

REPUBLIQUE DU BENIN

-----@@-----

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (MESRS)

-----@@-----

UNIVERSITE D'ABOMEY- CALAVI (UAC)

-----@@@-----



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

-----@@@-----

Mémoire de Fin de Formation pour l'obtention du Diplôme du Cycle II

Option : Administration des Finances

Filière : Administration des Finances et du Trésor

Thème

CONTRIBUTION A UNE EXECUTION OPTIMALE DU PROGRAMME
PLURIANNUEL EAU ET ASSAINISSEMENT AU BENIN

Réalisé et soutenu par :

Henri Joël A. A. AHYI

Maître de stage :

Monsieur Nestor GBOYOU

*Chef Service de l'Administration et
des Finances à la DDERPMEDER*

Atlantique Littoral

Directeur de mémoire

Professeur Nicaise MÉDÉ

Enseignant à l'ENAM

Mars 2012

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Monsieur Pierre ADAMMADO

VICE-PRESIDENT : Monsieur Justin GANDJIDON

MEMBRE : Monsieur Edouard SOGLO

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 SON AUTEUR.



Dédicace

Je dédie ce mémoire à mes très chers parents

Remerciements

En cette occasion, qu'il nous soit permis de remercier :

- ✚ le Professeur **Nicaise MÉDÉ**, notre maître de mémoire, qui malgré ses multiples occupations a accepté de diriger ce mémoire ;
- ✚ Monsieur **Nestor GBOYOU**, notre tuteur de stage, qui n'a ménagé aucun effort pour mettre à notre disposition l'expertise et l'assistance nécessaires à la rédaction de ce mémoire ;
- ✚ Monsieur **Justin GANDJIDON**, pour avoir su nous aider et nous orienter dans la pertinence de ses suggestions ;
- ✚ Messieurs **Emile TOMENOU** et **Jean-Claude GBODOGBE**, pour avoir facilité le déroulement de notre stage pratique ;
- ✚ Monsieur **Blaise DOSSA**, nous formulons notre reconnaissance pour votre aide ;
- ✚ Madame **Bénédicta AYEKOUNI**, pour tous ses conseils ;
- ✚ Monsieur **Alain TEKA**, pour son aide inestimable ;
- ✚ tout le corps professoral et le personnel administratif de **l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature** pour avoir contribué à notre formation ;
- ✚ les augustes membres du jury, qui apprécieront ce modeste travail ;
- ✚ tous ceux qui ont contribué à la réalisation de ce travail, dont nous taisons de citer les noms de peur d'en oublier.

Liste des sigles et abréviations

AEP	: Approvisionnement en Eau Potable
AEPA	: Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement
AFD	: Agence Française de Développement
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BPO	: Budget Programme par Objectifs
CdP	: Comité de Pilotage
DAO	: Dossier d'Appel d'Offres
DGB	: Direction Générale du Budget
DG EAU	: Direction Générale de l'Eau
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPGE	: Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau
DRFM	: Direction des Ressources Financières et du Matériel
GTZ	: Organisation Allemande
GIRE	: Gestion Intégrée des Ressources en Eau
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MEE	: Ministère de l'Energie et de l'Eau
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
PPEA	: Programme Pluriannuel Eau et Assainissement
PTF	: Partenaire Technique et Financier
SIGFiP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNV	: Organisation Néerlandaise de Développement
KFW	: Banque Allemande

Liste des tableaux

Tableau N°1 : Aperçu schématique du positionnement des acteurs impliqués dans le programme	15
Tableau N°2 : Evolution des programmations d’ouvrages hydrauliques et de la mobilisation financière de la période de 2006 à 2010	17
Tableau N°3 : Récapitulatif des crédits reportés du PPEA.....	19
Tableau N°4-1 : Situation des ressources financières transférées aux communes pour l’Intermédiation Sociale (ImS) de la période de 2008 à 2010.....	21
Tableau N°4-2 : Situation des ressources financières transférées aux communes pour la réalisation des ouvrages hydrauliques en 2010	22
Tableau N°5 : Regroupement des problèmes par centre d’intérêt	36
Tableau N°6 : Tableau de synthèse des objectifs de l’étude.....	47
Tableau N°7 : Tableau de bord sur « contribution à une exécution optimale du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement au Bénin »	54
Tableau N°8 : Effectif des personnes enquêtées	65
Tableau N°9 : Tableau récapitulatif des données relatives aux causes du problème spécifique N°1	68
Tableau N°10 : Tableau récapitulatif des données relatives aux causes du problème spécifique N°2	69
Tableau N°11 : Tableau récapitulatif des données relatives aux causes du problème spécifique N°3	70

Glossaire de l'étude

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

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

Approvisionnement : action d'approvisionner ; la sécheresse compromet l'approvisionnement en eau potable de la capitale.

Assainissement : action d'assainir ; ensemble de techniques d'évacuation et de traitement des eaux usées domestiques et des excréta humaines.

Appui budgétaire : ce sont des ressources qu'un pays ou un bailleur de fonds met à la disposition d'un autre pays sous forme d'emprunt, d'aide ou de legs, sans tenir compte de l'état d'avancement de ce dernier.

Bailleurs de fonds : ensemble des puissances étrangères qui se sont données pour mission d'assister financièrement les pays pauvres ayant des initiatives de développement mais ne possédant pas de disponibilités financières suffisantes.

Budget Programme par Objectifs : ensemble des prévisions accompagnées des ressources qui visent à atteindre les objectifs visés par le PPEA.

Bureau d'études : maître d'œuvre nommé dans le marché qui par sa compétence technique, est chargé par le maître d'ouvrage de diriger et de contrôler l'exécution des travaux et de proposer leur réception et leur règlement.

Efficience : c'est le fait d'utiliser les ressources les moins coûteuses que possible afin d'atteindre les résultats escomptés.

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

Ordre de service : document contractuellement établi fixant les prix, délais, programmes et autres modalités d'exécution d'un marché.

Ouvrage hydraulique : résultat d'un ensemble de travaux de bâtiments ou de génie civil destiné à fournir de l'eau potable aux populations.

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

Plan de trésorerie : planning qui permet de faire en sorte qu'il y ait les liquidités nécessaires pour exécuter les travaux à un moment donné.

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

Réallocation de crédits : c'est la réorientation de crédits pour un usage autre que celui prévu initialement.

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

Zones rurales : ce sont des zones qui ne sont pas le centre urbain : cas des villages.

Zones semi-urbaines : ce sont des zones qui commencent par prendre le caractère d'une ville. On parle aussi de zones semi-urbaines lorsque la population est supérieure ou égale à 2000 habitants. Exemple : Cocodji.

Zones péri-urbaines : ce sont des zones qui ne font pas partie du noyau central de la ville mais qui tirent leur source de vie de la ville. C'est plus précisément tout ce qui gravite autour du noyau central d'une grande ville. Exemple : Nous avons Glodjigbé qui est une zone péri-urbaine de la commune d'Abomey-Calavi.

Résumé

L'état des lieux sur la gestion financière et comptable du PPEA à la DG Eau fait ressortir trois problématiques. Mais, notre choix s'est porté sur celle de l'exécution optimale du PPEA. La prise en compte des problèmes spécifiques relevant de cette problématique nous a permis d'élaborer les objectifs suivants :

- définir les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières ;
- déterminer les conditions de réalisation dans le délai d'exécution contractuel des ouvrages hydrauliques ;
- identifier des actions pour un meilleur suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes.

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

- la complexité des procédures de gestion financière du PPEA explique la mise à disposition tardive des ressources financières ;
- l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques est dû aux difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés lors de l'exécution des travaux ;
- la non fonctionnalité du système de remontée des informations financières est à la base des difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes.

Ensuite, les investigations précédées d'une méthodologie adoptée ont été réalisées pour la vérification de ces hypothèses et dont l'aboutissement est la détermination des solutions relatées comme suit :

- la dynamisation du cadre de concertation MEE-MEF ;
- l'organisation d'une séance annuelle sur la clarification des procédures de décaissement des ressources financières du PPEA ;
- le renforcement du contrôle systématique de la qualité des prestations fournies par les entreprises et les bureaux d'études ;
- une gestion efficace des procédures de décaissement des décomptes successifs ;
- une opérationnalisation du système de remontée des informations financières ;
- une amélioration de la gestion budgétaire communale des ressources financières transférées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'EXECUTION OPTIMALE DU PPEA.....	4
SECTION I : CADRE DE L'ETUDE DU PPEA	5
Paragraphe 1: Présentation du MERPMEDER et de la DG Eau.....	5
Paragraphe 2 : Caractéristiques du PPEA	10
SECTION II : ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'EXECUTION OPTIMALE DU PPEA.....	16
Paragraphe 1 : Etat des lieux sur la gestion financière et comptable du PPEA	16
Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique de l'exécution optimale du PPEA	35
CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR DES APPROCHES DE SOLUTIONS NECESSAIRES A L'EXECUTION OPTIMALE DU PPEA.....	44
SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'EXECUTION OPTIMALE DU PPEA.....	45
Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'exécution optimale du PPEA.....	45
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude.....	60
SECTION II : ENQUETE DE VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE EXECUTION OPTIMALE DU PPEA	66
Paragraphe 1 : Réalisation des enquêtes nécessaires à la vérification des hypothèses de l'étude	66
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	72
CONCLUSION GENERALE.....	82
Bibliographie	85
Annexes	
Table des matières	

INTRODUCTION GENERALE

Dans le cadre de la Déclaration (New York, 2000) relative aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), l'eau est prise en compte par l'objectif n°7 intitulé : « Assurer un environnement durable ». Cet objectif est structuré en trois cibles dont notamment la cible n°10 qui prévoit de réduire de moitié d'ici à 2015, la proportion de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau potable.

Le Bénin, à l'instar de la plupart des pays africains, s'est engagé dans l'élaboration et la mise en œuvre de politiques conformes aux Objectifs du Millénaire pour le Développement et a retenu l'accès à l'eau potable comme l'une des priorités de la stratégie de réduction de la pauvreté. Ainsi, pour atteindre cet objectif, des Accords de financement ont été signés avec certains Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dont la volonté est d'accompagner la stratégie sectorielle adoptée.

