040 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)

19.	Extension du bloc administratif du CPS de Sainte Cécile Notification N°1174/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise ASH'KEM-Services	Marché de travaux	Consultation restreinte	29 659 595 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)
20.	Construction de la clôture de Promotion Sociale de Toucountouna Notification N°1171/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise ECB	Marché de travaux	Consultation restreinte	29 326 139 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)
21.	Construction du bloc administratif du CPS de Ouèssè Notification N°1167/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise JUBIT Sarl	Marché de travaux	Consultation restreinte	28 779 998 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)
22.	Construction du bloc administratif du CPS de Sakété Notification N°1152/MFSN/DC/SGM/DPP/CPMP/SA du 19 mars 2009	Entreprise VIGNINOUE et Fils	Marché de travaux	Consultation restreinte	18 418 490 TTC	Budget National	Procédure suspendue pour indisponibilité financière (abattements des crédits PIP)

Réalisé par nous même, décembre 2013

ANNEXE 3 : QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de la conduite de notre recherche sur le thème « **Problématique d'une consommation optimale des crédits du PIP au Ministère en charge de la Famille** » nous avons entrepris une enquête en vue de rechercher les causes réelles se trouvant à la base des problèmes en résolution. Nous vous prions de nous aider à trouver solution à ces problèmes en répondant juste aux questions ci-dessous. Merci pour votre aide.

1- Connaissez-vous le Plan de Consommation de Crédits ?

OUI

NON

2- Ce plan est-il élaboré au Ministère en charge de la Famille ?

OUI

NON

3- Existe-t-il dans tous les cas ?

OUI

NON

4- Qu'est-ce qui justifie, selon vous, le faible taux de consommation des crédits PIP ?

Le non-respect des plans de consommation des crédits

Le retard dans la mise à disposition des crédits

La mauvaise planification des dépenses du PIP

Autre :.....
.....
.....

5- Avez-vous connaissance de l'abandon des chantiers par les entrepreneurs?

OUI

NON

6- Quelle est la cause de l'abandon des chantiers par les titulaires?

La non réalisation des études de faisabilité

L'absence de suivi de la part des agents du ministère

Le défaut de paiement de l'entrepreneur

Autre :.....
.....
.....

7- Qu'est ce qui se trouve à la base du caractère infructueux des appels d'offres?

Le retard dans le lancement des appels d'offres;

Le manque de confiance vis à vis de l'État par les entreprises ;

La mauvaise communication sur les appels d'offre.

Autre :.....
.....
.....

ANNEXE 4 : GUIDE D'ENTRETIEN

Dans le cadre de la conduite de notre recherche sur le thème « **Problématique d'une consommation optimale des crédits du PIP au Ministère en charge de la Famille** » nous avons entrepris de vous rencontrer pour échanger avec vous sur certains éléments clé de la recherche. Nous vous remercions d'avance pour le temps que vous nous consacrez.

- 1- Notion de PIP et critères de fonctionnement
- 2- Le plan de consommations des crédits : définition, élaboration et fonctionnement
- 3- Mécanisme de consommation des crédits affectés au PIP
- 4- Problèmes liés à la mise en œuvre des chantiers : Le Caractère infructueux des appels d'offres et l'abandon des chantiers

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR	ii
DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
GLOSSAIRE DE L'ETUDE	vii
RESUME	viii
SOMMAIRE	ix
INTRODUCTION	2
Chapitre I : CADRE DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	5
Section 1 : CADRE DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DE STAGE	5
Paragraphe 1 : Présentation du MFASSNHPTA	5
I. Missions et attributions du MFASSNHPTA	5
II. Organisation et fonctionnement du Ministère en charge de la Famille	7
1. Les Services et personnes directement rattachés au Ministre	7
2. Le Cabinet du Ministre	8
3. L'Inspection Générale du Ministère (IGM)	8
4. Le Secrétariat Général du Ministère (SGM).....	8
5. Les Directions Centrales	9
6. Les Directions Techniques et les Directions Départementales	9
7. Les Organismes sous tutelle.....	10
Paragraphe 2 : Etat des lieux sur la consommation des crédits du Programme d'Investissements Publics au MFASSNHPTA	11
I. Elaboration du PIP et acteurs intervenants dans l'exécution	11
A. L'élaboration du PIP	11
1. Identification des programmes.....	11
2. Elaboration proprement dite du PIP.....	12
B. Acteurs de l'exécution d'un projet	14
II. L'exécution proprement dite des PIP	18
A. La procédure d'exécution des dépenses publiques ne faisant pas objet d'un DAO	18
1. La procédure normale d'exécution des dépenses publiques	18
a. L'engagement	19
b. La liquidation.....	19
c. L'ordonnancement.....	20
d. Le paiement.....	20
• Le paiement comptable	21
• Le paiement matériel.....	22
2. La procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques.....	23

