



REPUBLIQUE DU BENIN

=@=@=@=

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

=@=@=@=

UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI (UAC)

=@=@=@=

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE (ENAM)

=@=@=@=

CYCLE II : MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

=@=@=@=

OPTION: ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE: ADMINISTRATION DES FINANCES ET DU TRESOR (AFT)

## THEME :

**« CONTRIBUTION A UNE CONSOMMATION  
OPTIMALE DES CREDITS D'INVESTISSEMENT DU  
MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET  
PRIMAIRE (MEMP) »**

Réalisé et Soutenu par :

*Hermionne L. HOUNTONDJI*

Sous la direction de :

Maitre de Stage:

Eric AKODJI

*Chef Service Budget au MEMP*

Directeur de Mémoire :

Félix FANOU

*Enseignant à l'ENAM*

*Decembre 2013*

## Jury d'évaluation du mémoire

**Président du jury :** *Codjo DADO*

**Vice –Président du jury :** *Rigobert KODONON*

**Membre du jury :** *Thierry DOSSA*

**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**

**A mon Père** : tes vœux sont enfin exaucés et tes sacrifices aujourd'hui récompensés. Reçois ce travail comme un témoignage de ma profonde affection et de ma sincère reconnaissance. Longue vie à toi !

**A ma Mère** : tu es l'exemple vivant de travail bien fait, d'endurance et d'abnégation. Pour ton soutien indéfectible et pour ton souci permanent de voir tes enfants réussir ; sache que si la vie était un trésor, tu en es la cachette. Ton amour pour moi fait de toi une maman unique et irremplaçable. Je te souhaite beaucoup de bonheur et une longue vie.

## REMERCIEMENTS

Qu'il me soit permis de remercier tous ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce travail, notamment :

- Monsieur **Félix FANOU**, Enseignant à l'ENAM, Directeur de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de m'aider dans la recherche, l'orientation, la documentation et dans la finition du thème ;
- Monsieur **Erik AKODJI**, mon maître de stage ;
- Monsieur **Romarc GUIDIGANSOU**, pour ses conseils et son soutien indéfectible. Que le seigneur te bénisse et te protège.
- Mes frères et sœurs **Stella, Ulrich, Géraud, Franck, Roméo et Murielle**;
- Mon beau-frère **Arnaud BOCO** ;
- Mes enfants **Rodion, Maeva et Serena** ;
- Monsieur **Cosme BOCO** ;
- Tous les Enseignants de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) pour leur sacrifice ;
- Toutes les personnes qui de près ou de loin, ont apporté leurs contributions et conseils.

## Liste des sigles et abréviations

**BGE** : Budget Général de l'Etat

**CF** : Contrôle Financier

**CPMP** : Commission de Passation des Marchés Publics

**DAO** : Dossier d'Appel d'Offres

**DGB** : Direction Générale du Budget

**DGIFD** : Direction Générale des Investissements et du Financement du développement

**DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

**DNCMP** : Direction Nationale de contrôle des Marchés Publics

**DPP** : Direction de la Programmation et de la Prospective

**DRFM** : Direction des Ressources Financières et du Matériel

**GAR** : Gestion Axée sur les Résultats

**MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances

**MEMP** : Ministère des Enseignements Maternel et Primaire

**OMD** : Objectifs du Millénaire pour le Développement

**PIP** : Programme d'Investissements Publics

**PTA** : Plan de Travail Annuel

**PCC** : Plan de Consommation des Crédits

**PTF** : Partenaires Techniques et Financiers

**SIGFiP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

## Liste des tableaux

**Tableau N°I** : Effectif de la DRFM et de la DPP

**Tableau N°II** : Dotations budgétaires du MEMP de 2009 à 2013

**Tableau N°III** : Point d'exécution financière par nature de dépenses

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

**Tableau N°V** : Tableau de Bord de l'Etude

**Tableau N°VI** : Répartition des données relatives à l'élaboration tardive des projets de contrat

**Tableau N°VII** : Répartition des données relatives aux difficultés de décaissement des fonds

**Tableau N°VIII** : Répartition des données relatives aux longs délais de passation des marchés publics

**Tableau N°IX** Synthèse de l'Etude

## RESUME

Le développement d'un Etat ne peut être effectif que grâce à un enseignement de base de qualité. De ce fait, d'importantes ressources budgétaires sont allouées au secteur de l'éducation. Avec plus de 115 milliards de FCFA au titre de l'année 2013, le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire reçoit la plus grande proportion du budget du secteur de l'éducation.

De sérieuses difficultés entravent la consommation de ces crédits notamment les crédits d'investissement. Au nombre de celles-ci, trois ont été spécifiquement relevées, à savoir :

- L'élaboration tardive des projets de contrats ;
- Les difficultés de décaissement des fonds ;
- Les longs délais de passation des marchés publics.

Face à ce constat, il est nécessaire de trouver des mécanismes pour une consommation optimale des ressources de l'Etat qui s'adapte à des objectifs précis. Pour ce faire, nous avons axé nos recherches sur le thème : «Contribution à une consommation optimale des crédits d'investissement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire ». Les objectifs spécifiques fixés à travers l'étude de ce thème sont de:

- Proposer des mesures pour l'élaboration à temps des projets de contrat ;
- Suggérer des conditions pour l'amélioration des systèmes de décaissement des fonds;
- Proposer des mesures pour la réduction des délais de passation des marchés.

A cet effet, nos observations de stage à divers niveaux dans les structures centrales directement impliquées dans la consommation des crédits d'investissement, ont permis de poser les hypothèses de travail suivantes :

- L'élaboration tardive des projets de contrats est due à la négligence des gestionnaires de crédits et à la lourdeur au niveau de la CPMP ;
- Les difficultés de décaissement des fonds sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et au retard accusé dans le chargement des crédits ;
- les longs délais de passation des marchés publics sont dus à la lenteur administrative.

Afin de pouvoir atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés, nous avons utilisé le guide d'entretien et le questionnaire comme instruments de collecte de données.

Les enquêtes ont porté sur un échantillon de cinquante (60) personnes, composées d'agents de la DPP, de la DRFM et de la CPMP. Les résultats de ces enquêtes se présentent comme suit:

- 42% des enquêtés répondent que l'élaboration tardive des projets de contrats est due à la négligence des gestionnaires de crédits;
- 58% des enquêtés répondent que l'élaboration tardive des projets de contrats est due à la lourdeur dans le traitement des dossiers au niveau de la CPMP ;
- 50% des enquêtés répondent que les difficultés de décaissement des fonds sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP ;
- 50% des enquêtés répondent que les difficultés de décaissement des fonds sont dues au retard accusé dans le chargement des crédits ;
- 75% des enquêtés répondent que les longs délais de passation des marchés publics sont dus à la lenteur administrative ;

- 25% des enquêtés avancent d'autres raisons qui ne sauraient être regroupées sous une appellation unique pouvant représenter une cause générique.

Face à cette situation peu reluisante, des solutions ont été proposées : l'élaboration dans les meilleurs délais des projets de contrats ; le renforcement de capacités des acteurs de la chaîne de dépense à l'exécution diligente du budget ; le renforcement du réseau SIGFiP, le chargement à temps des crédits et l'amélioration des systèmes de recouvrement des recettes fiscales.

Pour ce faire, il faudrait, dépolitiser l'Administration publique et faire un travail d'anticipation à CPMP.

Nous espérons que l'adoption des solutions proposées et les conditions de leur mise en œuvre contribueront à une consommation optimale des crédits d'investissement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

## SOMMAIRE

Identification du jury  
Déclaration d'engagement de l'auteur  
Dédicaces  
Remerciements  
Liste des sigles et abréviations  
Liste des tableaux  
Résumé  
Sommaire

---

### **INTRODUCTION**

**Chapitre premier** : Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique

**Section 1** : Cadre physique de l'étude et observations de stage

**Section 2** : Ciblage de la problématique

**Chapitre deuxième** : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions

**Section 1** : Du cadre théorique de l'étude à la méthodologie adoptée

**Section 2** : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions

### **CONCLUSION**

---

Bibliographie  
Annexes  
Table des matières

## **INTRODUCTION**

Comme la plupart des pays en voie de développement (PVD), le Bénin a engagé des réformes d'ajustement structurel avec l'aide des bailleurs de fonds depuis plus d'une décennie, dans la mise en œuvre d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Parmi les secteurs qui jouent un rôle stratégique dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), figure le secteur éducatif qui déploie un processus privilégié de transmission des valeurs sociales et de développement des compétences.

Le Bénin fait partie des huit (8) pays africains sur lesquels les Nations Unies comptent pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'horizon 2015 dans le domaine de l'éducation.

L'éducation est la clé qui permet à un pays de libérer son potentiel de croissance économique. Investir dans l'éducation est le moyen le plus efficace de réduire la pauvreté. Elle représente l'un des meilleurs investissements qu'un pays puisse faire pour sa population et son avenir et elle joue un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Cette exigence appelle donc des politiques éducatives ambitieuses qui doivent être traduites non seulement par la coordination des actions, mais aussi par les allocations budgétaires conséquentes.

En effet, depuis les années 2000, sous la houlette des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), le Bénin a entamé une vaste réforme des finances publiques dont l'innovation principale est l'introduction de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), par le biais du budget programmes. Il s'agit là d'une nécessité de bonne gouvernance dans la mesure où les actions prévues ne pouvaient être mises en œuvre de façon efficiente dans un contexte d'inefficacité de la gestion des ressources publiques et d'un faible taux d'exécution des dépenses publiques, phénomène récurrent observé

depuis un certain nombre d'années. L'état d'exécution des dépenses des dernières années montre que les investissements publics programmés au budget national ont été exécutés à des niveaux relativement bas. Cela a engendré ainsi, d'année en année, une faible couverture des besoins en infrastructures socio-économiques de base et éducatives alors que les ressources financières, malgré leur caractère limité, avaient été rendues disponibles à cet effet ; or l'avantage et l'importance des investissements publics ont été reconnus par les économistes depuis les années 1950, et très récemment, les nouvelles théories de la croissance mettent un accent sur ce type d'investissement.

La question que nous nous posons est de savoir si dans le sous-secteur de l'éducation, en l'occurrence, les enseignements maternel et primaire, le niveau des dépenses d'investissement s'est amélioré par rapport aux besoins croissants dans le secteur ?

Au 31 Décembre 2012, les dépenses engagées au titre des investissements du MEMP s'élevaient à 7 570 659 000 FCFA sur une prévision de 13 434 051 000 FCFA, soit un taux d'exécution de 56,35% (base engagement).

C'est dire que des efforts complémentaires restent à faire pour une optimisation des taux de consommation au titre des engagements car il est paradoxal que dans un pays où le problème de manque d'infrastructures scolaires et pédagogiques se pose avec acuité, les crédits budgétaires alloués à de telles dépenses ne soient pas consommés totalement.

Notre volonté de comprendre les raisons qui expliquent cet état de choses et de proposer des mesures pour y remédier nous a conduit à axer nos réflexions sur le thème : « **Contribution à une consommation optimale des**

**crédits d'investissement au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire »**

Notre travail dans ce sens s'articule autour de deux chapitres.

Le chapitre premier nous permet d'asseoir les bases de notre travail à travers la restitution des observations de stage et le ciblage de la problématique liée à une consommation optimale des crédits d'investissement au MEMP.

Dans le chapitre deuxième, nous allons fixer les objectifs susceptibles d'optimiser le taux de consommation, formuler les hypothèses de travail, faire le point des connaissances sur les problèmes y afférents, définir une méthodologie de travail pour la résolution de la problématique retenue, procéder aux enquêtes, à la vérification des hypothèses et à l'établissement des diagnostics et en dernier ressort, proposer des solutions ainsi que des recommandations pour une consommation optimale des crédits d'investissement au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

## **CHAPITRE PREMIER:**

### **Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique**

## **Section 1 : Cadre physique de l'étude et observations de stage**

Dans cette section, nous présenterons d'une manière générale le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, institution d'accueil de notre stage, et les directions réellement impliquées dans la gestion des crédits d'investissement public.