En effet, depuis 1992, la République du Bénin s'est dotée d'une nouvelle stratégie dans le domaine de l'Alimentation en Eau Potable et de l'Assainissement en milieu rural (AEPA). Cette stratégie est mise en œuvre à travers le Projet d'Assistance au Développement du secteur de l'Eau et de l'Assainissement en milieu rural (PADEAR) financés par la Banque Mondiale, le Danemark (DANIDA) et l'Allemagne (GTZ et la KFW).

Par ailleurs la France, à travers l'Agence Française de Développement (AFD), apporte une contribution au Budget Programme de l'hydraulique rurale du Bénin, mise en œuvre depuis 2002 avec l'appui des principaux bailleurs de fonds. Le but de ces Accords de financement est d'améliorer les conditions de vie de la population dans les zones rurales, urbaines et semi-urbaines en assurant leur meilleur accès à l'eau potable.

Malgré tous les efforts fournis par le Bénin, depuis plusieurs années dans le domaine de l'alimentation en eau potable, le secteur de l'eau souffre encore de nombreux maux susceptibles de compromettre l'atteinte des OMD. Ainsi pour remédier à ces maux, le Gouvernement s'est investi à mobiliser d'autres financements

auprès des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Parmi ces PTF, nous avons le Royaume des Pays-Bas qui retient notre attention en raison de son intervention régulière dans le secteur de l'eau.

C'est dans cette optique que de nouveaux Accords de financement ont été signés avec ce dernier. Il s'agit des Accords N°COT0091593, N°COT0091528 et N°COT0091527 du 2 décembre 2006. Ces différents accords visent tous le même objectif qui est d'améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement à travers le Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA).

L'exécution de ce programme à la Direction Générale de l'Eau (DG Eau) a permis la réalisation de plus de six cent soixante deux (662) points d'eau au profit des populations vivant en milieu rural. En dépit de ces acquis, il est à remarquer une consommation partielle des ressources financières du PPEA corroborée par un taux d'exécution financière de 44,05% (soit une consommation de 4.248.340.000 de Francs CFA enregistrée à fin décembre 2010 sur une dotation globale de 9.644.040.000 de Francs CFA allouée à la DG Eau). Cette situation résulte de certaines difficultés liées à l'exécution du programme ; lesquelles constituent de véritables freins à la capacité réelle de la DG Eau à consommer de façon optimale les ressources financières du PPEA. Dans le souci de résorber ces difficultés et de contribuer à une amélioration significative des conditions de vie des populations, nous avons axé notre étude sur le thème : « *Contribution à une exécution optimale du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement au Bénin* ».

Ainsi, le développement du présent thème se fera en deux (02) chapitres :

- un chapitre premier abordera le cadre de l'étude, l'état des lieux et le ciblage de la problématique de l'exécution optimale du PPEA ;
- un deuxième chapitre traitera du cadre théorique et méthodologique de l'étude pour des approches de solutions nécessaires à une exécution optimale du PPEA.

Chapitre premier :

Cadre de l'étude, état des lieux et ciblage de la problématique de l'exécution optimale du PPEA

Ce premier chapitre prend en compte la présentation du cadre de l'étude, l'état des lieux et le ciblage de la problématique de l'exécution optimale du PPEA.

SECTION I : CADRE DE L'ETUDE DU PPEA

Il sera présenté dans cette section, d'une part le Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER), la Direction Générale de l'Eau (DG Eau) et d'autre part, les caractéristiques du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) en République du Bénin.

Paragraphe 1: Présentation du MERPMEDER et de la DG Eau

En République du Bénin, le secteur de l'eau est depuis peu, sous la tutelle du Ministère de l'Energie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et du Développement des Energies Renouvelables (MERPMEDER). A ce titre, la mission du MERPMEDER est l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale de l'eau. Par conséquent, ce ministère a servi de cadre institutionnel pour nos recherches.

I. Présentation du MERPMEDER

Le Ministère de l'Energie et de l'Eau (MEE) est créé par **le décret n°2007-580 du 28 décembre 2007** portant attributions, organisation et fonctionnement du MEE. Conformément à ce décret et en tenant compte du nouveau Gouvernement formé en 2011 ; c'est **le décret N°2011-450 du 28 mai 2011 portant composition du gouvernement** qui est en vigueur. Ainsi, le MEE (devenu MERPMEDER) a pour mission d'élaborer la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans les secteurs des Mines, de l'Energie et de l'Eau.

A. Missions et attributions du MERPMEDER

Dans le secteur de l'eau, le MERPMEDER est responsable de la gestion des ressources en eau sur toute l'étendue du territoire national. Il anime le dialogue nécessaire entre les différents acteurs, assure la gestion du domaine public de l'eau, définit les orientations stratégiques, élabore et veille en collaboration avec tous les acteurs du secteur de l'eau, à la mise en œuvre des stratégies d'approvisionnement en eau potable en milieu rural et en milieu urbain et d'assainissement des eaux usées. En outre, il exerce un contrôle et veille à l'application de tous les textes législatifs et règlementaires relatifs aux entreprises et structures intervenant dans le domaine de l'eau.

B. Organisation et fonctionnement du MERPMEDER

Pour accomplir ces missions, le Ministère dispose :

- d'un Cabinet composé de :
 - un Directeur de Cabinet ;
 - un Directeur Adjoint de Cabinet ;
 - cinq (05) Conseillers Techniques ;
 - un Assistant du Ministre ;
 - un Chef de la Cellule de Communication du Ministère ;
 - un Secrétaire Particulier ;
 - un Attaché de Cabinet.

- des services directement rattachés au Ministre :
 - l'Inspection Générale du Ministère ;
 - la Cellule de Communication ;
 - le Secrétariat Particulier.

- d'un Secrétariat Général du Ministère composé de :
 - un Secrétariat Administratif ;
 - un Service des Pré-archivages ;
 - un Service Informatique ;
 - un Service des Relations avec les Usagers ;
 - une Cellule de Passation des Marchés Publics ;
 - un Service du Protocole du Ministère.

- des Directions Centrales :
 - la Direction des Ressources Humaines ;
 - la Direction des Ressources Financières et du Matériel ;
 - la Direction de la Programmation et de la Prospective.

- des Directions Techniques :
 - la Direction Générale des Mines ;
 - la Direction Générale de l'Energie ;
 - la Direction Générale de l'Eau.

- des structures déconcentrées qui sont les démembrements du Ministère dans les départements ;

- des organismes sous tutelle, il s'agit des entreprises publiques ou semi-publiques et autres structures à gestion plus ou moins autonome intervenant dans les secteurs des Mines, de l'Energie et de l'Eau et qui sont placés sous la tutelle du ministère.

Notre étude se rapportant au Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA), nous ne présenterons que le secteur de l'eau.

II. Présentation de la Direction Générale de l'Eau

Notre structure d'accueil de stage est la Direction Générale de l'Eau (DG Eau). À partir de sa structure organisationnelle, nous aborderons non seulement ses missions mais aussi ses attributions.

A. Structure organisationnelle de la DG Eau

La Direction Générale de l'Eau comprend :

- un Secrétariat Administratif (SA) ;
- une Cellule d'Audit Interne (CAI) ;
- une Direction de l'Information sur l'Eau (DIE) ;
- une Direction de la Planification et de la Gestion de l'Eau (DPGE) ;
- une Direction de la Programmation et du Suivi- Evaluation (DPSE) ;
- une Direction de l'Administration et des Finances (DAF) ;
- une Direction de l'Approvisionnement en Eau Potable (DAEP).

Tous ces organes permettent à la DG Eau d'assurer au mieux ses missions et ses attributions.

B. Missions et attributions de la DG Eau

❖ Missions

Suivant l'arrêté n°2007-18 du 19 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DG Eau, la Direction Générale de l'Eau a pour missions d'assurer la gestion des ressources en eau sur toute l'étendue du territoire, de définir les orientations stratégiques nationales en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées et de veiller à leur mise en œuvre en collaboration avec les autres acteurs concernés.

❖ *Attributions*

Au regard de ses missions, la Direction Générale de l'Eau a pour attributions de :

- élaborer la politique nationale de l'eau et en assurer la mise en œuvre ;
- élaborer la législation et la réglementation relatives à la gestion de l'eau et veiller à leur bonne application ;
- appliquer les normes environnementales dans le secteur de l'eau ;
- mettre en place et assurer le fonctionnement d'un système d'information sur l'eau, incluant la collecte, l'archivage, le traitement et la diffusion des données sur la ressource en eau, les ouvrages et les aménagements hydrauliques ;
- assurer la gestion du domaine public de l'eau ;
- assurer la promotion et le suivi des organismes de bassin hydrographique et les appuyer ;
- assurer la coordination intersectorielle de l'eau et animer le dialogue entre tous les acteurs du secteur de l'eau ;
- assurer le suivi-évaluation des programmes d'eau ;
- définir et suivre la mise en œuvre de la politique tarifaire en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées en relation avec les structures compétentes concernées ;
- appuyer et assurer le développement de la coopération régionale et internationale dans le secteur de l'eau ;
- assurer le contrôle de qualité et le suivi de la mise en œuvre des prescriptions techniques dans le secteur de l'eau ;
- assurer l'assistance technique et l'appui conseil aux divers maîtres d'ouvrage dans le secteur de l'eau ;

- entreprendre ou proposer d'une manière générale, toute action en vue d'une gestion durable des ressources en eau ;
- élaborer et assurer la mise en œuvre des programmes relatifs aux services publics d'eau potable et d'assainissement des eaux usées.

Dans le cadre de l'exercice de cette dernière attribution, la DG Eau assure la mise en œuvre du PPEA.

Paragraphe 2 : Caractéristiques du PPEA

Le Programme Pluriannuel Eau et Assainissement présente une certaine originalité. Celle-ci découle de son historique, du contenu de ses Accords de financement et de sa structuration.