a.	<i>Dépenses sans ordonnancement préalable</i>	23
b.	<i>Régularisation d'un Ordre de Paiement</i>	23
B.	La procédure de passation des marchés publics par DAO	24
1.	<i>Élaboration, introduction et traitement des dossiers d'appel d'offres</i>	26
2.	<i>Vente, collecte, ouverture des plis, analyse et jugement des offres</i>	28
3.	<i>Élaboration du contrat, suivi d'exécution et réception des travaux</i>	32
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE		35
Paragraphe I : Inventaire des éléments de l'état des lieux et formulation du sujet		35
I.	Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	36
A.	Inventaire des atouts et des problèmes.....	36
1.	<i>L'inventaire des atouts</i>	36
2.	<i>L'inventaire des problèmes</i>	36
II.	Choix de la problématique et formulation du sujet.....	39
Paragraphe 2 : Spécification et séquences de résolution de la problématique choisie		40
I.	Spécification de la problématique	40
II.	Séquences de résolution de la problématique	41
CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET PROPOSITIONS D'AMELIORATION		44
SECTION 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude		44
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses de l'étude et revue de littérature.....		44
I.	Objectifs de l'étude	44
A.	L'objectif général	44
B.	Objectifs Spécifiques (OS).....	44
II.	Causes et hypothèses liées à la problématique choisie.....	45
A.	Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1.....	45
B.	Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2.....	46
C.	Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3.....	46
III.	Élaboration du Tableau de Bord de l'Étude (TBE).....	47
IV.	Revue de Littérature	49
Paragraphe 2 : Méthodologie appliquée		56
La méthodologie adoptée pour l'étude est axée sur l'approche théorique et l'approche empirique.....		56
I.	Approche théorique	56
A.	Choix théoriques liés au problème du faible taux de consommation.....	56
1.	<i>Normes ou repères d'amélioration du problème n°1</i>	56
2.	<i>Seuil de décision</i>	56
B.	Choix théoriques liés au problème d'abandon de chantiers	56
1.	<i>Normes et repères d'amélioration</i>	56
2.	<i>Seuil de décision</i>	57
C.	Choix théoriques liés au problème d'appels d'offres infructueux.....	57
1.	<i>Normes et repères d'amélioration</i>	57
2.	<i>Seuil de décision</i>	57
II.	Approche empirique de l'Etude	57
A.	<i>Objectif, nature et échantillon de l'enquête</i>	57
1.	<i>Objectif et nature de l'enquête</i>	57
2.	<i>Identification de la population mère</i>	58
B.	<i>Des outils de présentation des données aux difficultés rencontrées</i>	59
1.	<i>Techniques d'exploitation et outils de présentation des données</i>	59

2. Difficultés rencontrées et limites des données recueillies	59
SECTION 2 : Collecte, analyse des données et propositions d'amélioration .	59
Paragraphe 1 : De la collecte des données à l'établissement du diagnostic	59
I. Collecte et présentation des données	59
A. Collecte des données	59
B. Présentation et analyse des données recueillies	60
1. Présentation et analyse des données relatives au PS1	60
2. Présentation et analyse des données relatives au PS2	60
3. Présentation et analyse des données relatives au PS3	61
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions	63
de mises en œuvre	63
I. Approches de solutions aux problèmes.....	63
A. Approches de solutions au problème du faible taux de consommation des crédits PIP.....	63
B. Approches de solutions au problème de nombre élevé de marchés de travaux abandonnés.....	64
C. Approches de solutions au problème du caractère infructueux des appels d'offres	65
II. Conditions de mise en œuvre des solutions	66
A. Recommandations à l'endroit des Gestionnaires de crédits et régisseurs	66
B. Recommandations à l'endroit de la Cellule de Contrôle des Marchés Publics..	67
C. Recommandations à l'endroit du Directeur des Ressources Financière et du Matériel.....	67
D. Recommandation à l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances.....	68
CONCLUSION	70
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	72
TABLE DES MATIERES.....	86