### **Paragraphe 1 : Présentation générale du MEMP**

#### **I- Historique, missions et organisation**

##### **A- Historique**

Depuis 1960, année des indépendances en Afrique au Sud du Sahara, l'actuel Ministère des Enseignements Maternel et Primaire était un démembrement du Ministère de l'Education Nationale (MEN). Ce département gérait l'ensemble du système éducatif national. En 1975, avec l'avènement de l'école nouvelle, système éducatif basé sur l'idéologie marxiste-léniniste, l'actuel MEMP est dénommé Ministère de l'Enseignement du Premier Degré (MEPD).

Depuis lors, cette dénomination subit plusieurs changements. Ainsi, le MEPD laissera place d'abord au Ministère des Enseignements Moyen Général, Technique et Professionnel (MEMGTP) et au Ministère des Enseignements Maternel et de Base (MEMB).

Deux départements ministériels restent alors en charge des enseignements tous ordres confondus jusqu'en 1990, année de la

conférence nationale et de l'avènement du renouveau démocratique au Bénin. Le Ministère de l'Education Nationale renaît alors dans sa forme de 1960 mais sous la dénomination « Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS) en 1960.»

Ce n'est qu'en 2001 qu'il s'éclata de nouveau en trois départements distincts dont le Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire (MEPS), à la suite et conformément au décret n°2001-170 du 07 Mai 2001 portant composition du gouvernement.

Le MEPS devint alors le Ministère de l'Enseignement Primaire, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales (MEPALN) jusqu'en novembre 2007 où il est observé le découpage du MEPALN en deux parties dont le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP).

A ce jour, plusieurs décrets ont porté attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP). Le dernier en date est le décret n°2012-538 du 17 Décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

## **B- Missions et organisation du MEMP**

### **1- Missions**

Aux termes des dispositions du décret n°2012-538 du 17 Décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement (AOF) du MEMP, ce dernier est chargé de mettre en œuvre les politiques définies par le gouvernement en matière d'éducation maternelle et primaire. Dans ce cadre, il a pour missions, la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique générale de l'Etat en matière d'éducation, d'enseignement et de formation conformément aux lois et règlements en

vigueur en République du Bénin. Le domaine de compétence du MEMP couvre l'ensemble des activités spécifiques d'éducation et de formation dans les enseignements maternel et primaire.

## **2- Organisation du MEMP**

Conformément aux dispositions du décret sus cité, le MEMP, pour accomplir ses missions, dispose des structures ci-après :

- ✓ les services directement rattachés au ministre ;
- ✓ le Cabinet du ministre ;
- ✓ l'Inspection Générale du Ministère ;
- ✓ l'Inspection Générale Pédagogique du Ministère ;
- ✓ le Secrétariat Général du Ministère ;
- ✓ les directions centrales et techniques ;
- ✓ les directions départementales et les circonscriptions scolaires ;
- ✓ les organismes sous tutelle ;
- ✓ les organes consultatifs et/ou délibératifs.

Les directions centrales et techniques sont énoncées dans le chapitre VII du décret.

### **a- Les directions centrales**

Elles sont au nombre de quatre (4) à savoir :

- ✓ 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).

**b- Les directions techniques**

Elles sont au nombre de neuf (9) à savoir :

- ✓ la Direction de la Promotion de la Scolarisation (DPS) ;
- ✓ la Direction de l'Alimentation Scolaire (DAS) ;
- ✓ la Direction pour la Décentralisation dans l'Education et de la  
Coopération (DDEC) ;
- ✓ la Direction de l'Enseignement Maternel (DEM) ;
- ✓ la Direction de l'Enseignement Primaire (DEP) ;
- ✓ la Direction des Etablissements Privés des Enseignements Maternel et  
Primaire (DEPEMP) ;
- ✓ la Direction des Infrastructures, de l'Equipeement et de la  
Maintenance (DIEM) ;
- ✓ la Direction des Examens et Concours (DEC) ;
- ✓ les Directions Départementales des Enseignements Maternel et  
Primaire (DDEMP).

Parmi toutes les directions ci-dessus citées, il sera mis un accent sommaire sur deux directions centrales à savoir, la DPP et la DRFM qui sont les chevilles ouvrières de toutes les activités du MEMP.

**II - Présentation de la DPP et de la DRFM**

**A- La Direction de la Programmation et de la Prospective**

Selon l'article 66 du décret n°2012-538 du 17 Décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEMP, la DPP assure la gestion du processus de planification du Ministère.

A ce titre, elle est chargée de :

- collecter, de traiter et de diffuser toutes les informations nécessaires à une réflexion prospective et stratégique dans les domaines de compétences du Ministère, notamment, par rapport aux attentes et besoins des clients/usagers ;
- animer les processus d'analyse, de planification et de suivi-évaluation du Ministère ;
- élaborer, de suivre et d'évaluer en liaison avec le Cabinet du Ministre et le Secrétariat Général du Ministère, les plans stratégiques et opérationnels du Ministère ;
- élaborer, en liaison avec les Directions Techniques et Directions Départementales, les programmes et projets du Ministère ;
- élaborer, de suivre et d'évaluer un budget-programme à partir des plans stratégiques et opérationnels du Ministère et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ;
- mobiliser, en liaison avec les services financiers, les financements pour ces programmes et projets ;
- mettre en place une base de données et un dispositif de collecte, de traitement des informations pour réussir la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation au sein du Ministère ;
- veiller à la prise en compte des études d'impact environnemental dans le cadre des programmes et projets du Ministère.

Pour mener à bien ses activités, la DPP comprend :

- un Secrétariat ;
- un Service des Etudes et de la Prospective (SEP) ;
- un Service de la Gestion du Système d'Information (SGSI) ;
- une Cellule de Suivi-Evaluation des Projets et Programmes (CSEPP) ;
- un Service de l'Organisation et de la Méthode (SOM).

**B- La Direction des Ressources Financières et du Matériel**

L'article 63 du décret n°2012-538 du 17 Décembre 2012 portant AOF du MEMP dispose que la DRFM est chargée de :

- élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer un plan et des politiques d'assainissement et de modernisation de la gestion des ressources financières et du matériel du ministère ;
- élaborer, de mettre en œuvre et d'évaluer un plan d'investissement, d'équipement et de maintenance ;
- mettre en place une base de données et un dispositif de collecte, de traitement des informations pour une gestion efficace et efficiente des ressources financières et matérielles, notamment pour des achats et approvisionnement groupés ;
- informer et de former le personnel du Ministère sur les procédures de gestion des finances publiques ;
- mettre en œuvre la politique d'attribution des bourses.

La DRFM comprend :

- un Secrétariat ;
- un Service du Budget et du Suivi des Dépenses (SBSD) ;
- un Service de la Comptabilité et du Contrôle des Engagements (SCCE) ;
- un Service du Matériel (SM) ;
- une Régie Centrale (RC).

La présentation de la DPP et de la DRFM nous conduira à l'état des lieux de base.

## **Paragraphe 2 : Etat des lieux de base sur les prestations du cadre de l'étude**

Au-delà d'une simple description de la structure d'accueil de stage, l'état des lieux fait ressortir les différents constats en termes de forces ou opportunités et de faiblesses ou menaces.

Il s'agira dans cet état des lieux de passer en revue d'une part les ressources dont dispose le MEMP et d'autre part les procédures d'exécution des dépenses publiques et la procédure d'élaboration des dossiers d'appel d'offres (DAO).

### **I - Les ressources du Ministère**

Pour accomplir pleinement les missions qui lui ont été assignées, le MEMP dispose des ressources humaines, financières et matérielles.

#### **A- Les ressources humaines de la DPP et de la DRFM**

Nous avons l'effectif des agents de la DRFM et de la DPP regroupé dans le tableau suivant :

**Tableau N°1 : Effectif de la DRFM et de la DPP**

DIRECTION	AGENTS	CATEGORIE A
<b>DRFM</b>	<b>74</b>	<b>16</b>
<b>DPP</b>	<b>71</b>	<b>26</b>

**Source** : DRFM/ MEMP

Il ressort de ce tableau que les acteurs de la chaîne de dépenses, précisément la DRFM dispose d'un effectif de soixante-quatorze (74) agents dont seize (16) cadres A. Il en ressort que **la DRFM ne dispose pas d'assez de cadres de catégorie A pour l'exécution diligente des dépenses publiques.**

Par ailleurs, les acteurs de l'élaboration du budget, notamment les cadres de la DPP sont au nombre de vingt-six (26) sur un effectif de soixante-onze (71) agents. Tous ces agents ont à charge l'élaboration de l'ensemble du budget du secteur, les points d'exécution, les rapports de performance, de même que les documents de suivi évaluation. **Le problème de cadres en nombre suffisant est ainsi posé.**

En outre, il est à remarquer que, malgré l'existence d'un service de la formation du personnel, **il n'existe pas de politique de formation continue des agents.** Mais il faut noter que le MEMP mène **une politique de communication interne.** Ceci s'explique à travers la présence des interphones dans presque tous les bureaux, des notes de service, des agents de liaison pour informer les agents de toutes les dispositions ou décisions prises par les autorités.

#### **B- Les ressources financières et matérielles**

Dans le souci d'assurer une éducation de qualité aux élèves, le Gouvernement met, chaque année, à la disposition du MEMP, des moyens financiers et matériels pour accomplir les missions qui lui sont assignées. Les données qui suivent démontrent les efforts fournis par l'Etat dans ce sous-secteur de l'éducation.

**Tableau N°II** : Dotations budgétaires du MEMP de 2009 à 2013 (en milliers de FCFA)

<b>ANNEE</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>DOTATIONS BUDGETAIRES</b>	<b>101 321 713</b>	<b>110 089 585</b>	<b>101 317 158</b>	<b>107 664 807</b>	<b>115 626 916</b>
<b>TAUX D'ACCROISSEMENT</b>	<b>-</b>	<b>8,65%</b>	<b>-7,96%</b>	<b>6,26%</b>	<b>7,39%</b>

**Source** : DRFM/MEMP, (2009 - 2013)

L'analyse des données de ce tableau montre que les crédits budgétaires alloués au MEMP se sont accrus de 8,65% en 2010 par rapport à 2009, et ont connu une baisse de 7,96% en 2011 par rapport à 2010 ; pour accroître de 6,26% en 2012 par rapport à 2011 et de 7,39% en 2013 par rapport à 2012. Nous constatons qu'**une grande importance est accordée au secteur de l'éducation** par le biais du MEMP puisque les dotations budgétaires allouées à ce dernier ne sont pas moindres et connaissent une augmentation chaque année à part l'année 2011. Quant aux ressources matérielles, **le MEMP ne dispose pas d'infrastructures adéquates pour abriter les services**. Les agents travaillent dans des locaux exigus avec des matériels vétustes. Certaines directions comme la DIEM et la DRH sont installées à l'extérieur du ministère dans des immeubles loués.

Aussi nous avons constaté le manque de moyens roulants au niveau de certaines structures.

## **II- Les procédures d'exécution des dépenses publiques et la procédure d'élaboration des dossiers d'appel d'offres (DAO)**

Aux termes des dispositions de l'article 15 du décret n° 2000-601 du 29 Novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat, il existe deux procédures d'exécution des dépenses publiques, à savoir: la procédure normale et la procédure exceptionnelle. Par ailleurs, les dépenses sur crédits PIP dont les montants dépassent les seuils fixés par les décrets font l'objet d'un Dossier d'Appel d'Offre (DAO)

### **A- Les procédures d'exécution des dépenses publiques**

Le nouveau circuit de la dépense est consacré par le décret N°2000-601 du 29 Novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution des

dépenses publiques. Ce décret a révolutionné les procédures d'exécution des dépenses publiques. En effet, avant ce décret, les acteurs n'étaient pas suffisamment responsabilisés. On note dès lors **une responsabilisation accrue des acteurs de la dépense.**

De même, on constate qu'avec l'avènement dudit décret, la fonction d'ordonnateur est déconcentrée. En fait, on observe dans tous les départements ministériels des ordonnateurs délégués en vue de la célérité dans l'exécution des dépenses publiques. On en déduit que ce décret se caractérise également par **la déconcentration de la fonction d'ordonnateur.**

Par ailleurs, le traitement des dossiers se faisait manuellement. Actuellement, il a été institué et mis en œuvre le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) dans les ministères sectoriels. On note ainsi **l'informatisation du circuit de la dépense.**

Deux types de procédures servent de cadre réglementaire pour l'exécution des dépenses publiques au Bénin : la procédure normale (1) et la procédure exceptionnelle (2).