I. Historique et contenu des Accords de financement du PPEA

Nous aborderons l'historique et le contenu des Accords de financement qui constituent la base de la mise en œuvre du PPEA.

A. Historique du PPEA

De 1970 à 1998, le Royaume des Pays-Bas à travers la Fondation Néerlandaise de Développement (SNV) a doté les départements de l'Atacora et de l'Alibori de deux cent cinquante (250) puits dans deux cent deux (202) villages. Le soutien des Pays-Bas a déjà permis de donner l'accès à l'eau potable à environ soixante trois mille (63.000) habitants en milieu rural et péri-urbain selon les normes de desserte (250 habitants pour un point d'eau). En 2004, le Gouvernement des Pays-Bas représenté par son Ambassade à Cotonou s'est engagé à fournir au Gouvernement Béninois un appui au Budget Programme par Objectifs (BPO) du sous-secteur de l'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) en milieu rural. Cet appui est sous-tendu par trois Accords de financement successifs (programmes Eau

I, Eau II et Eau III), signés respectivement les 29 septembre 2004, 01 décembre 2004 et 29 novembre 2005.

De même, l'Ambassade des Pays-Bas a financé des mesures d'urgence dans le cadre de l'extension du système d'Approvisionnement en Eau Potable de Cotonou et de ses agglomérations ; elle a donné un appui au Partenariat National de l'Eau (PNE) pour la promotion de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE) au sein de la société civile. Et enfin depuis 2006, le Gouvernement du Bénin bénéficie d'un appui au Budget programme du secteur de l'approvisionnement en eau potable financé par le Gouvernement des Pays-Bas pour une période initiale de cinq (5) ans qui a été prorogée d'une année. Cet appui budgétaire se concrétise à travers le Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) suivant les modalités définies dans les Accords de financement.

B. Contenu des Accords de financement

Le Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) regroupe au total trois (3) Accords de financement. Il s'agit des Accords de financement suivants : n°COT 0091593, n° COT 0091528 et n° COT0091527 du 02 décembre 2006.

L'Accord de financement **n°COT0091593** traite du PPEA en milieu rural. Quant aux autres, ils traitent respectivement du PPEA en milieux urbain et semi-urbain. Par ces Accords de financement, les Partenaires Techniques et Financiers se sont engagés à financer sous forme de **don non remboursable** les activités du programme à raison d'un montant de **trente cinq milliards sept cent cinquante sept millions quatre vingt dix huit mille (35.757.098.000)** Francs CFA au profit des structures d'exécution du programme. Ces activités ont été mises en œuvre à partir du 15 novembre 2006.

Les fonds alloués à la mise en œuvre des activités du PPEA seront virés en plusieurs tranches dans le compte de disponibilités N°261 2200 B00 0159 intitulé « **COT APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE 2004** », ouvert au nom du Trésor Public dans les livres de la Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest (BCEAO) pour ce qui concerne les structures nationales.

Ils seront mobilisés sur requête de financement adressée par la Direction Générale du Budget (DGB) à l’Ambassade du Royaume des Pays-Bas. En la matière, la DGB adressera un Ordre de Recette (OR) à l’Ambassade des Pays-Bas ; cet Ordre de Recette portera sur la totalité du montant du PPEA tel que fixé dans la convention de financement. L’Ambassade des Pays-Bas procèdera au versement des fonds dans le compte spécial ouvert à la BCEAO à cet effet. Quant aux autres tranches, elles seront versées ultérieurement conformément au plan de décaissement prévu.

Concernant le pilotage du PPEA, il est assuré par un Comité de Pilotage (Cdp) composé de représentants des organismes de tutelle, des structures d’exécution de chaque composante et de l’Ambassade des Pays-Bas comme observateur. Le Cdp joue le rôle d’arbitrage et d’instance de décision pour toutes les composantes du programme en vue de l’atteinte des objectifs par les structures éligibles au PPEA.

II. Objectifs et structures éligibles au PPEA

La formulation du PPEA vise des objectifs et son originalité montre qu’il est mis en exécution au sein de plusieurs structures.

A. Objectifs du PPEA

Le Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) a pour objectif global de contribuer à une amélioration significative de l'accès des populations à l'eau potable et à l'assainissement selon les modalités qui renforcent l'approche programme, l'aide budgétaire sectorielle, la décentralisation, la déconcentration, la réduction de la pauvreté et la gestion intégrée des ressources en eau avec la prise en compte des aspects transversaux. Cet objectif global se décline en quatre objectifs spécifiques assignés respectivement à quatre (04) composantes :

- **composante 1 : le renforcement des conditions de l'aide budgétaire sectorielle¹** qui vise à améliorer les procédures de gestion des Finances Publiques en appui à la décentralisation et à la déconcentration, et à l'atteinte des OMD en matière d'eau potable et d'assainissement ;
- **composante 2 : le transfert de compétences et le développement de la maîtrise d'ouvrage communale** qui a comme objectif d'appuyer le transfert progressif des compétences et le développement des capacités de maîtrise d'ouvrage communale en matière d'AEPA ;
- **composante 3 : le développement des infrastructures d'AEPA.** Elle a comme objectif de contribuer à augmenter équitablement et durablement l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ;
- **composante 4 : l'appui au processus GIRE** dont l'objectif est de contribuer à garantir la disponibilité de l'eau en qualité et en quantité acceptables pour satisfaire tous les usagers dans un cadre de gestion intégrée des ressources en eau.

Chacune de ces composantes regroupe des structures éligibles au programme.

¹ Modifiant la dénomination initiale de cette composante : « Renforcement de l'Aide budgétaire sectorielle au secteur Eau et Assainissement », confer page 49 du document du programme révisé.

B. Structures éligibles au PPEA

Le Ministre Néerlandais de la Coopération Internationale est disposé à financer le PPEA au profit des structures nationales d'exécution encore appelées structures étatiques ci-après :

- la Direction de la Prospection des Financements (DPF) du Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique ;
- la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ;
- la Direction Générale de l'Eau (DG Eau) du Ministère de l'Energie et de l'Eau (MEE) ;
- la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB) du Ministère de la Santé (MS) ;
- les communes bénéficiaires du PPEA ;
- la Délégation pour l'Aménagement du Territoire (DAT) du Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance Locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire (MDGLAAT).

Précisons que d'autres acteurs interviennent aussi dans la mise en œuvre du PPEA. Il s'agit des structures autonomes telles que : la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB), le Partenariat National de l'Eau (PNE) et le Centre Régional de l'Eau Potable et de l'Assainissement à faible coût (CREPA).

Le tableau ci-après donne un aperçu schématique du positionnement des différents acteurs concernés par le programme, soit en tant que structures d'ancrage ou de tutelle, soit comme structures d'exécution.

Tableau N°1 : Aperçu schématique du positionnement des acteurs impliqués dans le programme

N°	Composantes	Structures d’ancrage	Structures d’exécution
1	Renforcement des conditions de l’aide budgétaire sectorielle	MEF, MEE et MS	DGB, DNMP DGTCP, DG Eau
2	Transfert de compétences et développement de la maîtrise d’ouvrage communale	MDGLAAT, ANCB MEF	DAT, DG Eau DHAB, Communes
3	Développement des infrastructures d’AEPA	MEE, MS Communes et CREPA	DG Eau, DHAB SONEB, Communes CREPA
4	Appui au processus GIRE	MEE, PNE	DPGE/DG Eau, PNE

ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin

Source : Document du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement révisé, février 2009.

Notre stage à la DG Eau nous a permis de réaliser un état des lieux avant de parvenir au ciblage de la problématique de l’exécution optimale du PPEA.

SECTION II : ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'EXECUTION OPTIMALE DU PPEA

Dans cette section, nous réaliserons l'état des lieux sur la gestion financière et comptable du programme afin de procéder au ciblage de la problématique de l'exécution optimale du PPEA.

Paragraphe 1 : Etat des lieux sur la gestion financière et comptable du PPEA

La gestion financière et comptable du PPEA fait intervenir plusieurs structures d'exécution du programme. Ainsi, la restitution des constats significatifs sur la gestion financière et comptable du PPEA sera articulée autour de deux axes : d'une part, les procédures de budgétisation des activités et des ressources financières du PPEA et d'autre part l'exécution des dépenses sur les ressources financières du PPEA.

I. Procédures de budgétisation des activités et des ressources financières du PPEA

Nous décrirons les mécanismes de budgétisation des activités éligibles et des ressources financières du PPEA.

A. Budgétisation des activités éligibles au PPEA

Les activités éligibles au PPEA sont budgétisées par le biais du Budget Programme par Objectifs (BPO) sectoriel. La réalisation de ce BPO sectoriel se fait suivant un mécanisme de programmation ascendante.

Ainsi, chaque commune élabore son BPO Eau en fonction de ses objectifs et de ses priorités. A cet effet, les communes doivent disposer des outils de programmation communale tels que : une meilleure Base de données intégrée en

AEP et un Plan de Développement Communal (volet Eau) actualisé. Mais, il est à remarquer **la faible capacité des communes en matière d'élaboration des BPO du secteur de l'eau** à cause du manque de ces outils. Confrontés à cette réalité, les services de l'Eau appuient les communes pour la confection d'un programme d'activités chiffrées sur la base des dotations annuelles à elles affectées.

Ensuite, les services de l'Eau procèdent à la centralisation des besoins exprimés par les communes de leur ressort territorial et à la programmation de leurs propres activités et objectifs éligibles au PPEA en vue d'obtenir le BPO départemental éligible au PPEA. Ce BPO déconcentré est transmis au niveau central pour consolidation. Cette consolidation des BPO déconcentrés et des activités du PPEA à réaliser au niveau de la DG Eau, permet d'obtenir le BPO éligible au PPEA qui n'est qu'une composante du BPO de la DG Eau. (**Voir tableau ci-dessous**)

Tableau N°2 : Evolution des programmations d'ouvrages hydrauliques et de la mobilisation financière de la période de 2006 à 2010

Année	Programmations			Dotations financières (Milliards de FCFA)		
	Nouveaux EPE	Réhabilitations EPE	Total	Ressources Intérieures	Ressources Extérieures	Total
2006	978	700	1678	3,62	11,81	15,43
2007	1642	633	2275	3,80	17,96	21,76
2008	1926	390	2316	3,47	17,47	20,94
2009	1716	348	2064	3,57	13,12	16,69
2010	1122	382	1504	4,15	9,80	13,95
Total	7384	2453	9837	18,61	70,16	88,77

EPE = Equivalents Points d'Eau

Source : SSE/DG Eau.