### **1- La procédure normale**

La procédure normale comprend quatre (04) phases : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Les trois premières phases sont du ressort du coordonnateur de projets et de l'ordonnateur délégué et constituent la phase administrative, tandis que la dernière étape, celle du paiement est du ressort des comptables publics et est appelée phase comptable.

#### **a- La phase administrative**

La loi de finances, une fois votée par le Parlement et promulguée par le Président de la République, devient exécutoire. Ainsi, les divers projets du PIP sont mis en exécution au niveau des différents ministères sectoriels et

chaque projet a à sa tête, un coordonnateur qui constitue le gestionnaire des crédits affectés à la réalisation de son projet. En effet, en début d'année, tous les coordonnateurs de projets reçoivent une lettre de mission de la part de leur ministre de tutelle et qui fixe les objectifs à atteindre au cours de l'année. Du coup, chaque coordonnateur de projet élabore, de commun accord avec son régisseur et en collaboration avec certaines structures de la DRFM et de la CPMP trois (03) documents fondamentaux qui constituent la feuille de route pour la consommation des crédits PIP. Au nombre de ces documents qui représentent des outils de pilotage recommandés pour une Gestion Axée sur les résultats, nous avons :

- Le Plan de Travail Annuel (PTA) : c'est un document qui rend plus opérationnelle la tranche annuelle correspondant à l'exercice de base ; c'est une déclinaison des activités de la première année du budget programmes en sous activités pour faciliter sa mise en œuvre. Le PTA est assorti des ressources, des périodes d'exécution, des structures responsables, des activités, sous activités et tâches programmées pour l'année de base. En d'autres termes, le PTA est un document qui permet de faire la programmation des activités dans le temps en désignant leur mode d'exécution et les personnes chargées de les mettre en application.
- Le Plan de Consommation des Crédits (PCC) : c'est un document prévisionnel de consommation des crédits qui donne le plan des décaissements ou engagements financiers à effectuer sur chaque programme par période de l'année, de préférence le mois.
- Le Plan de Passation des Marchés (PPM) : Il donne le planning de tous les marchés à passer dans le cadre de l'exécution des différents travaux et acquisitions inscrits au titre de l'année budgétaire.

Tous ces outils concourent à une planification bien précise des tâches et dépenses annuelles. Ainsi, chaque coordonnateur de projets sait exactement le travail qu'il a à faire, ce à quoi il s'expose en ne faisant pas convenablement son travail, étant donné que le tableau des indicateurs permet d'évaluer les efforts fournis par chaque acteur. **Nous remarquons donc une responsabilisation des coordonnateurs de projets (force).**

Il convient de rappeler que les coordonnateurs de projets constituent les premiers acteurs au niveau de l'engagement des dépenses relatives aux crédits PIP.

#### **- 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. Elle se décompose en deux opérations :

- l'engagement juridique qui est l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge;
- l'engagement comptable qui est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires 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 (GC), le Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) et le Contrôleur Financier

(CF) ou son délégué (DCF). On note ainsi, **la déconcentration du contrôle financier dans les ministères sectoriels.**

Le GC initie la dépense en exprimant ses besoins et déclenche le processus d'exécution de la dépense en adressant au DRFM une demande d'engagement manuscrite pré numérotée accompagnée de trois factures pro-forma ou trois devis reçus de trois fournisseurs différents préalablement inscrits sur un fichier de fournisseurs agréés ou de contrat de travaux ou de services .

Après le choix d'un fournisseur par le DRFM, sur la base de la mercuriale des prix officiels, l'agent du DRFM procède à la saisie des informations consignées sur la demande d'engagement et la facture pro forma retenue. Une fois la saisie terminée, il édite le projet de fiche d'engagement qu'il transmet au DRFM accompagnée de toutes les pièces justificatives (facture pro forma ou devis, demande d'engagement).

Le DRFM vérifie la saisie, procède aux corrections éventuelles et valide le dossier en mettant son visa électronique. Il édite la fiche d'engagement en deux exemplaires et l'original du bon de commande et transmet le dossier au CF ou à son délégué.

Avec l'informatisation du circuit de la dépense, tous les acteurs de la chaîne de dépense sont reliés par le SIGFiP en vue d'une meilleure circulation de l'information et du suivi efficient de l'exécution budgétaire.

Cependant, **le réseau SIGFiP présente des défaillances.** Les coupures intempestives du courant électrique, la non performance des sources énergétiques de relais (groupes électrogènes), l'insuffisance de matériel informatique, de copieurs et **la mauvaise utilisation du matériel informatique**, constituent des handicaps qui s'observent au niveau du système informatique. On dira donc que ces **dysfonctionnements retardent**

**l'exécution à bonne date des activités et affectent ainsi la consommation des crédits.**

A la réception du dossier, le Contrôleur Financier se fait aider d'un agent qui réceptionne les dossiers en vérifiant la présence effective de toutes les pièces justificatives requises. Après ses contrôles, il valide ou rejette le dossier selon le cas. Dans l'un ou l'autre cas, le dossier est retourné à l'ordonnateur délégué accompagné de la note de notification explicitant les motifs.

A ce niveau, **il est souvent observé de fréquents rejets des projets de mandats (titres)**. Les rejets sont souvent la conséquence d'une mauvaise imputation de la dépense selon leur nature ou leur objet, la non disponibilité des crédits, la non concordance du montant de la dépense en lettres et en chiffres. Ceci dénote la non maîtrise de l'objet et de la nature même de chaque ligne ou rubrique budgétaire. Par contre, pour les visas différés, c'est souvent des manques ou insuffisances de pièces justificatives ou de signature qui les motivent. Dans ce cas, le CF ou son délégué saisit les motifs du différé à l'écran, puis édite la fiche de notification du différé. Le dossier informatique passe alors dans l'état « différé par le CF » et la fiche de notification du différé est envoyée au DRFM appuyée du dossier concerné pour satisfaction aux motifs du différé. Au bout d'un délai de quinze (15) jours, si le dossier mis en différé n'est pas régularisé, il est automatiquement rejeté par le système.

Le DRFM contresigne le bon de commande visé par le délégué du CF et le notifie au fournisseur qui s'exécute en livrant la commande au GC ou à son représentant.

Après la réception de la commande par la commission de réception, le GC procède à la certification des factures et transmet le dossier au

DRFM.

**- La liquidation**

La liquidation de la dépense consiste à vérifier la réalité de la dette, à arrêter le montant exact de la dépense et à apposer au verso des factures, les mentions prévues à cet effet. Elle ne peut être faite qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par le créancier. Il en ressort que la liquidation se matérialise par deux volets :

- le décompte de la dette appelé liquidation à proprement parler ;
- la production des pièces justificatives.

Le décompte de la dette succède à la constatation du service fait, laquelle est matérialisée par le bordereau de livraison en ce qui concerne les fournitures et matériels livrés à l'Administration publique par un fournisseur et les procès-verbaux de réception provisoire ou définitive dans le cas de la réalisation des marchés de travaux ou même de livraison de matériels lourds.

Pour ce faire, le DRFM signe au verso des factures et appose le cachet « liquidation » après avoir vérifié les calculs. Il saisit les informations dans SIGFIP et édite le mandat de paiement qu'il transmet au délégué du CF, accompagné des pièces justificatives.

Le CF ou son délégué effectue les contrôles réglementaires, vise le mandat, diffère son visa ou le rejette, puis le transmet par bordereau au DRFM.

Il est constaté à ce niveau, comme à l'engagement, que les fournisseurs ou les prestataires ont une mauvaise connaissance des pièces administratives, ce qui entraîne **la mauvaise exécution des commandes publiques.**

**-L'ordonnancement ou le mandatement**

Dans cette phase, l'ordonnateur délégué vérifie le visa du CF sur le mandat, procède à son ordonnancement dans le SIGFIP, y appose sa signature et le transmet au Trésor Public accompagné d'un bordereau de transmission édité dans SIGFIP. Il appose le cachet « ordonnateur » aussi bien sur le mandat de paiement que sur le bordereau des titres ordonnancés.

Les observations de stage nous ont permis de faire les constats suivants consignés dans le tableau ci-après :

**Tableau N° III** : Point d'exécution financière par nature de dépenses (en milliers de FCFA)

ANNEE	LIBELLE	DOTATIONS	ENGAGEMENT	TAUX DE CONS BASE ENGAGEMENT	TAUX DE CONS BASE ORDONNANCEMENT
2009	FONCT	82 352 162	64 919 581	78,83	74,50
	<b>DC</b>	<b>18 969 551</b>	<b>10 905 635</b>	<b>57,49</b>	<b>11,31</b>
	FINAN INT	13 401 514	9 173 455	68,45	8,38
	<b>FINAN EXT</b>	<b>5 568 037</b>	<b>1 732 180</b>	<b>31,11</b>	<b>18,36</b>
	TOTAL	101 321 713	-	-	-
2010	FONCT	80 927 206	82 897 884	102,44	82,34
	<b>DC</b>	<b>19 175 784</b>	<b>12 094 420</b>	<b>63,07</b>	<b>51,53</b>
	FINAN INT	15 944 064	10 797 888	67,72	60,11
	<b>FINAN EXT</b>	<b>3 231 720</b>	<b>1 296 532</b>	<b>40,12</b>	<b>9,18</b>
	TOTAL	110 089 585	-	-	-
2011	FONCT	89 891 649	90 425 438	100,59	99,78
	<b>DC</b>	<b>11 425 509</b>	<b>8 503 058</b>	<b>74,42</b>	<b>56,23</b>
	FINAN INT	10 147 509	7 371 933	72,65	61,01
	<b>FINAN EXT</b>	<b>1 278 000</b>	<b>1 131 125</b>	<b>88,51</b>	<b>18,28</b>
	TOTAL	101 317 158	-	-	-
2012	FONCT	94 230 756	90 000 517	95,51	94,86
	<b>DC</b>	<b>13 434 051</b>	<b>7 570 659</b>	<b>56,35</b>	<b>50,22</b>
	FINAN INT	7 697 051	7 101 779	92,27	87,66
	<b>FINAN EXT</b>	<b>5 737 000</b>	<b>468 880</b>	<b>8,17</b>	-
	TOTAL	107 664 807	-	-	-

**Source** : DRFM/MEMP

FINAN INT : Financement intérieur

FINAN EXT : Financement extérieur

DC : Dépenses en capital

Cons : Consommation

FONCT : Fonctionnement

De l'analyse du tableau découlent **des décalages entre les taux d'engagement et les taux d'ordonnancement.**

Si le taux d'exécution base engagement s'est amélioré entre 2010 et 2011, le taux base ordonnancement ne l'est pas.

Malgré les améliorations constatées, notamment en engagement, l'exécution des dépenses d'investissement sur les ressources intérieures

comme extérieures, continue de rencontrer de grandes difficultés. On note ainsi **des difficultés de décaissement des fonds**.

Or les dépenses en capital font souvent objet de marchés publics. Quand on parle de marchés publics, il faut penser aux dossiers d'appel d'offre (DAO)

**b- La phase comptable: le paiement**

Le paiement est l'acte essentiel de la phase d'exécution des dépenses publiques : c'est l'acte par lequel l'Etat ou un organisme public se libère de sa dette ; il relève de la compétence du comptable public et comporte deux étapes :

- le paiement juridique ;
- le paiement matériel.

Il intervient à la suite de l'envoi au comptable public du Trésor (Receveur Général des Finances RGF), par l'ordonnateur délégué, des mandats de paiement appuyés des pièces justificatives.