A la lecture de ce tableau, nous constatons que **le BPO est un outil de programmation et de budgétisation des activités du secteur de l'eau**. Aussi, faut-il souligner une diminution importante des ressources extérieures au cours des deux dernières années.

B. Budgétisation des ressources financières du PPEA

La budgétisation des ressources financières du PPEA est faite à la Direction Générale du Budget (DGB) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

En mars, l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas communique au Ministre chargé des Finances, les montants des ressources financières de l'appui budgétaire en vue de leur inscription au Budget Général de l'Etat de l'année suivante.

Le Ministre chargé des Finances notifie à la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF), le montant des ressources financières du PPEA à inscrire au Budget Général de l'Etat (BGE). Ensuite, la CSPEF centralise et communique le montant de l'aide budgétaire du PPEA à la DGB.

Ainsi, la DGB procède à l'inscription des ressources financières annuelles du PPEA en recettes de fonctionnement et en recettes d'investissement, et cela en adéquation avec les objectifs et les activités définis dans le BPO sectoriel de la DG Eau (éligible au PPEA) contenu dans le projet du budget du ministère en charge de l'Eau. Ces dotations budgétaires annuelles allouées à la DG Eau sont prévues dans une programmation budgétaire (**confer annexe n°1**).

Il arrive que ces dotations budgétaires initiales soient abondées par les reports de crédits, qui entraînent une reprogrammation des crédits non consommés au titre de l'exercice budgétaire précédent.

Sur la base des états édités dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) disponibles, il est à souligner le montant élevé des crédits reportés. Cette situation résulte de **la consommation partielle des ressources financières du PPEA**. Le récapitulatif de ces crédits reportés se présente dans le tableau ci-après :

Tableau N°3 : Récapitulatif des crédits reportés (chiffres en milliers de FCFA)

Années	2007	2008	2009	2010	2011
Crédits reportés	-	602.275	2.260.252	2.312.130	2.744.853

Source : SIGFiP

Dès le vote du Budget Général de l'Etat, les ressources financières du PPEA deviennent disponibles ; les structures d'exécution commencent l'exécution des dépenses sur ces ressources.

II. Exécution des dépenses sur les ressources financières du PPEA

Les dépenses sur les ressources financières du PPEA s'exécutent à trois niveaux : central, déconcentré et décentralisé conformément à la procédure d'exécution des dépenses publiques qui prône **le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable**. En vertu de ce principe, nous distinguons au cours de cette procédure deux (02) phases : la phase administrative et la phase comptable.

A. Phase administrative d'exécution des dépenses

Nous décrivons cette phase administrative selon que les dépenses sont réalisées sur les ressources financières transférées, les crédits délégués ou les crédits non délégués du PPEA.

1) Cas des ressources financières transférées aux communes

La phase administrative est réalisée par le Maire, qui en sa qualité d'ordonnateur principal du budget communal procède à l'engagement, à la liquidation et au mandatement de la dépense² après une **dotation directe** de ressources financières du PPEA.

Ce dernier mécanisme consiste en la mise disposition des communes, de ressources financières spécifiques affectées à l'exercice des compétences qui leur ont été transférées en matière d'Approvisionnement en Eau Potable (AEP) par la **loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin**.

Par conséquent, les ressources financières du PPEA devraient être transférées aux communes, **fin mars**³ de chaque année au plus tard afin qu'elles payent les prestataires de service. Malheureusement au cours de notre stage, nous avons constaté que ces ressources sont parvenues aux communes en **juillet**. Alors, il se pose le problème **du retard dans le transfert des ressources financières aux communes**. La statistique ci-après nous indique le point synoptique des ressources financières transférées aux communes dans le cadre du PPEA.

Il convient de préciser que la répartition des ressources financières du PPEA, tient compte de certains critères de choix comme le taux de desserte (couverture en eau potable). Dans un souci d'assurer un approvisionnement équitable et de réduire les disparités entre les communes, la DG Eau procède à une sélection des communes éligibles au PPEA.

² Article 42 de la loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin.

³Indicateur de mesure défini dans la matrice des indicateurs de suivi-évaluation du PPEA pour apprécier l'opérationnalité des procédures de transfert des ressources, confer page 106 du document du programme révisé.

Tableau N°4 : Point synoptique cumulé des ressources financières du PPEA transférées aux communes de la période de 2008 à 2010

Tableau 4-1 Situation des ressources financières transférées aux communes pour l'Intermédiation Sociale (ImS)

Rubrique budgétaire 376 075 734 0064 Achats de biens et services

DEPARTEMENTS	COMMUNES	MONTANT (FCFA)	DEPARTEMENTS	COMMUNES	MONTANT (FCFA)
ATLANTIQUE	KPOMASSE	53.714.000	COLLINES	BANTE	10.845.000
	TORI	9.505.000		GLAZOUE	10.845.000
	ALLADA	11.714.000		DASSA-ZOUME	10.845.000
	ABOMEY-CALAVI	9.206.000		SAVALOU	10.845.000
	TOFFO	8.486.000		SAVE	10.845.000
	ZE	14.932.000		OUESSE	10.845.000
SOUS-TOTAL I		107.557.000	SOUS-TOTAL IV		65.070.000
ALIBORI	BANIKOARA	87.787.000	ZOU	COVE	7.593.000
	GOGOUNOU	13.353.000		ZOGBODOMEY	12.836.000
	KANDI	47.629.000		OUINHI	35.045.000
	KARIMAMA	8.863.000		DJIDJA	13.267.000
	MALANVILLE	12.088.000		ZAGNANADO	8.426.000
	SEGBANA	10.575.000		AGBANGNIZOUN	10.226.000
SOUS-TOTAL II		180.295.000	SOUS-TOTAL V		96.918.000
BORGOU	SINENDE	57.585.000			
	PARAKOU	44.086.000			
	TCHAOUROU	20.230.000			
	KALALE	64.835.000			
	NIKKI	12.067.000			
	PERERE	10.940.662			
	BEMBEREKE	12.619.000			
	N'DALI	9.386.000			
SOUS-TOTAL III		31.748.662			
TOTAL GENERAL (I + II + III + IV +V)					681.588.662

Source : Coordination PPEA/Service du Budget et de la Comptabilité DG Eau

Tableau 4-2 : Situation des ressources financières transférées aux communes pour la réalisation des ouvrages hydrauliques en 2010

Rubrique budgétaire 676 075 734 0027 Transferts en capital

Départements	Communes	Nombre d'ouvrages à réaliser	Montant (en FCFA)
ATLANTIQUE	KPOMASSE	Sept (07)	41 404 675
	TORI	Sept (07)	41 404 675
	SOUS-TOTAL I	Quatorze (14)	82 809 350
ALIBORI	KANDI	Sept (07)	41 404 675
	SEGBANA	Sept (07)	41 404 675
	SOUS-TOTAL II	Quatorze (14)	82 809 350
BORGOU	SINENDE	Sept (07)	41 404 675
	KALALE	Sept (07)	41 404 675
	SOUS-TOTAL III	Quatorze (14)	82 809 350
ZOU	ZOGBODOMEY	Sept (07)	50 504 675
	OUIHI	Sept (07)	70 304 675
	SOUS-TOTAL IV	Quatorze (14)	120 809 350
TOTAL GENERAL		Cinquante six (56)	369 237 400

Source : Coordination PPEA/Service du Budget et de la Comptabilité DG Eau

La réalisation des ouvrages hydrauliques est faite grâce à l'appui conseil des services de l'Eau aux communes. Il faut souligner que la passation des marchés au niveau d'une seule commune demeure peu économique sur le plan financier car les appels d'offres ne sont pas attrayants pour les entreprises (7 forages). Pour pallier cette situation, les communes devraient mutualiser leurs ressources financières par le biais de l'intercommunalité. Toutes les communes ne sont pas encore parvenues à cette coopération, ce qui rend difficile la réalisation des ouvrages hydrauliques. Nous retenons donc ici **les difficultés dans la gestion de la maîtrise d'ouvrage communale** ; ce que confirme la faible consommation des ressources financières

transférées aux communes dans le cadre de la réalisation des ouvrages (**confer annexe N°2**).

2) Cas des crédits délégués du PPEA

La phase administrative d'exécution des dépenses sur les ressources financières du PPEA au niveau des services déconcentrés de la DG Eau est subordonnée à la mise en place de crédits délégués.

Ainsi, la délégation de crédits consiste à mettre des crédits à la disposition des structures déconcentrées des différents ministères sectoriels de l'Etat pour l'exécution des dépenses au niveau départemental, en vue du financement des activités programmées dans les départements et/ou les communes. Elle devrait permettre aux services déconcentrés de la DG Eau de disposer des crédits du PPEA au plus tard **mi-février** pour la réalisation des points d'eau. Cependant nous constatons que ces crédits ne sont pas envoyés à temps, ce qui constitue une grande entorse à l'exécution des activités programmées. Ceci dénote de **la mise en place tardive des crédits délégués**.

Pour consommer ces crédits, les services de l'Eau s'attèlent à réaliser les tâches préalables à la phase administrative d'exécution des dépenses sur les crédits délégués du PPEA. Ainsi, sommes-nous intéressé à la passation des marchés publics et l'exécution des ouvrages hydrauliques réalisés sur financement du PPEA au niveau déconcentré.

❖ *La passation des marchés publics*

Conformément au droit positif actuel, la passation des marchés publics est régie par les dispositions de la **loi n°2009-02 du 26 janvier 2009 portant Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin**. En vertu de cette loi, le Gouvernement a pris le **décret n° 2011-479 du 08 juillet 2011** fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics.

Ainsi, il résulte des dispositions des articles 1^{er}, 3 et 4 de ce décret ce qui suit :

« En application de l'article 6 du Code des marchés publics, les marchés sont obligatoirement passés dans les conditions prévues audit code pour toute dépense de travaux, fournitures, prestations de services dont la valeur hors taxes est supérieure ou égale aux seuils ci-dessous fixés :

- soixante millions (60 000 000) de francs CFA pour les marchés de travaux ;
- vingt millions (20 000 000) de francs CFA pour les marchés de fournitures ou de services ;
- dix millions (10 000 000) de francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles ».

« Les dépenses inférieures à ces seuils cités restent soumises aux dispositions de l'article 30 du Code des marchés publics ».

Quant aux limites de compétence en ce qui concerne les Administrations Publiques et Organismes publics : « la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics est en charge du contrôle a priori des procédures de passation des marchés publics pour les dépenses d'un montant hors taxes supérieur ou égal à :

- deux cent millions (200 000 000) de francs CFA pour les marchés de travaux;

- quatre vingt millions (80 000 000) pour les marchés de fournitures ou de services ;
- soixante millions (60 000 000) de francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles confiées à des bureaux de consultants et ;
- quarante millions (40 000 000) de francs CFA pour les marchés de prestations intellectuelles confiées à consultants individuels ».

Compte tenu de leur montant, la réalisation des ouvrages hydrauliques fait l'objet de passation de marchés publics par mode **d'appel d'offres ouvert** . A ce titre, les services de l'Eau interviennent durant la passation à des étapes précises que sont :

- la préparation du dossier d'appel d'offres (DAO) ;

A cette étape, il convient de souligner que les DAO sont élaborés à partir **des modèles types de DAO relatifs au secteur de l'eau**. Cela réduit les éventuelles erreurs de confection et induit le respect du délai prévu pour l'élaboration des DAO dans le plan de passation des marchés ;

- le lancement de l'appel d'offres ;
- la réception des offres ;
- l'élaboration et la signature du contrat de marché ;
- la notification du marché approuvé par le Préfet du département à l'attributaire du marché et ;
- la notification de l'ordre de service de démarrer les travaux au titulaire du marché. Celle-ci constitue le point de départ de l'exécution des marchés publics passés.

❖ *L'exécution des marchés publics*

L'exécution des marchés publics consiste en la réalisation par l'entreprise (titulaire du marché) des travaux de forages équipés de pompes à motricité humaine sous la surveillance technique du Bureau d'études (maître d'œuvre), à qui incombent les fonctions d'étude et de contrôle de la réalisation desdits travaux.

Pendant l'exécution des travaux, le service de l'Eau conseille et assiste les bureaux d'études et les entreprises par le biais des visites de chantiers et le contrôle des rapports d'avancement des travaux. En principe, les travaux de réalisation des ouvrages hydrauliques doivent être achevés suivant le délai d'exécution stipulé dans les contrats de marchés. Néanmoins, les dates prévisionnelles d'achèvement des travaux ne sont pas respectées. Une analyse faite de l'exécution des marchés publics (**confer annexe N°3**) montre une non concordance entre la date prévisionnelle d'achèvement et la date effective d'achèvement des travaux. Il faut souligner **l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques**.

Suite à ces tâches préalables, il est procédé aux différentes étapes de la phase administrative d'exécution des dépenses que sont : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

✓ *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. Il se décompose en deux opérations : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

L'engagement juridique est l'acte par lequel l'Etat ou un autre Organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Quant à l'engagement comptable, il est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires à la réalisation de la dépense résultant de l'engagement juridique.

En pratique, l'engagement est matérialisé par le contrat du marché approuvé par le Préfet du département (ordonnateur secondaire) et la réservation de crédit dans le SIGFiP à concurrence du montant du marché.

✓ *La liquidation*

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant exact de la dépense. Elle comporte deux (2) opérations : la constatation du service fait et la liquidation proprement dite.

Elle est réalisée par le Service des Affaires Financières de la préfecture après la certification et la préparation de la liquidation des factures ou décomptes faites au niveau du service déconcentré de la DG Eau.

✓ *L'ordonnancement*

Il est l'acte administratif par lequel conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou celle des autres Organismes publics. A ce niveau, l'ordre est donné par le Préfet au Receveur des Finances de payer les mandats de paiement ordonnancés.

Au fur et à mesure de l'exécution des dépenses, les responsables financiers des services déconcentrés de la DG Eau opèrent un suivi des dossiers transmis à l'ordonnateur secondaire afin de renseigner les fiches de consommation des crédits du PPEA. Parfois, il arrive que ces dossiers n'aboutissent pas à temps en raison de **l'indisponibilité du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques**

(SIGFiP)⁴ caractérisée par des défaillances intempestives du réseau ou une fermeture de l'accès à la plate-forme.

La mise en place de ce système permet aux Partenaires Techniques et Financiers (PTF) du PPEA de suivre la consommation des ressources financières du programme allouées à la DG Eau, laquelle sera justifiée par la production des rapports d'exécution des activités.

Face à cet impératif, les services de l'Eau élaborent des rapports trimestriels d'exécution des activités qui doivent également inclure les activités retenues pour être couvertes par les ressources financières du PPEA transférées aux communes avec un point détaillé de l'utilisation de ces ressources financières. Nos travaux de stage à la DG Eau nous ont fait constater un manque d'exhaustivité dans les informations relatives à l'utilisation desdits fonds par les communes (**confer annexe n°2**). Les rapports financiers d'exécution sont arrêtés annuellement dans l'hypothèse que toutes les ressources financières du PPEA transférées aux communes ont été consommées en intégralité. Cette hypothèse ne permet pas de suivre l'état réel d'exécution des dépenses effectuées par les communes. Nous assistons donc à **des difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes**.

Cette anomalie constatée ne devrait pas l'être si la procédure de remontée des informations financières était bien suivie. En effet, la lettre circulaire du Ministre chargé des Finances relative à la notification des crédits aux Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat prévoit un système de remontée.

⁴ SIGFiP départemental appelé D-SIGFiP mis en exploitation par lettre n° 126/MEF/DC/SGM/DGB/SI prise en 2008

❖ *La procédure de remontée des informations financières du PPEA*

La mise en œuvre de la procédure de transfert des ressources financières aux communes sous forme de dotation directe, est assortie d'un mécanisme de remontée des informations afin de permettre au ministère sectoriel concerné par ce transfert de connaître le point d'utilisation des ressources financières transférées. Ce point peut être obtenu à divers niveaux ainsi qu'il suit :

- le Maire de la commune présentera par le biais de l'autorité de tutelle, et à l'intention du ministère sectoriel le point détaillé de l'utilisation des ressources financières du PPEA par source de financement à la date 10 du mois suivant la fin de chaque trimestre ;
- le service déconcentré de l'Etat (ici les services de l'Eau) au niveau de la commune à son tour présentera aussi à la date 10 du mois suivant la fin de chaque trimestre, la situation d'exécution des activités financées sur les ressources du PPEA, à adresser par voie hiérarchique au niveau central ;
- le Receveur Percepteur fera à son niveau, par source de financement, le rapport d'exécution financière des ressources transférées dans le compte courant bancaire de la commune par les canaux spécifiques du RGF (Trésor Public) :
 - soit par le biais des comptabilités décadaires à l'endroit du Receveur des Finances du Département et du Receveur Général des Finances (chaque décade étant de dix (10) jours) ;
 - soit par des situations financières extracomptables à produire à la date 10 de la fin de chaque trimestre à l'intention du Receveur des Finances du Département et du Receveur Général des Finances.

3) *Cas des crédits non délégués du PPEA*

L'exécution des dépenses sur les crédits non délégués du PPEA se fait au niveau central et vise essentiellement la mise en place des équipements d'hydraulique villageoise. En raison de leur montant, cette catégorie de dépenses est sujette à la passation des marchés publics, et cela **conformément aux seuils mentionnés ci-dessus**.

Par le biais de cette procédure, la DG Eau acquiert des pompes qui seront installées sur les ouvrages hydrauliques (forages) réalisés par les services de l'Eau. Il est alors indispensable que la passation de ces marchés reste dans le délai de référence fixé par **la lettre de notification des crédits Gestion 2011 (confer annexe n°4)**. En réalité, il nous a été donné de constater que le délai moyen de passation de ces marchés avoisine **150 jours** calendaires. La comparaison des deux délais nous permet de retenir **le non respect des délais dans la procédure de passation des marchés publics**.

L'exécution de ces marchés conduit à une livraison effective des pompes et de ce fait, le Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) du ministère en charge de l'Eau procède à l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses exécutées sur les crédits non délégués du PPEA.

Toutes ces opérations faites à la phase administrative connaissent un dénouement à la phase comptable d'exécution des dépenses financées sur les ressources financières du PPEA.

B. Phase comptable d'exécution des dépenses

La phase comptable d'exécution des dépenses sur les ressources financières du PPEA est réalisée à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Elle se résume au paiement et à la comptabilisation des dépenses aussi bien au niveau central qu'au niveau départemental.

1) Au niveau central

Au niveau central, les dépenses financées par le PPEA sont traitées par les services de la dépense et de la trésorerie de la Recette Générale des Finances (RGF). Après traitement, les pièces justificatives sont classées et archivées par nature de dépense pour faciliter les contrôles (sur pièces et sur chiffres) et l'élaboration du compte de gestion par lequel le RGF rend compte de sa gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.