Il est important de signaler qu'après l'envoi des mandats de paiement au Trésor Public, le chef du Service Budget et Comptabilité de l'ordonnateur délégué procède à l'archivage des copies des pièces comptables envoyées au Trésor Public. En procédant ainsi, il assure le paiement administratif de la dépense de l'Etat.

Au Trésor Public, le RGF, à l'issue des contrôles réglementaires, prend en charge les mandats qui ne souffrent d'aucune irrégularité, rejette les autres ou diffère leur visa pour complément d'information. Il est à noter que le Receveur Général des Finances est le comptable principal du BGE. Il est destinataire des titres de paiement émis par les ordonnateurs délégués.

Dans le cadre de la consommation des crédits PIP, certaines dépenses, étant donné leur caractère urgent sont expressément autorisées par le

Ministre en charge des Finances. En effet, leur exécution suit une procédure différente de celle définie précédemment ; il s'agit de la procédure exceptionnelle.

## **2- La procédure exceptionnelle**

Elle est une procédure simplifiée par laquelle les dépenses sont exécutées soit par ordre de paiement, soit par engagement-ordonnancement, soit par délégation- ordonnancement.

### **a - Dépenses exécutées par ordre de paiement (OP)**

Le GC envoie une lettre d'appel de fonds à l'ordonnateur délégué qui fait saisir les données, vérifie la saisie, valide et édite l'OP qu'il transmet au CF. Le CF ou son délégué réceptionne le dossier, effectue les contrôles réglementaires, donne ou refuse son visa et le retourne dans ce dernier cas au DRFM par bordereau de transmission. Le DRFM signe l'OP et le transmet au Trésor Public pour prise en charge et paiement du titre de paiement. En cas de nomination d'un nouveau régisseur sur une ancienne régie, celui-ci doit continuer d'utiliser le même compte déjà ouvert pour cette régie au Trésor Public (DGTCP).

Pour les nouvelles régies d'avance, des retards sont observés dans leur création et dans la nomination des régisseurs. Il est constaté un **retard dans la création des régies d'avances et dans la signature des actes de nomination des coordonnateurs et régisseurs de projets/programmes.**

### **b- Procédure engagement – ordonnancement**

Cette procédure d'exécution des dépenses comporte deux phases à savoir : l'engagement- ordonnancement et le paiement.

Pour l'engagement-ordonnancement, les deux opérations se réalisent de façon concomitante. Le GC rassemble les pièces justificatives, certifie les factures et prépare la liquidation, remplit une demande d'engagement (réservation de crédits) et transmet l'ensemble du dossier à l'ordonnateur délégué par bordereau d'envoi. Le renouvellement des avances se fera au prorata des pièces justificatives disponibles.

Un agent de l'ordonnateur délégué réceptionne le dossier, l'étudie et saisit les données dans le SIGFIP avant de le lui soumettre. Le DRFM vérifie le dossier, le valide et édite le mandat qu'il transmet au CF ou à son délégué accompagné de la fiche d'engagement. Le CF procède aux contrôles réglementaires, accorde ou refuse son visa et retourne le dossier au DRFM.

Le DRFM signe le mandat et les pièces justificatives et transmet par bordereau de transmission le dossier au Trésor Public pour prise en charge et paiement. Le paiement s'effectue dans les mêmes conditions que celui d'une dépense résultant des autres procédures.

### **c-Procédure de délégation ordonnancement**

Cette procédure est utilisée pour exécuter les dépenses des postes diplomatiques. L'engagement et l'ordonnancement sont faits concomitamment.

Le circuit est le même que pour les dépenses à exécuter par la procédure engagement-ordonnancement.

### **B- La procédure d'élaboration des dossiers d'appel d'offres**

C'est la Commission de Passation des Marchés Publics (CPMP) rattachée au SGM qui intervient au niveau du Ministère 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 dans leurs décrets d'application.

La 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 DAO relatifs aux dépenses dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils fixés par les décrets. 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 PCC préalablement établis et naviguent à vue. On note ainsi, **la non maîtrise par certains acteurs de la chaîne de dépenses, des textes régissant l'exécution des dépenses publiques** ; ce qui conduit à un faible taux de consommation des crédits d'investissement public au niveau du Ministère.

Les CPMP 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 de l'ouvrage fait parvenir le projet à la DNCMP par voie hiérarchique. En cas d'avis favorable de la DNCMP, le maître de l'ouvrage paye les frais de publication de l'avis d'appel d'offres pour l'obtention du « *Bon A Lancer* ».

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 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. Le fait que la DNCMP recense et notifie à la CPMP des erreurs récurrentes complique sa mission et contribue sérieusement à **l'allongement des délais de passation des marchés**. A cette situation de mauvaise qualité des projets de contrats de marchés élaborés par les cellules s'ajoute **le retard dans l'élaboration de ces projets de contrats**. Il faut noter que tout ceci contribue en fin de compte à **une approbation tardive des DAO**.

Au total, l'état des lieux des directions centrales du MEMP révèle de nombreux problèmes que nous essaierons dans la prochaine section de regrouper par centre d'intérêt afin d'élucider la problématique.

## **SECTION 2 : Ciblage de la problématique**

Cette partie sera consacrée d'abord à l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base, puis au choix et à la spécification de la problématique et enfin à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

### **Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique**

#### **I- Choix de la problématique**

Il s'agira pour nous de faire ici le point des forces et des faiblesses liés à la consommation des crédits d'investissement, de procéder au choix de la problématique et enfin sa spécification.

**A- De l'inventaire des forces et faiblesses au choix de la problématique**

**1- Inventaire des forces et faiblesses**

▪ **L'inventaire des forces et opportunités**

L'état des lieux de base a permis de relever les forces et opportunités suivantes:

- la politique de communication interne louable ;
- la responsabilisation des coordonnateurs de projets;
- l'importance accordée au secteur de l'éducation ;
- la déconcentration de la fonction d'ordonnateur ;
- l'informatisation du circuit de la dépense ;
- la déconcentration du contrôle financier dans les ministères sectoriels.

▪ **L'inventaire des faiblesses**

Les faiblesses dans le processus de consommation des crédits PIP sont les suivantes :

- l'insuffisance de cadres A à la DRFM et à la DPP;
- l'absence de politique de formation continue des agents ;
- le manque d'infrastructures adéquates pour abriter les services ;
- les défaillances du SIGFIP ;
- la mauvaise utilisation du matériel informatique ;
- les fréquents rejets des actes de dépenses ;
- la mauvaise exécution des commandes publiques ;
- le décalage entre les taux d'engagement et les taux d'ordonnancement ;
- l'approbation tardive des DAO ;
- les difficultés de décaissement des fonds;
- l'élaboration tardive des projets de contrat ;

- les longs délais de passation des marchés ;
- le retard dans la création des régies d'avance et dans la signature des actes de nomination des coordonnateurs et régisseurs de projets programmes.

▪ **Regroupement des problèmes par problématique possible**

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

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

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques
1	Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"><li>- l'insuffisance de cadres A à la DRFM et à la DPP;</li><li>- l'absence de politique de formation continue des agents ;</li><li>- le manque d'infrastructures adéquates pour abriter les services</li></ul>
2	<b>Consommation des crédits d'investissement</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- l'élaboration tardive des projets de contrats ;</li><li>- les difficultés de décaissement des fonds ;</li><li>- l'approbation tardive des DAO ;</li><li>- les longs délais de passation des marchés ;</li><li>- la nomination tardive des régisseurs et coordonnateurs de projets programmes ;</li></ul>
3	Gestion des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"><li>- les fréquents rejets des actes de dépenses</li><li>- la défaillance du SIGFIP</li><li>- la mauvaise exécution des commandes publiques</li><li>- la mauvaise utilisation du matériel informatique</li></ul>

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

## 2- Choix de la problématique

L'apport de solutions à tous les problèmes spécifiques identifiés lors de l'état des lieux permettra d'éradiquer les goulots d'étranglement intervenant dans l'exécution des dépenses publiques. Dans cette optique, nous avons dégagé trois problématiques qui sont :

- la problématique d'une bonne gestion des ressources humaines ;
- la problématique d'une consommation optimale des crédits d'investissement;
- la problématique d'une gestion efficace des finances publiques.

Ne pouvant pas embrasser toutes les problématiques dans le cadre du présent travail, nous allons choisir la problématique la plus plausible.

Notre manque d'intérêt à la problématique d'une bonne gestion des ressources humaines se justifie par le fait qu'elle n'a pas une implication directe dans le domaine de recherche que nous voulons aborder.

La problématique d'une gestion efficace des finances publiques permettra de mieux exécuter toutes les dépenses publiques sauf les dépenses en capital en particulier. Cependant, elle a déjà fait l'objet de bon nombre de mémoires de fin de formation à l'ENAM.

Par ailleurs, étant donné que l'investissement public est le fer de lance de tout développement, et compte tenu du fait que notre étude ne peut porter que sur une seule problématique, nous avons décidé d'axer nos recherches sur la problématique d'une consommation optimale des crédits d'Investissement au niveau du MEMP.

Le département des enseignements maternel et primaire est un secteur très important dans la transmission des valeurs sociales. C'est pourquoi, il est impérieux que les dotations consacrées à la réalisation des objectifs de ce secteur doivent pouvoir être consommés totalement. En effet, les crédits

budgétaires alloués à ce secteur, sont destinés à la réalisation des activités préalablement identifiées et susceptibles d'atteindre les résultats en adéquation avec les objectifs fixés. D'importants crédits non consommés font objet de report pour les exercices à venir. Dans un contexte où les besoins du secteur en infrastructures éducatives sont sans cesse croissants, il paraît opportun d'optimiser la consommation des crédits alloués au secteur.

Nous avons ainsi décidé d'axer notre réflexion sur la problématique liée à une consommation optimale des crédits d'investissement dont les causes et les effets paraissent plus importants que les autres.

C'est fort de tout ceci que nous avons formulé notre thème de mémoire comme suit : « **Contribution à une consommation optimale des crédits d'investissement au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire** ».

## **II- Spécification, vision globale et séquences de résolution de la problématique**

### **A- Spécification de la problématique**

Le secteur de l'enseignement maternel et primaire du Bénin reste caractérisé par un certain manque d'infrastructures scolaires (les salles de classe), de matériels et des équipements de pointe pour un enseignement de qualité pour tous. En effet, les problèmes de sous-équipement constituent un frein à la qualité de l'éducation de base qui est un point important pour le développement d'un pays. Ainsi, pour concourir à l'amélioration de l'enseignement de base de la population, il est mis à la disposition du secteur d'importants crédits d'investissements.

Malheureusement, le faible taux de consommation de ces crédits constitue un frein à l'accomplissement des missions dévolues au secteur.

C'est pourquoi, nous avons décidé de réfléchir sur la problématique de la consommation des crédits d'investissements dans le secteur de l'enseignement maternel et primaire.

Bien que cette problématique recouvre plusieurs problèmes spécifiques, nous n'envisageons aborder que ceux d'entre eux qui nous paraissent avoir un lien étroit et direct avec le problème général. Aussi, compte tenu des objectifs pédagogiques, avons-nous choisi d'en résoudre trois, à savoir :

- le retard dans l'élaboration des projets de contrats ;
- les difficultés de décaissement des fonds ;
- les longs délais de passation des marchés.

## **B- Vision globale et séquences de résolution de la problématique**

Une fois les problèmes spécifiques identifiés, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de présenter les caractéristiques des différentes approches pouvant permettre de résoudre ces problèmes spécifiques et par conséquent, le problème général.

### **1-Approche générique liée au problème général**

Le problème général est la consommation non optimale des crédits d'investissement au MEMP. Pour atteindre l'objectif du secteur de l'enseignement, c'est-à-dire assurer un enseignement de base de qualité aux populations dans le but d'atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD), une mobilisation des ressources d'investissements et leur bonne utilisation est nécessaire. Ainsi, la consommation optimale des crédits d'investissement conduirait à l'amélioration effective des conditions de vie des populations béninoises.