La comptabilisation des dépenses comporte deux (02) phases à savoir :

- la prise en charge des mandats de paiement ;
- le paiement de ces mandats.

a) Ecriture de prise en charge des mandats de paiement au niveau central

La prise en charge des mandats de paiement correspond au paiement juridique de la dépense. Le schéma d'écriture de prise en charge après l'apposition du cachet « vu bon à payer » est le suivant :

Débit : 90.xx (dépenses budgétaires)

Crédit : 402.xx (créanciers réglés par virement)

b) Ecriture de règlement des mandats de paiement au niveau central

Il s'agit du paiement matériel de la dépense qui se traduit par le contrôle et le règlement définitif de la dépense au profit des créanciers. Le schéma d'écriture de règlement des dépenses exécutées sur les ressources financières du PPEA est le suivant :

Débit : 402.xx (créanciers réglés par virement)

Crédit : 512.111(compte courant du Trésor à la BCEAO)**2) Au niveau déconcentré**

Au niveau déconcentré, les pièces justificatives des dépenses réalisées dans le cadre du PPEA sont transmises par le Receveur des Finances (RF) au RGF dans sa comptabilité décadaire. Le RGF doit s'assurer de leur correcte imputation.

a) Ecriture de prise en charge des mandats de paiement au niveau départemental

Le schéma d'écriture de prise en charge est le suivant :

Débit : 390.314.1 (délégation engagement)**Crédit : 474.2 (imputation provisoire des crédits délégués)****b) Ecriture de règlement des mandats de paiement au niveau départemental**

Concernant le paiement des mandats, la comptabilisation se fait de la façon suivante :

Débit : 474.2 (imputation provisoire des crédits délégués)**Crédit : 515.22.xx (compte courant RF banque primaire)**

Toutefois, après la prise en charge des mandats de paiement et leur paiement effectif par le RF, il importe de mentionner les écritures de centralisation, de transfert de ces mandats au RGF et d'imputation définitive des dépenses exécutées sur les ressources financières du PPEA.

Ainsi, l'écriture de centralisation de la dépense se fait de la façon suivante :

Débit : 390.31.xx (centralisation de dépense)

Crédit : 390.314.1 (délégation engagement)

L'écriture de transfert de la dépense au RGF se fait comme suit :

Débit : 391.30.xx (transfert de dépense)

Crédit : 390.31.xx (centralisation de dépense)

Quant à l'imputation définitive des dépenses, elle se fait de la manière suivante :

Débit : 90.xx (dépenses budgétaires)

Crédit : 391.30.xx (transfert de dépense)

A l'instar de la comptabilité tenue par le Trésor Public, les services financiers de la DG Eau procèdent également à une comptabilisation interne des dépenses exécutées sur les ressources financières du PPEA.

3) Mécanisme interne de comptabilisation des dépenses exécutées sur les ressources financières du PPEA

La comptabilisation des différentes opérations consiste en la saisie des informations figurant sur les pièces comptables (contrat, factures) du PPEA dans **le logiciel comptable de gestion des projets dénommé SUCCESS**. Lors de la saisie, il s'agit de renseigner les champs de la fenêtre ouverte par le logiciel que sont : la ligne de crédit budgétaire, la nature de la dépense, le journal et le choix des comptes à imputer au cours de l'enregistrement des opérations.

Cela facilite la consultation en temps réel, de la situation patrimoniale du programme au niveau de la DG Eau et surtout l'élaboration des états financiers annuels. Ces états financiers sont établis de façon automatique suivant les principes

de la **comptabilité de trésorerie arrêtée pour chaque ligne de crédit budgétaire** c'est-à-dire la situation des crédits inscrits, consommés et disponibles sur chacune de ces lignes.

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

III. Inventaire des éléments de l'état des lieux

Des mécanismes de fonctionnement de la DG Eau, il ressort la présence des forces et opportunités qui concourent à une meilleure gestion financière et comptable du PPEA. De même, il en existe des faiblesses et menaces.

A. Inventaire des atouts : Forces et opportunités

Nous pouvons retenir comme forces :

- le BPO comme un outil de programmation et de budgétisation des activités du secteur de l'Eau ;
- le respect du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ;
- l'utilisation des modèles types de DAO relatifs au secteur de l'eau ;
- l'existence d'un logiciel comptable de gestion des projets dénommé SUCCESS ;
- la tenue d'une comptabilité de trésorerie arrêtée pour chaque ligne de crédit budgétaire.

Ces forces se complètent par des faiblesses et menaces.

B. Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces

Les problèmes se résument globalement comme suit :

- la faible capacité des communes en matière d'élaboration des BPO du secteur de l'Eau ;
- la consommation partielle des ressources financières ;
- le retard dans le transfert des ressources financières ;
- les difficultés dans la gestion de la maîtrise d'ouvrage communale ;
- la mise en place tardive des crédits délégués ;
- l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques ;
- l'indisponibilité du SIGFiP ;
- les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes ;
- le non respect des délais dans la procédure de passation des marchés publics.

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

Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique de l'exécution optimale du PPEA

Ce paragraphe mettra en exergue le choix de la problématique de l'étude, la spécification de la problématique choisie, la vision globale et les séquences de résolution de cette problématique spécifiée.

I. Choix et spécification de la problématique de l'exécution optimale du PPEA

Nous dégagerons la problématique de l'étude qu'il nous sera utile de spécifier.

A. Choix de la problématique à résoudre

Il s'agit de regrouper les problèmes identifiés par centres d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles en général et celle qui a fait l'objet de notre étude en particulier.

❖ Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

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

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

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
1	Transfert des compétences	- la faible capacité des communes en matière d'élaboration des BPO du secteur eau ; - les difficultés dans la gestion de la maîtrise d'ouvrage communale.	L'existence des entraves à l'effectivité du transfert des compétences aux communes	Problématique de l'éradication des entraves à l'effectivité du transfert des compétences aux communes
2	Gestion des ressources financières du PPEA	- la consommation partielle des ressources financières; - l'indisponibilité du SIGFiP ; - le non respect des délais dans la procédure de passation des marchés publics.	La gestion non efficiente des ressources financières du PPEA	Problématique de la gestion efficiente des ressources financières du PPEA
3	Exécution du PPEA	- le retard dans le transfert des ressources financières ; - la mise en place tardive des crédits délégués; - l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques ; - les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes.	Une exécution non optimale du PPEA	Problématique de l'exécution optimale du PPEA

Source : Synthèse des éléments de l'état des lieux

-
- Ce tableau récapitule les trois (03) problématiques identifiées que sont :
- la problématique de l'éradication des entraves à l'effectivité du transfert des compétences aux communes ;
 - la problématique de la gestion efficiente des ressources financières du PPEA ;
 - la problématique de l'exécution optimale du PPEA.

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

En ce qui concerne la résolution de la problématique de l'éradication des entraves à l'effectivité du transfert des compétences aux communes, elle permettra aux communes d'exercer sans réelles difficultés les compétences qui leur ont été transférées dans le secteur de l'eau et facilitera le rôle d'appui et de conseil de la DG Eau en faveur des communes. Mais cette problématique ne fera pas l'objet de notre étude, puisque cette préoccupation est prise en compte par la SNV (organisation néerlandaise de développement) qui ne cesse de s'investir dans les actions de renforcement des capacités des communes.

Quant à la problématique de la gestion efficiente des ressources financières du PPEA, sa résolution conduira à une meilleure gestion de l'aide budgétaire néerlandaise sectorielle pour une atteinte des objectifs du PPEA. Cependant, cette problématique ne nous semble pas d'actualité car des efforts sont en train d'être fournis par la DG Eau et le Ministère de l'Economie et des Finances en vue de sa résolution. Cette problématique sera donc écartée.

Par ailleurs, étant donné que les missions de la DG Eau demeurent liées à la mise en œuvre de sa stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural, nous avons retenu **la problématique de l'exécution optimale du PPEA** parce qu'elle nous permettra d'appliquer les connaissances acquises au cours de notre formation. De façon pratique, sa résolution facilitera la célérité

dans l'approvisionnement en eau potable des populations vivant en milieu rural, et cela en conformité aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Afin d'apporter notre modeste contribution à la résolution de cette problématique, nous avons décidé d'axer notre réflexion sur le thème : « *Contribution à une exécution optimale du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement au Bénin* ». Dans cette optique, il est impérieux de préciser les problèmes spécifiques à étudier dans la spécification de la problématique choisie se rapportant à ce thème.

B. Spécification de la problématique choisie

Pour mieux assurer sa mission, la DG Eau a élaboré une stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural qui repose entre autres sur les principes suivants :

- le renforcement de la déconcentration technique et administrative de l'Etat dans son rôle de régulateur du secteur et l'établissement de relations fonctionnelles entre ses structures déconcentrées et décentralisées ;
- la promotion du secteur privé dans les activités de construction et d'exploitation des ouvrages hydrauliques et celles d'intermédiation sociale.

La mise en œuvre de ces principes a conduit les acteurs du secteur de l'eau à expérimenter dès 2005, les facilités offertes par la coopération néerlandaise pour une déconcentration des Finances publiques en appui à la décentralisation/ déconcentration. Cette dynamique a pour corollaire de faciliter le transfert effectif des compétences aux communes en vue d'accélérer le développement du monde rural.

Dès lors, ce nouveau contexte a été généralisé à l'exécution de la plupart des projets/programmes d'hydraulique semi-urbaine et rurale inscrits au BPO de la DG Eau. Mais, force est de constater que l'exécution de ces programmes ne se

fait pas sans difficultés, lesquelles ont un impact sur le taux d'exécution du BPO sectoriel. Ceci suscite une interrogation sur la capacité réelle du secteur à utiliser efficacement les ressources financières mobilisées auprès des Partenaires Techniques et Financiers puisque le BPO est essentiellement à financement extérieur. De sérieuses réflexions méritent d'être menées pour cerner les freins à une performance budgétaire de la DG Eau qui passe par une meilleure exécution des programmes d'hydraulique inscrits dans son BPO.

C'est ainsi que nous avons axé notre recherche sur la problématique de l'exécution optimale du PPEA. Rappelons que cette problématique est libellée à travers quatre (04) problèmes spécifiques dont nous évaluerons la pertinence ou le degré de complexité afin de décider de les maintenir ou non à la suite de notre étude.