C'est pourquoi, la théorie de la consommation optimale des crédits d'investissement au MEMP sera présentée par rapport aux problèmes spécifiques.

## **2-Approches génériques liées aux problèmes spécifiques**

### **a - Approche générique de résolution liée au problème spécifique n° 1**

Le problème spécifique n°1 concerne l'élaboration tardive des projets de contrat. En effet, la mise en exécution des marchés doit être précédée de l'élaboration à temps des projets de contrat. Cette élaboration à temps des projets de contrat favorise le lancement rapide des dossiers d'appel d'offre, dont l'aboutissement marque le début de la consommation des crédits. Il s'agit alors de conscientiser les acteurs concernés sur l'importance que revêt la planification des activités à l'interne, en matière d'élaboration des projets de contrat. La résolution de ce problème spécifique fera appel à une théorie sur les outils nécessaires de planification annuelle des activités à l'interne en matière d'élaboration des projets de contrat.

### **b -Approche générique de résolution liée au problème spécifique n°2**

Le problème spécifique n°2 concerne les difficultés de décaissement des fonds. En effet, le réseau SIGFIP intervient dans le processus de décaissement des fonds. Le bon fonctionnement du réseau SIGFIP ainsi qu'une bonne trésorerie au niveau de l'Etat facilitent le décaissement des fonds publics. La résolution de ce problème fera appel à des mesures pour faciliter le bon fonctionnement du réseau SIGFIP et des mesures pour le chargement à temps des crédits.

### **c-Approche générique de résolution liée au problème spécifique n°3**

Le problème spécifique n°3 concerne les longs délais de passation des marchés publics. Il faut dire que les délais de passation des marchés sont fixés par les textes régissant les marchés publics. Il s'agit des délais

relativement raisonnables. En effet, le respect des délais de passation des marchés permet d'atteindre les objectifs fixés, de vite entamer l'exécution des marchés et, par conséquent, la consommation des crédits. Il est donc nécessaire de responsabiliser chaque acteur intervenant dans la passation des marchés et de doter la commission de passation des marchés publics de cadres techniques afin de mieux répartir les tâches.

La résolution de ce problème spécifique passera par la sensibilisation des différents acteurs et la mise à disposition de cadres techniques pour une meilleure répartition des tâches.

### **3- Séquences de résolution de la problématique**

Cette vision globale de résolution que nous devons retenir peut être restituée à travers une démarche qui portera sur :

- la fixation des objectifs ;
- la formulation des hypothèses ;
- la construction d'un tableau de bord ;
- le point des connaissances antérieures (revue de littérature) ;
- le choix d'outil de mobilisation et d'analyse des données ;
- la mobilisation et l'analyse des données ;
- l'établissement du diagnostic ;
- les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

## **CHAPITRE DEUXIEME :**

**Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions**

Nous aborderons d'abord dans la première section de ce chapitre, le cadre théorique de l'étude et la méthodologie adoptée. La seconde section sera consacrée aux enquêtes de vérification des hypothèses, aux approches de solutions et aux conditions de leur mise en œuvre.

## **Section 1 : Du cadre théorique de l'étude à la méthodologie adoptée**

### **Paragraphe 1: Des objectifs de l'étude à la revue de littérature**

#### **I - Objectifs, causes et hypothèses**

##### **A-Objectifs de l'étude**

Les objectifs désignent les buts que nous sommes fixés et avons décidé d'atteindre. Ici, ils sont de plusieurs ordres.

Il s'agit d'envisager des conditions d'amélioration de la consommation des crédits d'investissement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

##### **1 - Objectif général**

L'objectif général de notre travail est de proposer des stratégies pour optimiser la consommation des crédits d'investissement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

##### **2- Objectifs spécifiques**

Les objectifs spécifiques seront formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit de :

- proposer des mesures pour l'élaboration à temps des projets de contrat ;
- suggérer des conditions pour l'amélioration des systèmes de décaissement des fonds;

- proposer des mesures pour la réduction des délais de passation des marchés.

## **B- Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution**

Une hypothèse est une explication plausible d'un problème provisoirement admise et destinée à être soumise au contrôle méthodologique de l'expérience. Les hypothèses de l'étude concernent essentiellement les niveaux spécifiques et le niveau général de l'analyse et sont formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés.

### **1- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1**

Les gestionnaires de crédits n'envoient pas à temps à la commission de passation des marchés publics leurs besoins malgré les lettres de relance de cette dernière. Mais le constat fait est que certains gestionnaires, par négligence mettent du temps à se rapprocher de la CPMP pour l'élaboration des DAO relatifs aux dépenses dont les montants sont supérieurs ou égaux aux seuils fixés par les décrets.

En outre il faut dire que les dossiers sont traités difficilement au niveau de la CPMP ; une lourdeur est observée au niveau de l'élaboration des projets de contrats.

De nos analyses, les causes qui peuvent être à la base de ce problème sont :

- la négligence des gestionnaires de crédits ;
- la lourdeur dans le traitement des dossiers au niveau de la CPMP.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse n°1 comme suit: l'élaboration tardive des projets de contrats est due à la négligence des gestionnaires de crédits et à la lourdeur au niveau de la CPMP.

**(Hypothèse n°1)**

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

L'informatisation du circuit d'exécution des dépenses publiques a permis de mettre en réseau le DRFM avec les structures de la DGB et de la DGTCP en vue d'assurer la transparence et la célérité dans la consommation des crédits budgétaires. Mais ce système n'est pas opérationnel à plein temps, ce qui retarde le décaissement des fonds. En outre, les problèmes sans cesse croissants de la trésorerie de l'Etat peuvent être une source de non-paiement à temps des prestataires. La non disponibilité des crédits inhibe le décaissement. Nous constatons alors un retard dans le chargement des crédits. Par ailleurs, pour les ressources extérieures, les méthodes de décaissement à mettre en œuvre sont discutées et arrêtées au cours des négociations de l'accord. Elles sont souvent consignées dans un document appelé « lettre de décaissement ». Le décaissement des fonds est sujet à des conditions préalables. Or la satisfaction de ces conditions n'est pas chose aisée. Le décaissement des fonds est spécifique à chaque PTF. Toutefois, il convient de souligner que cet aspect lié au PTF n'est plus une cause fondamentale, car il y a une harmonisation des procédures de décaissement mise en œuvre par le programme FAST-TRACK au MEMP.

De nos analyses, les causes qui peuvent être à la base de ce problème sont :

- les dysfonctionnements du SIGFiP ;
- le retard accusé dans le chargement des crédits.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse n°2 comme suit: les difficultés de décaissement des fonds sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et au retard accusé dans le chargement des crédits.

## **(Hypothèse n°2)**

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

Quel que soit le type de marché, le processus de passation se déroule en treize (13) actions regroupées en trois étapes principales à savoir :

- l'élaboration, l'introduction et le traitement des dossiers d'appel;
- la vente, la collecte, l'ouverture des plis, l'analyse et le jugement des offres;

- l'élaboration du contrat, le suivi d'exécution et la réception des travaux.

Cependant, l'on remarque que de 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 seraient possibles. On voit clairement que toutes ces étapes prennent énormément de temps. Les acteurs intervenant dans le processus de passation des marchés publics traitent les dossiers avec une certaine lenteur ; ce qui fait que les délais de passation des marchés publics sont longs.

De nos analyses, la cause qui peut être à la base de ce problème est la lenteur administrative.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse n°3 comme suit: les longs délais de passation des marchés publics sont dus à la lenteur administrative.

## **II - Tableau de Bord de l'Etude et revue de littérature**

### **A- Tableau de bord de l'étude (TBE)**

Le tableau de bord constitue le résumé de tout ce qui suit, à savoir : la problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs

poursuivis, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses de travail.

**Tableau N° V** : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématiques	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	
Niveau général	<u>Problème général</u> : Consommation non optimale des crédits d'investissement au MEMP	<u>Objectif général</u> : Proposer des mesures pour optimiser la consommation des crédits d'investissement au MEMP.	-	-	
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique n°1</u> : l'élaboration tardive des projets de contrats ;	<u>Objectif spécifique n°1</u> : proposer des mesures pour l'élaboration à temps des projets de contrats ;	<u>Cause spécifique n°1</u> : la négligence des gestionnaires de crédits et la lourdeur dans le traitement des dossiers au niveau de la CPMP.	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> : l'élaboration tardive des projets de contrats est due à la négligence des gestionnaires de crédits et à la lourdeur au niveau de la CPMP.
	2	<u>Problème spécifique n°2</u> : les difficultés de décaissement des fonds	<u>Objectif spécifique n°2</u> : Suggérer des conditions pour l'amélioration des systèmes de décaissement des fonds	<u>Cause spécifique n°2</u> : les dysfonctionnements du SIGFiP et le retard accusé dans le chargement des crédits	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> : les difficultés de décaissement des fonds sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et au retard accusé dans le chargement des crédits
	3	<u>Problème spécifique n°3</u> : les longs délais de passation des marchés	<u>Objectif spécifique n°3</u> : Proposer des mesures pour la réduction des délais de passation des marchés	<u>Cause spécifique n°3</u> : la lenteur administrative.	<u>Hypothèse spécifique n°3</u> : les longs délais de passation des marchés publics sont dus à la lenteur administrative

Source : Résultats de nos investigations

## **B- Revue de littérature**

Il s'agit essentiellement de la revue de littérature liée à « la contribution à une consommation optimale des crédits d'investissements au MEMP ».

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 le sujet afin d'améliorer les recherches antérieures.

En effet, les dépenses d'investissements sont « des dépenses effectuées directement par l'Etat ou subventionnée par lui sous forme diverses. Les investissements contribuent largement à la croissance économique et au processus de développement ». (Félicienne GUINIKOUKOU, Lexique budgétaire, septembre 2001). Cette réalité est bien perçue par l'économiste Alain BARRERE ; pour qui, l'investissement public est vital pour la croissance économique. C'est pour cette raison qu'il écrit : «l'investissement public devient une nécessité nationale. On ne saurait, en effet, concevoir une expansion de l'industrie de transformation, de l'agriculture, des services, en un mot de toutes les activités qui sont dépendantes de l'activité des secteurs de base si le développement de ces derniers n'est pas réalisé. Ainsi, non seulement une grande partie de l'investissement public devient nécessaire, mais encore, il apparaît dans une certaine mesure prioritaire tout au moins au début d'une période d'expansion car il conditionne le développement».

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.

GNIMADI Destin (2009) estime que la lenteur dans l'administration publique est due à une gestion non axée sur les objectifs et l'obligation de résultats, ou sur un déficit de moyens dans certains cas. Selon lui, certains comportements notamment la paresse, le retard, les absences, la corruption et l'attraction de gain facile, contribuent à l'inefficacité et à l'échec d'une organisation rationnelle des services publics donc de la productivité. L'auteur préconise des solutions au nombre desquelles : l'instauration d'un travail par objectifs en lieu et place du travail, l'instauration de l'obligation de résultats, la mise en place d'un système fiable d'évaluation des performances individuelle et organisationnelle, la mise en place de moyens adéquats, d'un mécanisme efficace d'avancement et de suivi de carrière basée sur la performance individuelle, la dépolitisation de l'administration publique, la lutte contre la corruption. La principale cause se trouvant à la base de ce problème est la lenteur dans l'exécution du budget général de l'Etat.

Selon Maurice DUVERGER (1978), l'exécution du budget est dominée par l'idée du contrôle. Ce contrôle entraîne une lenteur considérable dans l'exécution des dépenses publiques. C'est pour pallier ce problème que le MEF, soucieux de la lenteur observée dans les procédures d'exécution des dépenses publiques, a adopté depuis le 19/12/2000 des réformes au niveau desdites procédures. Les procédures d'exécution des dépenses publiques sont autorisées dans des conditions bien définies. Les raisons justifiant ces

réformes, sont manifestement liées aux irrégularités qui entourent les procédures. Ainsi, comme l'affirme ADJAHOU (1992), les pratiques malsaines ou les insuffisances relatives à l'exécution du BGE, constituent une particularité au Bénin qu'il faille impérativement corriger par le respect des textes qui définissent les conditions d'exécution des dépenses publiques.

Quant à de SOUZA F, il suggère les actions suivantes :

- former les cadres et organiser des recyclages continus afin de favoriser la maîtrise par les différents acteurs de ces procédures ;
- approvisionner le SIGFiP, dès la fin du premier mois de l'année, de crédits après le vote du budget afin de donner plus d'opportunité aux gestionnaires de crédits pour la consommation ;
- assister techniquement et matériellement les animateurs de la réforme budgétaire afin que les nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques mises en œuvre soit opérationnelles pour la gestion efficiente et efficace des projets et programmes.

Toujours dans le but de répondre à cette préoccupation, AWOUNOU (2005), propose les mesures suivantes :

- la connexion des ministères sectoriels qui ne le sont pas encore à la base des données dans le SIGFiP ;
- la poursuite, par la DGTCP, des efforts pour réduire autant que possible les délais de paiement.

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

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

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

Nous aborderons ici les approches théorique et empirique de l'étude.

### **I- Approche théorique**

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

### **A- Choix des outils théoriques liés à l'élaboration tardive des projets de contrats**

#### **1- Normes ou repères d'amélioration**

L'élaboration des projets de contrat est nécessaire pour la passation des marchés publics. Pour cela, ces projets de contrat doivent être élaborés à temps afin de faciliter la consommation des crédits d'investissement.

#### **2- Seuil de décision**

Le seuil de décision prendra uniquement en compte les données du guide d'entretien et du questionnaire adressé aux acteurs de la chaîne des dépenses du MEMP et les agents de la Commission de Passation des Marchés Publics. Les entretiens ont été faits avec les cadres de la Commission de Passation des Marchés Publics du MEMP.

A ce niveau, seront retenues comme causes réelles, les réponses identiques obtenues auprès de la majorité des enquêtés.

## **B -Choix des outils théoriques liés aux difficultés de décaissement des fonds**

### **1 -Normes ou repères d'amélioration**

Pour remédier à ce problème de difficultés de décaissement des fonds, il est judicieux de procéder au renforcement du réseau SIGFIP et de procéder au chargement des crédits à temps.

### **2- Seuil de décision**

Le seuil de décision prendra uniquement en compte les données du guide d'entretien et du questionnaire adressé aux acteurs de la chaîne des dépenses du MEMP et les agents de la Commission de Passation des Marchés Publics. Les entretiens ont été faits avec les cadres de la Commission de Passation des Marchés Publics du MEMP.

A ce niveau, seront retenues comme causes réelles, les réponses identiques obtenues auprès de la majorité des enquêtés.

## **C- Choix des outils théoriques liés aux longs délais de passation des marchés publics**

### **1- Normes ou repères d'amélioration**

Pour remédier à ce problème de longs délais de passation des marchés publics, il faudra prendre des mesures afin de réduire ces délais.

### **2 -Seuil de décision**

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et du questionnaire adressé aux acteurs de la chaîne des dépenses. Les

entretiens ont été faits avec les responsables de la DRFM et de la DPP du MEMP.

Les causes réelles du problème abordé seront donc les réponses identiques obtenues de la majorité des personnes rencontrées.

## **II -Approche empirique**

L'approche empirique nous a permis de mettre en relief la méthode et la technique de notre recherche. Il s'agit, en effet, de la collecte des données. A ce niveau, nous avons identifié plusieurs étapes :

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

### **A- Objectif de la collecte des données**

Les enquêtes réalisées ont eu pour objectif la mobilisation des données nécessaires pour la vérification des hypothèses formulées dans notre recherche.

Ainsi, d'une manière spécifique, nos enquêtes nous ont permis de vérifier si:

- l'élaboration tardive des projets de contrats est due à la négligence des gestionnaires de crédits et à la lourdeur au niveau de la CPMP ;
- les difficultés de décaissement des fonds sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et au retard dans le chargement des crédits ;
- les longs délais de passation des marchés publics sont dus à la lenteur administrative.

## **B- Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon**

Dans un premier temps, nous avons fait une enquête par sondage à partir d'un questionnaire que nous avons adressé à un échantillon représentatif des acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques.

Dans un second temps, nous avons donné priorité au guide d'entretien pour interroger certains acteurs qui interviennent dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques, afin de contourner les éventuelles inerties qui pourraient être observées lors des réponses au questionnaire.

L'échantillon représentatif est composé de 60 personnes dont :

- 27 agents de la DPP ;
- 25 agents de la DRFM ;
- 8 agents de la Commission de Passation des Marchés Publics.

## **C- Spécification des données à mobiliser**

Les données à mobiliser à travers notre enquête concernent :

- les causes réelles qui justifient l'élaboration tardive des projets de contrats ;
- les causes se trouvant à la base des difficultés de décaissement des fonds ;
- les raisons qui expliquent les longs délais de passation des marchés publics.

## **D- Conception d'un guide d'entretien**

En vue de la vérification de nos hypothèses, nous avons réalisé un guide d'entretien qui est conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés.

Ce guide nous a servi d'une part à vérifier, de façon directe, les hypothèses et d'autre part à recueillir les suggestions des différents acteurs.

### **E- Recherche documentaire**

Elle a été d'une grande utilité lors de nos recherches. Elle nous a permis d'élargir notre champ de vision, de collecter les informations utiles pour la rédaction de la revue de littérature et de rassembler les ouvrages et les études faites sur le problème en résolution.

## **Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions**

Dans cette section, nous allons décrire la réalisation de nos enquêtes, présenter et analyser les résultats obtenus dans le but de vérifier les hypothèses précédemment formulées et enfin, nous proposerons des solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

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

#### **I- De la mobilisation à l'analyse des données**

##### **A- Mobilisation des données**

Dans le cadre de notre recherche, nous avons effectué deux types d'enquêtes : une enquête basée sur un questionnaire adressé aux différents acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques et une enquête basée sur les entretiens directs.

##### **B- Difficultés rencontrées**

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation des enquêtes concernent surtout les entretiens directs avec les autorités des différentes structures du MEMP en charge de l'exécution des dépenses publiques.

En effet, ces dernières étaient pour la plupart en mission ou n'étaient pas disponibles pour nous recevoir à cause du volume de leur travail. Toutes ces raisons ont fait que des rendez-vous étaient souvent reportés et notre tâche rendue plus difficile.

De même, il a été très difficile d'avoir accès à certains documents nécessaires à la réalisation de notre travail.

### **C- Limites des données**

Les limites concernent essentiellement l'insuffisance des informations collectées et leur qualité. Les données recueillies ne sont pas issues d'une discussion approfondie avec les autorités.

### **D - Présentation et analyse des données**

#### **1- Présentation et analyse des données collectées relatives à l'élaboration tardive des projets de contrats**

Des divers entretiens que nous avons eus avec les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques et des questionnaires adressés à ces mêmes acteurs par rapport au retard dans l'élaboration des projets de contrats, les données ci-après ont été recueillies et consignées dans le tableau suivant :

**Tableau N°VI** : Répartition des données relatives au retard dans l'élaboration des projets de contrats

<b>Eléments de réponses</b>	<b>Effectif</b>	<b>Fréquence</b>
La négligence des gestionnaires de crédits	25	0,42
La lourdeur dans le traitement des dossiers au niveau de la CPMP	35	0,58
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>1</b>

**Source** : Résultats des enquêtes

L'analyse des résultats consignés dans le tableau appelle les observations suivantes :

- 42% des enquêtés répondent que l'élaboration tardive des projets de contrats est due à la négligence des gestionnaires de crédits;
- 58% des enquêtés répondent que l'élaboration tardive des projets de contrats est due à la lourdeur dans le traitement des dossiers au niveau de la CPMP.

## **2- Présentation et analyse des données collectées relatives aux difficultés de décaissement des fonds**

Des divers entretiens que nous avons eus avec les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques et des questionnaires adressés à ces mêmes acteurs, par rapport aux difficultés de décaissement des fonds, les données ci-après ont été recueillies.

**Tableau N°VII:** Répartition des données relatives aux difficultés de décaissement des fonds

<b>Éléments de réponses</b>	<b>Effectif</b>	<b>Fréquence</b>
Les dysfonctionnements du SIGFiP	30	0,5
Le retard accusé dans le chargement des crédits	30	0,5
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>1</b>

**Source** : Résultats des enquêtes

L'analyse des résultats consignés dans le tableau appelle les observations suivantes :

- 50% des enquêtés répondent que les difficultés de décaissement des fonds sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP ;

- 50% des enquêtés répondent que les difficultés de décaissement des fonds sont dues au retard accusé dans le chargement des crédits.

### **3- Présentation et analyse des données relatives aux longs délais de passation des marchés publics**

Des divers entretiens que nous avons eus avec les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques et des questionnaires adressés à ces mêmes acteurs, par rapport à la mise à disposition tardive des fonds, les données ci-après ont été recueillies.

**Tableau N°VIII:** Répartition des données relatives aux longs délais de passation des marchés publics

<b>Eléments de réponses</b>	<b>Effectif</b>	<b>Fréquence</b>
La lenteur administrative	45	0,75
Autres	15	0,25
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>1</b>

**Source :** Résultats des enquêtes

L'analyse des résultats consignés dans le tableau appelle les observations suivantes :

- 75% des enquêtés répondent que les longs délais de passation des marchés publics sont dus à la lenteur administrative ;
- 25% des enquêtés avancent d'autres raisons qui ne sauraient être regroupées sous une appellation unique pouvant représenter une cause générique.

## **II - Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic**

Dans cette partie, il sera question de vérifier les hypothèses et de réaliser la synthèse du diagnostic.

### **A -Vérification des hypothèses**

Elle se fait par rapport à chaque problème spécifique.

#### **1- Vérification de l'hypothèse n°1**

L'analyse des données des enquêtes recueillies nous permet de nous rendre compte de la récurrence du problème de l'élaboration tardive des projets de contrats ; la cause qui justifie cet état de chose est la lourdeur observée au niveau de la CPMP.

A cet effet, nos enquêtes sur le terrain confirment que le problème de l'élaboration tardive des projets de contrats est dû à la lourdeur observée au niveau de la CPMP; par conséquent, **l'hypothèse n°1 est partiellement vérifiée.**

#### **2- Vérification de l'hypothèse n°2**

Il résulte de l'analyse des données recueillies lors des enquêtes que, les difficultés de décaissement des fonds sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et au retard accusé dans le chargement des crédits.

A cet effet, l'hypothèse selon laquelle les difficultés de décaissement des fonds sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et au retard accusé dans le chargement des crédits se trouve être entièrement vérifiée.

**L'hypothèse n°2 est entièrement vérifiée.**

#### **3- Vérification de l'hypothèse n°3**

L'analyse des données recueillies nous a permis de constater la récurrence des longs délais de passation des marchés publics et la cause se trouvant à l'origine de ce problème est la lenteur administrative.

Cette raison vient donc confirmer l'hypothèse selon laquelle les longs délais de passation des marchés publics sont dus à la lenteur administrative.

**L'hypothèse n°3 est complètement vérifiée.**

## **B- Etablissement du diagnostic**

### **1- Élément de diagnostic n°1**

L'élaboration tardive des projets de contrats est due à la lourdeur observée au niveau de la CPMP.

### **2- Élément de diagnostic n°2**

Les difficultés de décaissement des fonds sont dues aux dysfonctionnements du SIGFIP et au retard accusé dans le chargement des crédits.

### **3- Élément de diagnostic n°3**

Les longs délais de passation des marchés publics résultent de la lenteur administrative.

L'établissement de ces diagnostics nous a permis de trouver des solutions concrètes et de proposer les conditions de leur mise en œuvre pour juguler les causes des problèmes étudiés.

## **Paragraphe 2 : Les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre**

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer des corrections aux causes l'ayant engendré, tout en prenant en compte les objectifs. Il s'agit en réalité de renforcer les atouts et d'enrayer les faiblesses. Aussi des solutions seront-elles proposées pour l'élimination des différentes causes se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques.