D'abord, **un retard dans le transfert des ressources financières** ne permet pas aux communes de payer les Structures d'Intermédiation Sociale (SIS) en temps opportun. Or, les prestations de ces SIS sont nécessaires et préalables à l'implantation des infrastructures hydrauliques. Aussi, constitue t-il un frein à la réalisation des forages pilotes sous maîtrise d'ouvrage communale. Cette situation entraîne une sous consommation des ressources financières du PPEA.

Ensuite, **la mise en place tardive des crédits délégués** a pour effet d'annihiler les prévisions faites par les services de l'Eau dans les Plans de Travail Annuel, les Plans de Passation des Marchés et les Plans de Consommation de Crédits afin de contenir les délais liés à l'exécution des dépenses. Par conséquent, les crédits alloués deviennent insuffisamment consommés.

Il faut noter que ces deux (02) problèmes spécifiques concernent la mise à disposition des ressources financières du PPEA aux communes et aux services

de l'Eau. Il sera plus utile de les regrouper en un problème spécifique plus englobant : **la mise à disposition tardive des ressources financières.**

En outre, **l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques** apparaît comme un facteur de consommation partielle des crédits lorsqu'il engendre une exécution physique des travaux chevauchée sur plusieurs exercices budgétaires. Du fait de sa complexité, il sera retenu pour la suite de notre étude.

Enfin, **les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes** ne permettent pas d'obtenir à bonne date les informations sur les consommations réelles des ressources financières du PPEA transférées aux communes. Ces informations étant nécessaires pour l'élaboration des rapports de performance du MEE, il importe de résoudre ce problème.

De ce qui précède, nous nous contenterons de maintenir dans le cadre de notre étude, les problèmes spécifiques suivants :

- la mise à disposition tardive des ressources financières (**problème spécifique N°1**) ;
- l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques (**problème spécifique N°2**);
- les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes (**problème spécifique N°3**).

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

II. Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

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

A. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

Rappelons que le problème général porté par cette problématique est **une exécution non optimale du PPEA**. Cette exécution non optimale compromet l'atteinte de l'objectif global du programme. Ainsi, la résolution de ce problème général conduira à une amélioration de l'application des procédures de gestion financière du PPEA en vue de satisfaire les besoins des populations en eau potable dans les meilleurs délais. Pour cela, il faudra donc nous référer à une approche générique de résolution basée sur **une mise en œuvre efficace de la stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural** qui sera présentée dans ses compartiments par rapport aux différents problèmes spécifiques.

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

Ce problème spécifique N°1 est relatif à la mise à disposition tardive des ressources financières du PPEA. Il faut noter que le retard désigne un manque de rapidité ou de célérité. De ce fait, une mise à disposition tardive des ressources financières du PPEA traduit un manque de célérité ou de rapidité lors du processus d'envoi des fonds vers les structures déconcentrées de la DG Eau et les communes. Pour résoudre ce problème, il serait nécessaire d'adopter des mesures diligentes susceptibles de réduire considérablement ces retards. L'approfondissement de notre recherche dans cette option nous amènera à adopter une approche théorique de résolution basée sur **une diligence des**

procédures de délégation de crédits et de dotation directe des ressources financières du PPEA.

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

Le deuxième problème spécifique concerne l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques. La prise en compte de ce problème vise le respect du délai d'exécution contractuel lors de l'exécution des marchés publics. Pour atteindre cet objectif, le maître d'ouvrage doit faire preuve d'exigence et de perspicacité lors de la passation des marchés publics. Pendant l'exécution, il a également la charge de procéder au paiement des décomptes et d'exercer un contrôle à l'égard des entrepreneurs et des maîtres d'œuvre. Quant aux entrepreneurs titulaires des marchés, ils doivent réaliser les ouvrages hydrauliques sous le contrôle des maîtres d'œuvre suivant les modalités d'exécution prévues dans les différents contrats. De ce qui précède, nous retiendrons une approche générique de résolution mettant en exergue **les conditions d'une exécution à bonne date des marchés publics du secteur de l'eau.**

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

Le troisième problème spécifique est relatif aux difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes. Il désigne les problèmes liés à une obtention en temps opportun, des points de consommation des ressources financières du PPEA transférées aux communes. En d'autres termes, ces points de consommation sont des informations sur l'utilisation des ressources financières que les communes devraient envoyer aux services de la DG Eau. La résolution de ce problème suppose une meilleure circulation des informations financières entre les services de la DG Eau et les communes. Pour ce faire, l'approche générique de résolution de ce problème

sera orientée vers **les stratégies d'obtention à bonne date des informations financières sur l'exécution du PPEA au niveau communal.**

B. Séquences de résolution de la problématique spécifiée

Pour la résolution de la problématique de l'exécution optimale du PPEA, nous suivrons les étapes ci-après :

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

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

Chapitre deuxième :

**Cadre théorique et méthodologique de l'étude
pour des approches de solutions nécessaires à
l'exécution optimale du PPEA**

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

SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE **DE L'EXECUTION OPTIMALE DU PPEA**

Le but premier de cette section est de formuler les objectifs, les causes et les hypothèses, ensuite de procéder à la revue de la littérature et finir par la méthodologie de l'étude.

Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'exécution optimale du PPEA

Il est question dans ce paragraphe de la présentation des objectifs de l'étude, de la formulation des hypothèses et de la revue de la littérature.

I. Objectifs et hypothèses liés à l'exécution optimale du PPEA

Nous avons formulé les objectifs et dégagé les hypothèses à partir des causes pouvant être à la base des problèmes spécifiques.

A. Objectifs de l'étude

Il convient de rappeler d'abord les problèmes auxquels nous voulons trouver solutions avant de passer à la formulation des objectifs de l'étude. Il s'agit du problème général lié à une exécution non optimale du PPEA et des problèmes spécifiques ci-après :

- la mise à disposition tardive des ressources financières (**problème spécifique n° 1**) ;
- l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques (**problème spécifique n°2**) ;

-
- les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes (**problème spécifique n°3**).

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

1) Objectif général

Face au problème général d'une exécution non optimale du PPEA, notre objectif général est de rechercher les conditions d'optimisation de l'exécution du PPEA pour une meilleure gestion de l'aide budgétaire néerlandaise. Cet objectif général se décline en des objectifs spécifiques.

2) Objectifs spécifiques

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

a) Objectif spécifique N°1

Définir les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières.

b) Objectif spécifique N°2

Déterminer les conditions de réalisation dans le délai d'exécution contractuel des ouvrages hydrauliques.

c) Objectif spécifique N°3

Identifier des actions pour un meilleur suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes.

NB : Avec la nouvelle réforme en méthodologie de la recherche, nous distinguons les objectifs de recherche et ceux de développement des problèmes en étude. Nous avons choisi de ne mentionner que les objectifs de recherche. Mais nous avons pris soin de résumer les deux types d'objectifs relatifs à notre étude dans un tableau de synthèse des objectifs de l'étude.

Tableau N°6 : Tableau de synthèse des objectifs de l'étude

Niveau d'analyse		Problématique*	Objectifs de développement	Objectifs de recherche	Résultats attendus
Niveau général		Une exécution non optimale du PPEA	Contribuer à une exécution optimale du PPEA	Rechercher les conditions d'optimisation de l'exécution du PPEA	Au terme de l'étude, les conditions d'optimisation de l'exécution du PPEA sont recherchées.
Niveaux spécifiques	1	La mise à disposition tardive des ressources financières	Envisager des mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières	Définir les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières	A la fin de l'étude, les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières sont définies.
	2	L'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques	Proposer des conditions de réalisation dans le délai d'exécution contractuel des ouvrages hydrauliques	Déterminer les conditions de réalisation dans le délai d'exécution contractuel des ouvrages hydrauliques	A l'issue de l'étude, les conditions de réalisation dans le délai d'exécution contractuel des ouvrages hydrauliques sont déterminées.
	3	Les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes	Suggérer des actions pour un meilleur suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes	Identifier des actions pour un meilleur suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes	A la fin de l'étude, des actions pour un meilleur suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes sont identifiées.

* Problématique de l'exécution optimale du PPEA

Source : Réalisé à partir des problèmes spécifiques identifiés

B. Formulation des hypothèses de l'étude

Il s'agit d'identifier dans un premier temps les causes pouvant être à l'origine des problèmes spécifiques, puis dans un second temps d'élaborer l'hypothèse en liant le problème à la cause la plus plausible.

1) Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°1

Une analyse du problème de la mise à disposition tardive des ressources financières nous amène à retenir les causes possibles suivantes :

- la prise des arrêtés de réallocation des crédits budgétaires relatifs au PPEA ;
- la lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses publiques ;
- la complexité des procédures de gestion financière du PPEA.

La prise des arrêtés de réallocation des crédits budgétaires relatifs au PPEA semble expliquer la mise à disposition tardive des ressources financières du PPEA. En effet, après la notification des crédits budgétaires, le Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) du MEE enclenche le processus de mise à disposition des fonds. Toutefois, cette procédure est souvent bloquée par des réallocations de crédits budgétaires. Celles-ci sont des travaux effectués par la Direction Générale du Budget, même après la notification des crédits budgétaires aux Ministères, qui sont destinés à corriger les erreurs d'inscription des crédits du PPEA au Budget Général de l'Etat commises par les structures en charge de l'exécution du programme. Une fois ces corrections faites, des arrêtés constatant les différentes modifications intervenues doivent être pris pour faciliter l'exécution des dépenses. Ceci nécessite du temps. Mais cette cause ne saurait être la plus plausible car la prise de ces arrêtés n'est pas systématique. Aussi, la minutie avec laquelle est élaboré le BPO éligible au PPEA à la DG Eau nous laisse croire que ces erreurs sont éventuelles.