### **I- Les approches de solutions**

#### **A- Approches de solutions à l'élaboration tardive des projets de contrats**

De la vérification des hypothèses, il ressort que la lourdeur observée au niveau de la CPMP explique l'élaboration tardive des projets de contrats.

En effet, étant donné la volonté manifeste des gouvernants actuels de faire du Bénin un pays émergent avec un taux de croissance à deux chiffres, il est opportun de responsabiliser chaque membre de la CPMP avec rédaction d'un manuel de procédure décrivant les tâches afin que les projets de contrat puissent être élaborés dans les délais raisonnables ou du moins légaux et que les responsabilités puissent être situées. Il faut en outre penser à la simplification des tâches au niveau de la CPMP.

La CPMP doit, entre autres dispositions à prendre, lancer des appels d'offres groupés dans les délais requis pour accélérer l'acquisition des équipements et le démarrage des travaux de construction.

#### **B- Approches de solutions aux difficultés de décaissement des fonds**

Quant au problème spécifique n°2, le diagnostic établi révèle que les difficultés de décaissement des fonds s'expliquent par les

dysfonctionnements du réseau SIGFiP et le retard accusé dans le chargement des crédits.

Eu égard aux les nombreux avantages tirés par l'Etat béninois avec l'avènement du SIGFiP et dans le souci d'assainissement des finances publiques (traçabilité de toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées par l'Etat), il est urgent d'adjoindre au réseau SIGFiP une maintenance préventive permanente, favorisant ainsi une bonne connexion des ministères sectoriels et institutions de l'Etat au réseau central (plateforme) basée à la DGB.

Aussi faudrait-il étendre le réseau à chaque unité de gestion pour permettre aux gestionnaires de travailler à tout moment s'ils le désirent. Cela nécessiterait l'acquisition de nouveaux matériels informatiques.

Il faudrait également former les agents de la DRFM chargés de saisir les données des actes d'engagement ou de mandatement dans le SIGFiP sur l'appropriation de l'outil informatique et des procédures.

Tout ceci facilite certes le décaissement des fonds, mais il faut que les ressources soient disponibles. Il faut procéder au chargement des crédits dès que le budget est voté c'est-à-dire au premier trimestre de l'année.

Nous proposons l'amélioration des systèmes de recouvrement des recettes fiscales. Il faudrait, à cet effet, renforcer les capacités des régies financières. L'Etat pourrait trouver un système de motivation du personnel des régies en vue d'améliorer, de façon significative, les recettes publiques.

### **C- Approches de solutions au problème de longs délais de passation des marchés publics**

La lenteur administrative est à l'origine des longs délais de passation des marchés publics.

Résoudre ce problème, revient à accélérer la procédure de passation des marchés publics. Pour atteindre cet objectif, les acteurs intervenant dans la procédure de passation des marchés publics doivent réduire les délais de traitement des dossiers. Il est opportun de responsabiliser chaque membre des organes chargés de la passation des marchés publics afin que les marchés puissent être passés dans les délais raisonnables ou du moins légaux et que les responsabilités puissent être situées.

Il faut également que les gouvernants pensent à une formation accélérée et rigoureuse des organes chargés de la passation des marchés publics et à décourager les esprits pessimistes. Par ailleurs, les procédures de passation des marchés publics doivent être bien maîtrisées par les agents.

## **II- Conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude**

Les solutions proposées ne trouveront leur efficacité qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre.

Une consommation optimale des crédits d'investissement du MEMP suppose la résolution des problèmes spécifiques à travers les approches de solutions proposées. Cependant, l'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra être complète, que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre.

### **A- Conditions de mise en œuvre des solutions**

#### **1- Suggestions à l'endroit des autorités gouvernementales**

Pour une application correcte et diligente des solutions proposées, le Gouvernement, à travers le MEMP, doit entre autres :

- dépolitiser l'administration publique en mettant l'homme qu'il faut à la place qu'il faut avec des mandats au poste afin de situer les responsabilités, en cas de défaillance dans l'application des procédures d'exécution des dépenses publiques ;
- mettre en place une commission mixte (Ministères en charge de l'éducation, MEF, PTF) pour un diagnostic de la chaîne d'exécution des dépenses et des mesures correctives, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de modernisation des finances publiques ;
- veiller à la poursuite des formations au profit des membres des organes de la réforme budgétaire (comité de pilotage, la cellule de suivi et évaluation, les points focaux) ;
- réduire les délais de passation des marchés publics et alléger les procédures de décaissement ;
- respecter les « clauses de contrats » (les engagements de l'Etat) surtout en matière de paiement envers les tiers .

Aussi, faut-il pour réussir en la matière, un engagement soutenu et régulier de la part du gouvernement. La sanction doit désormais être de règle pour décourager les mauvais esprits qui ne visent que leurs intérêts particuliers et encourager ceux qui donnent de bons exemples.

## **2- Suggestions à l'endroit de la Commission de Passation des Marchés Publics**

La passation et l'exécution des marchés publics ne sont rien d'autre que la mise en œuvre du PIP qui est le principal moteur de développement d'un pays et, par conséquent, son taux de croissance. A cet effet, la CPMP doit :

- élaborer dans les meilleurs délais les dossiers d'appel d'offres ;
- veiller au respect des délais de passation des marchés publics et au suivi adéquat des résultats de dépouillement et de jugement des offres transmis à

la DNCMP pour avis. Ces dispositions sont prises afin que les marchés soient attribués tôt aux entrepreneurs et prestataires pour permettre à ces derniers de disposer d'un temps raisonnable pour leur exécution, conformément aux clauses contractuelles contenues dans le PTA ;

- transmettre à bonne date le plan de passation des marchés du MEMP à la DNCMP afin que cette dernière puisse planifier ses activités en conséquence.

### **3- Suggestions liées aux ressources**

Il s'agit de :

- faciliter et accompagner l'acquisition de matériels roulants ;
- renforcer les capacités des acteurs de la chaîne de dépense dans les techniques d'évaluation des coûts des activités.

### **4- Suggestions liées au cadre institutionnel**

Il serait souhaitable de :

- inviter tous les gestionnaires de crédits à veiller à l'exécution rapide des crédits mis en place dès le vote du budget et à l'application correcte du contenu de la lettre de notification de crédits de la loi de finances initiale ;
- respecter scrupuleusement les activités prévues dans le PTA, le plan de consommation des crédits et le plan de passation des marchés publics ;
- prendre les dispositions pour que tous les coordonnateurs de projets et programmes, les régisseurs et les billeteurs soient nommés avant le démarrage de l'exercice budgétaire ;
- mettre en place une politique de recrutement et de gestion de carrière du personnel administratif qualifié puis penser à leur mise à niveau et à leur recyclage ;
- vulgariser tous les documents de stratégies existant dans le système ;

- prévoir un renforcement de capacité en matière de gestion de projet notamment les étapes de formulation des projets (analyse de besoins, étude de faisabilité, rédaction des documents de programmes).

Par ailleurs, la Direction Générale du Budget a recommandé aux ministères sectoriels :

- d'élaborer le plan d'opérationnalisation des programmes appuyé du plan de travail des cellules de suivi évaluation qu'ils feront parvenir à la DGB au plus tard le 20 janvier ;

- d'élaborer les outils de gestion, notamment, le plan d'opérationnalisation du budget programme, le plan de passation des marchés, le plan de mandatement, le plan de trésorerie et ce, au plus tard le 31 janvier ;

- d'élaborer des rapports d'étape à la fin du premier semestre ;

- d'élaborer des rapports de performances à la fin de chaque gestion budgétaire;

- de créer ou de rendre fonctionnels, au niveau de chaque ministère ou institution de l'Etat, les comités de suivi évaluation du PIP.

### **5- Suggestions liées à la planification**

A cet égard, il convient de :

- élaborer les projets de plans de travail annuel, de plans de passation des marchés publics et les plans de consommation des crédits au cours du dernier trimestre de l'année N-1 ;

- inviter la Cellule de Suivi-Evaluation (CSE) à veiller à l'harmonisation des chronogrammes au cours des différentes sessions de programmation ;

- faire élaborer, par toutes les structures, les manuels de procédures ;

- inviter la Cellule de Suivi-Evaluation à revoir les outils de programmation et de suivi (y compris des projets de construction et d'équipement) aux fins de leur amélioration et standardisation et les vulgariser;

- veiller à l'arrimage entre tous les documents de stratégies.

**B- Tableau de synthèse de l'étude**

**Tableau N°IX** : Synthèse de l'étude

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Solutions
Niveau Général		Consommation non optimale des crédits d'investissement	Proposer des mesures pour optimiser la consommation des crédits d'investissement	-	-	-
N I V E A X  S P E C I F I Q U E S	1	l'élaboration tardive des projets de contrats	proposer des mesures pour l'élaboration à temps des projets de contrat	la négligence des gestionnaires de crédits et la lourdeur dans le traitement des dossiers au niveau de la CPMP.	l'élaboration tardive des projets de contrats est due à la négligence des gestionnaires de crédits et à la lourdeur au niveau de la CPMP.	responsabiliser chaque membre de la CPMP avec rédaction d'un manuel de procédure simplifier les tâches au niveau de la CPMP.
	2	les difficultés de décaissement des crédits budgétaires	Suggérer des conditions pour l'amélioration des systèmes de décaissement des fonds	les dysfonctionnements du SIGFiP et le retard accusé dans le chargement des crédits	les difficultés de décaissement des fonds sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et au retard accusé dans le chargement des crédits	une maintenance préventive permanente du réseau SIGFiP , chargement des crédits dès le premier trimestre
	3	les longs délais de passation des marchés publics	Proposer des mesures pour la réduction des délais de passation des marchés	la lenteur administrative	les longs délais de passation des marchés publics sont dus à la lenteur administrative	une formation accélérée et rigoureuse des organes chargés de la passation des marchés publics

**Source** : Résultats des enquêtes (2013)

## **CONCLUSION**

La réalisation de la présente étude relative à une consommation optimale des crédits d'investissement nous a permis de relever, après un état des lieux des directions centrales du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire qu'une kyrielle de problèmes mine la consommation optimale de ces crédits. Au nombre de ces problèmes, nous pouvons citer :

- l'élaboration tardive des projets de contrats ;
- les difficultés de décaissement des fonds ;
- les longs délais de passation des marchés publics.

Il est donc indispensable de trouver les solutions idoines pour les corriger et améliorer la consommation des crédits d'investissement.

A l'heure actuelle où l'on parle de la gratuité des enseignements maternel et primaire, il s'agira, pour le Bénin en général et pour le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire en particulier, de repenser sa politique de consommation des crédits d'investissement. Dans ce cadre, les objectifs ci-après ont été fixés :

- proposer des mesures pour l'élaboration à temps des projets de contrat ;
- suggérer des conditions pour l'amélioration des systèmes de décaissement des crédits budgétaires ;
- proposer des mesures pour la réduction des délais de passation des marchés.

Aussi des solutions ont-elles été apportées pour résoudre ce problème de consommation non optimale des crédits d'investissement. Par ailleurs, il est à noter que des recommandations ont été faites, dans le cadre de cette étude, et elles ne peuvent être effectives qu'à travers une action concertée de tous les acteurs intervenant dans le circuit des dépenses publiques.

Notre conviction est que la prise en compte des recommandations et l'application correcte des solutions proposées permettent d'améliorer la consommation des crédits d'investissement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I- OUVRAGES GENERAUX**

- BORDELEAU, Yvan (1992) : « **Gestionnaires performants...Comment expliquent-ils leur succès ?** » Edition Agence d'Arc, 217p
- GAUDEMET, Paul Marie et MOLINER Joël : « **Finances publiques : budget trésor** » Tome 1, 7<sup>ème</sup> édition
- MUZELLEC, Raymond (1997) : « **Finances publiques : concours administratifs catégorie A** », IPAG-IRA, 10<sup>ème</sup> édition, SIREY
- **ADJAHO Richard** (1992) « La faillite du contrôle des finances publiques au Bénin (1960 – 1990) », éditions du Flamboyant

### **II- MEMOIRES**

- AWANOU Victoire (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.
- OLOUKOÏ Isidor Worou (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 Ulrich (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.
- DAGBO Méline (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.

- BANWOLA V. (2006) « L'éradication des déterminants de la sous consommation des crédits budgétaires au Bénin », ENAM
- GNIMADI Destin (2009) « Administration, la lenteur de tortue qui tue le développement », mémoire de fin de formation.

**III- PUBLICATIONS DIVERSES**

- Formation sur les nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques ;
- Atelier relatif à la troisième revue trimestrielle des activités inscrites au PTA 2013 du MEMP ;
- de SOUZA F. « Le budget programmes concepts de base et méthodologie d'élaboration ».

**IV- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES**

- Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances ;
- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- Décret n°2012-538 du 17 décembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire ;
- Code des marchés publics.

## **ANNEXES**

**Annexe1**

**Organigramme du MEMP**

## Annexe2

### Questionnaire

Madame, Monsieur Bonjour

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons choisi d'orienter nos recherches sur le thème : Contribution à une consommation optimale des crédits d'investissement du MEMP. A cet effet, nous avons recours à vous afin de nous éclairer sur un certain nombre d'interrogations. Nous vous savons gré par avance de toute la promptitude dont vous ferez preuve à notre égard et nous vous remercions pour votre précieuse contribution.

**NB** : faites une croix devant la réponse qui vous semble la plus plausible.

1- La consommation non optimale des crédits d'investissement peut être due à :

- l'élaboration tardive des projets de contrat ;
- les difficultés de décaissement des fonds
- les longs délais de passation des marchés publics ;
- Autres propositions.

2- L'élaboration tardive des projets de contrat est due :

- à la négligence des gestionnaires de crédits ;
- à la lourdeur observée au niveau de la CPMP ;
- autres propositions.

3- Les difficultés de décaissement des fonds s'expliquent par :

- les dysfonctionnements du SIGFiP ;
- le retard observé dans le chargement des crédits ;
- autres propositions.

4- Qu'est ce qui justifie les longs délais de passation des marchés publics ;

- la lenteur administrative ;
- autres propositions.

Merci !

### **Annexe 3**

#### **GUIDE D'ENTRETIEN**

- 1- Pouvez-vous nous citer quelques raisons qui expliquent la non consommation des crédits d'investissement publics de votre ministère ?
  
- 2- Pensez-vous que la lourdeur observée au niveau de la CPMP peut être à la base de l'élaboration tardive des projets de contrat des marchés publics ?
  
- 3- Qu'est-ce qui explique les difficultés de décaissement des fonds ?
  
- 4- La lenteur administrative peut-elle être à la base des longs délais de passation des marchés publics ?
  
- 5- Selon vous quelles sont les solutions à proposer pour une consommation optimale des crédits d'investissement ?
  
- 6- Avez-vous des suggestions pour la mise en œuvre des solutions proposées? Si oui lesquelles ?

Merci !

**TABLE DES MATIERES**

<b><u>INTRODUCTION</u></b>	<b>1</b>
<b><u>CHAPITRE PREMIER</u> : Cadre institutionnel de l'étude, observations de stage et ciblage de la problématique</b>	<b>5</b>
<b><u>SECTION 1</u> : Cadre physique de l'étude et observation de stage</b>	<b>6</b>
<b><u>Paragraphe 1</u> : Présentation générale du MEMP</b>	<b>6</b>
<b>I</b> Historique, missions et organisation	<b>6</b>
<b>I.A</b> Historique	<b>6</b>
<b>I.B</b> Missions et organisation du MEMP	<b>7</b>
<b>I.B.1</b> Missions	<b>7</b>
<b>I.B.2</b> Organisation du MEMP	<b>8</b>
<b>I.B.2.a</b> Les directions centrales	<b>8</b>
<b>I.B.2.b</b> Les directions techniques	<b>9</b>
<b>II</b> Présentation de la DPP et de la DRFM	<b>9</b>
<b>II.A</b> La Direction de la Programmation et de la Prospective	<b>9</b>
<b>II.B</b> La Direction des Ressources Financières et du Matériel	<b>11</b>
<b><u>Paragraphe 2</u> : Etat des lieux de base sur les prestations du cadre de l'étude</b>	<b>12</b>
<b>I</b> Les ressources du Ministère	<b>12</b>
<b>I.A</b> Les ressources humaines de la DPP et de la DRFM	<b>12</b>
<b>I.B</b> Les ressources financières et matérielles	<b>13</b>
<b>II</b> Les procédures d'exécution des dépenses publiques et la procédure d'élaboration des dossiers d'appel d'offres (DAO)	<b>14</b>
<b>II.A</b> Les procédures d'exécution des dépenses publiques	<b>14</b>
<b>II.A.1</b> La procédure normale	<b>15</b>
<b>II.A.1.a</b> La phase administrative	<b>15</b>
<b>II.A.1.b</b> La phase comptable : le paiement	<b>23</b>
<b>II.A.2</b> La procédure exceptionnelle	<b>24</b>

<b>II.A.2.a</b>	Dépenses exécutées par ordre de paiement	<b>24</b>
<b>II.A.2.b</b>	Procédure engagement-ordonnancement	<b>24</b>
<b>II.A.2.c</b>	Procédure de délégation –ordonnancement	<b>25</b>
<b>II.B</b>	La procédure d'élaboration des dossiers d'appel d'offres	<b>25</b>
	<b><u>SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE</u></b>	<b>27</b>
	<b><u>Paragraphe 1 : Choix et spécification de la problématique</u></b>	<b>27</b>
<b>I</b>	Choix de la problématique	<b>27</b>
<b>I.A</b>	De l'inventaire des forces et faiblesses au choix de la problématique	<b>28</b>
<b>I.A.1</b>	Inventaire des forces et faiblesses	<b>28</b>
<b>I.A.2</b>	Choix de la problématique	<b>30</b>
<b>II</b>	Spécification, vision globale et séquences de résolution de la problématique	<b>31</b>
<b>II.A</b>	Spécification de la problématique	<b>31</b>
<b>II.B</b>	Vision globale et séquences de la résolution de la problématique	<b>32</b>
<b>II.B.1</b>	Approche générique liée au problème général	<b>32</b>
<b>II.B.2</b>	Approches génériques liées aux problèmes spécifiques	<b>33</b>
<b>II.B.2.a</b>	Approche générique de résolution liée au problème spécifique n°1	<b>33</b>
<b>II.B.2.b</b>	Approche générique de résolution liée au problème spécifique n°2	<b>33</b>
<b>II.B.2.c</b>	Approche générique de résolution liée au problème spécifique n°3	<b>33</b>
<b>II.B.3</b>	Séquences de résolution de la problématique	<b>34</b>
	<b><u>CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions</u></b>	<b>35</b>
	<b><u>SECTION 1 : Du cadre théorique de l'étude à la méthodologie adoptée</u></b>	<b>36</b>
	<b><u>Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature</u></b>	<b>36</b>
<b>I</b>	Objectifs, cause et hypothèses	<b>36</b>
<b>I.A</b>	Objectifs de l'étude	<b>36</b>
<b>I.A.1</b>	Objectif général	<b>36</b>
<b>I.A.2</b>	Objectifs spécifiques	<b>36</b>
<b>I.B</b>	Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution	<b>37</b>

<b>I.B.1</b>	Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1	<b>37</b>
<b>I.B.2</b>	Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2	<b>38</b>
<b>I.B.3</b>	Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3	<b>39</b>
<b>II</b>	Tableau de bord de l'étude et revue de littérature	<b>39</b>
<b>II.A</b>	Tableau de bord de l'étude (TBE)	<b>39</b>
<b>II.B</b>	Revue de littérature	<b>41</b>
	<b><u>Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude</u></b>	<b>44</b>
<b>I</b>	Approche théorique	<b>44</b>
<b>I.A</b>	Choix des outils théoriques liés à l'élaboration tardive des projets de contrat	<b>44</b>
<b>I.A.1</b>	Normes ou repères d'amélioration	<b>44</b>
<b>I.A.2</b>	Seuil de décision	<b>44</b>
<b>I.B</b>	Choix des outils théoriques liés aux difficultés de décaissement des crédits budgétaires	<b>45</b>
<b>I.B.1</b>	Normes ou repères d'amélioration	<b>45</b>
<b>I.B.2</b>	Seuil de décision	<b>45</b>
<b>I.C</b>	Choix des outils théoriques liés aux longs délais de passation des marchés publics	<b>45</b>
<b>I.C.1</b>	Normes ou repères d'amélioration	<b>45</b>
<b>I.C.2</b>	Seuil de décision	<b>45</b>
<b>II</b>	Approche empirique	<b>46</b>
<b>II.A</b>	Objectif de la collecte des données	<b>46</b>
<b>II.B</b>	Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon	<b>47</b>
<b>II.C</b>	Spécification des données à mobiliser	<b>47</b>
<b>II.D</b>	Conception d'un guide d'entretien	<b>47</b>
<b>II.E</b>	Recherche documentaire	<b>48</b>
	<b><u>SECTION 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions</u></b>	<b>48</b>
	<b><u>Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses</u></b>	<b>48</b>
<b>I</b>	De la mobilisation à l'analyse des données	<b>48</b>

<b>I.A</b>	Mobilisation des données	<b>48</b>
<b>I.B</b>	Difficultés rencontrées	<b>48</b>
<b>I.C</b>	Limites des données	<b>49</b>
<b>I.D</b>	Présentation et analyse des données	<b>49</b>
<b>I.D.1</b>	Présentation et analyse des données collectées relatives à l'élaboration tardive des projets de contrats	<b>49</b>
<b>I.D.2</b>	Présentation et analyse des données collectées relatives aux difficultés de décaissement des fonds	<b>50</b>
<b>I.D.3</b>	Présentation et analyse des données collectées relatives aux longs délais de passation des marchés publics	<b>51</b>
<b>II</b>	Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic	<b>52</b>
<b>II.A</b>	Vérification des hypothèses	<b>52</b>
<b>II.A.1</b>	Vérification de l'hypothèse n°1	<b>52</b>
<b>II.A.2</b>	Vérification de l'hypothèse n°2	<b>52</b>
<b>II.A.3</b>	Vérification de l'hypothèse n°3	<b>53</b>
<b>II.B</b>	Etablissement du diagnostic	<b>53</b>
<b>II.B.1</b>	Elément de diagnostic n°1	<b>53</b>
<b>II.B.2</b>	Elément de diagnostic n°2	<b>53</b>
<b>II.B.3</b>	Elément de diagnostic n°3	<b>53</b>
	<b><u>Paragraphe 2</u> : Les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre</b>	<b>54</b>
<b>I</b>	Les approches de solutions	<b>54</b>
<b>I.A</b>	Approches de solutions à l'élaboration tardive des projets de contrats	<b>54</b>
<b>I.B</b>	Approches de solutions aux difficultés de décaissement des fonds	<b>54</b>
<b>I.C</b>	Approches de solutions au problème de longs délais de passation des marchés publics	<b>55</b>
<b>II</b>	Conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude	<b>56</b>
<b>II.A</b>	Conditions de mise en œuvre des solutions	<b>56</b>
<b>II.A.1</b>	Recommandations à l'endroit des autorités gouvernementales	<b>56</b>
<b>II.A.2</b>	Recommandations à l'endroit de la Cellule de Passation des Marchés Publics	<b>57</b>

<b>II.A.3</b>	Recommandations liées aux ressources	<b>58</b>
<b>II.A.4</b>	Recommandations liées au cadre institutionnel	<b>58</b>
<b>II.A.5</b>	Recommandations liées à la planification	<b>59</b>
<b>II.B</b>	Tableau de synthèse de l'étude	<b>60</b>
	<b><u>CONCLUSION</u></b>	<b>61</b>
	<b><u>BIBLIOGRAPHIE</u></b>	<b>64</b>
	<b><u>ANNEXES</u></b>	