Quant à la lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses publiques, elle peut justifier le problème spécifique en question. En réalité, la procédure de la mise à disposition des fonds du PPEA comporte plusieurs étapes. Au nombre de ces étapes, nous pouvons citer : l'édition et la ventilation des fiches de délégation des crédits, la validation de la décision de répartition des ressources financières à transférer, la préparation des mandats de paiement (DRFM), la prise en charge de ces mandats (RGF), le transfert des fonds vers les Receveurs des Finances (au niveau des départements) et la réception des fonds par les Receveurs Percepteurs (au niveau des communes pour les ressources financières transférées). Ces étapes sont caractérisées par un retard dans l'acheminement des documents budgétaires d'une structure à une autre et un délai plus ou moins long pour recueillir une signature ou un visa. Cela rend difficile la mise à disposition à temps des fonds du PPEA au niveau des services déconcentrés de la DG Eau et des communes. Cette deuxième cause ne nous semble pas être la plus convaincante car la lenteur administrative est un fait commun à la plupart des administrations. Cette situation ne saurait exister si des mesures d'anticipation étaient prises pour résorber cette lenteur.

Par ailleurs, la complexité des procédures de gestion financière du PPEA nous paraît comme la cause la plus fondée car il manque de synergie entre les structures impliquées dans le processus pour une anticipation sur les difficultés relatives à l'application desdites procédures. Parfois, certaines particularités de ces procédures ne permettent pas aux acteurs du secteur de l'eau d'exercer une réelle emprise sur les travaux préliminaires à la délégation des crédits et la dotation directe des ressources financières du PPEA.

Nous déduisons comme hypothèse spécifique n°1 : **la complexité des procédures de gestion financière du PPEA explique la mise à disposition tardive des ressources financières.**

2) *Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°2*

A propos de l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques, trois (03) causes possibles ont été identifiées à savoir :

- le manque d'organisation interne des entreprises chargées de la réalisation des forages ;
- le contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux ;
- les difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux.

Le manque d'organisation interne des entreprises chargées de la réalisation des forages est à l'origine de ce deuxième problème spécifique. Dans le secteur de l'approvisionnement en eau potable en milieu rural, le nombre d'entreprises pouvant réaliser les forages équipés de pompes à motricité humaine est réduit car le matériel est lourd et coûte cher. Cette inexistence de forte concurrence a un impact sur l'attribution des marchés publics du secteur. Beaucoup d'entrepreneurs se retrouvent attributaires de plusieurs marchés avec une logistique limitée et n'arrivent donc pas à respecter le délai d'exécution contractuel. Nous ne retiendrons pas cette cause comme la plus plausible parce que les attributaires de ces marchés sont astreints à produire un calendrier d'exécution détaillé des travaux, arrimé sur le délai d'exécution contractuel, à faire parvenir au bureau d'études (maître d'œuvre) qui doit en assurer le suivi au cours de l'exécution physique des travaux.

De notre point de vue, le contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux est certainement à la base du problème. Comme mentionné ci-dessus, le calendrier d'exécution fait ressortir les dates prévisionnelles d'achèvement de chaque tâche, ouvrage ou partie d'ouvrage. Il incombe au maître d'œuvre d'assurer le contrôle et la surveillance quotidienne des travaux

conformément à ce calendrier. Ce contrôle serait efficace s'il décelait à temps les obstacles à l'achèvement à bonne date des travaux. Mais à bien analyser, une supervision des travaux est assurée par les services de l'Eau. Cette supervision porte sur le suivi des prestations des entreprises et du bureau d'études et devrait corriger ce contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux. Donc cette cause ne saurait être retenue comme la plus plausible.

Les difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux expliquent mieux le problème en question car l'exécution à bonne date des ouvrages hydrauliques exige une gestion financière rigoureuse des marchés publics. Cette gestion financière fait défaut en ce sens que les entreprises attributaires des marchés et les bureaux d'études ne sont pas souvent payés à temps. La capacité financière de certaines entreprises se trouve réduite pour faire face aux charges d'exécution des travaux. Aussi, ces décomptes ne suffisent-ils pas toujours pour la finition des travaux dans le délai imparti. A cet égard, les entrepreneurs font recours au financement bancaire qui semble être très difficile à obtenir.

Nous retenons comme hypothèse spécifique n°2 : **l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques est dû aux difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux.**

3) Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°3

Dans la perspective de la résolution du troisième problème spécifique, celui des difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes, nous avons identifié trois (03) causes que sont :

- l'inexistence d'un lien administratif direct entre les communes et les services de la DG Eau ;

-
- la méconnaissance des dispositions de la note sur la dotation directe des ressources financières du PPEA aux communes ;
 - la non fonctionnalité du système de remontée des informations financières.

L'inexistence d'un lien administratif direct entre les communes et les services de la DG Eau explique les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes car la caractéristique fondamentale d'une commune est son autonomie par rapport à l'administration centrale. De ce fait, les communes ne se sentent pas obligées de fournir aux services de la DG Eau (services départementaux) des informations sur l'utilisation des ressources financières du PPEA. Cette cause ne nous semble pas être la plus pertinente car les communes bénéficient de l'appui conseil des services de la DG Eau, lequel appui a pour objet de faciliter les relations fonctionnelles entre les structures déconcentrées de la DG Eau et les administrations décentralisées.

En ce qui concerne la deuxième cause, elle est relative à la méconnaissance des dispositions de la note sur la dotation directe des ressources financières du PPEA aux communes. Il faut rappeler que cette note de dotation directe préconise un système assez articulé de remontée des informations financières depuis les communes jusqu'à la DG Eau qui constitue le système de suivi. La méconnaissance de ce système par la plupart des acteurs expliquerait notre troisième problème spécifique en question. Toutefois, nous ne saurons retenir cette cause comme la plus plausible parce que des formations sur la note de dotation directe ont été organisées aussi bien au profit des communes que des structures déconcentrées de la DG Eau.

Cependant, un autre constat relatif à la non fonctionnalité du système de remontée des informations financières constitue un frein au choix de cette

deuxième cause évoquée. Bien que les dispositions de la loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin facilitent la mise en œuvre de ce système, les informations financières sur l'exécution du PPEA au niveau communal n'ont pourtant pas été obtenues à partir de l'application de ce système.

De ce fait, nous formulons comme hypothèse spécifique n° 3 : **la non fonctionnalité du système de remontée des informations financières est à la base des difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes.**

4) Cause et hypothèse liées au problème général

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

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

C. Tableau de Bord de l'Etude sur l'exécution optimale du PPEA

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

Tableau N°7 : Tableau de bord sur « Contribution à une exécution optimale du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement au Bénin »

Niveau d'analyse		Problématique*	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général		Une exécution non optimale du PPEA	Rechercher les conditions d'optimisation de l'exécution du PPEA	Cause générale	Hypothèse générale
Niveaux spécifiques	1	Une mise à disposition tardive des ressources financières	Définir les mesures pour une célérité dans la mise à disposition des ressources financières	La complexité des procédures de gestion financière du PPEA	La complexité des procédures de gestion financière du PPEA explique la mise à disposition tardive des ressources financières
	2	L'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques	Déterminer les conditions de réalisation dans le délai d'exécution contractuel des ouvrages hydrauliques	Les difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux	L'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages est dû aux difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux
	3	Les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes	Identifier des actions pour un meilleur suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes	La non fonctionnalité du système de remontée des informations financières	La non fonctionnalité du système de remontée des informations financières est à la base des difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes

*** Problématique de l'exécution optimale du PPEA au Bénin**

Source : Résultats de nos investigations

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

II. Revue de la littérature

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

En outre, cet exercice a pris en compte principalement le deuxième problème spécifique car nos recherches documentaires au niveau des deux autres problèmes n'ont pas été prolifiques en raison de leur caractère inédit.

A. Point des connaissances sur le problème de la mise à disposition tardive des ressources financières

Rappelons que l'approche générique de résolution de ce problème spécifique est basée sur les diligences des procédures de délégation de crédits et de dotation directe des ressources financières.

Selon **DUVERGER Maurice (1997) P287**: « les crédits budgétaires de l'Etat doivent faire l'objet de délégation aux ordonnateurs secondaires, autant que faire se peut, dans les plus brefs délais possibles. La réalisation des objectifs assignés aux structures départementales bénéficiaires en dépend ».

Dans ce même ordre d'idées, **FABRE J. Francis** précise que : « La nécessité d'une action rapide des pouvoirs publics en matière économique et les inévitables délais qu'entraîne la mise en place des crédits délégués ont conduit les gouvernements successifs à rechercher des solutions idoines aux retards excessifs dans la mise en place des crédits ». Plus loin, il affirme que la réforme des structures ne peut avoir son plein effet que si elle s'accompagne d'une révision des procédures de consommation des crédits budgétaires.

Cette recherche de solutions idoines a amené certains auteurs à évaluer le processus de mise en place des crédits budgétaires aux collectivités territoriales.

Ainsi, **MAÏGA F. (2011)** souligne que la mise en place tardive des crédits aux collectivités territoriales résulte des faiblesses liées au retard dans la signature des actes, l'existence d'écart entre les chiffres de certains avant-projets de budget préparés en ligne et ceux contenus dans le support papier transmis à la Direction Générale du Budget (DGB), l'envoi tardif des répartitions de crédits après les arbitrages budgétaires et souvent leur non-conformité aux montants retenus. Face à cette situation, il suggère une amélioration des répartitions de crédits budgétaires tant au niveau des administrations centrales que déconcentrées, l'identification des comptes économiques et des crédits à transférer aux collectivités territoriales depuis la préparation du budget, l'élaboration des documents budgétaires conformément aux orientations définies par la DGB et le respect des délais de dépôt des documents budgétaires.

B. Point des connaissances sur le problème de l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel des ouvrages hydrauliques

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

MINTZBERG H. (2006), P85-92 fait une proposition en utilisant les termes ci-après : « ... il s'avère important au maître d'ouvrage de faire usage des capacités managériales pour contraindre les entrepreneurs à atteindre de bonnes performances dans la réalisation des tâches qui leurs sont confiées ». Cet auteur

propose au maître d'ouvrage d'appliquer le management public qui est l'organisation et la direction des ressources en vue d'obtenir un résultat désiré. Ce processus spécifique appliqué dans le cadre de l'exécution des marchés publics consistera en une activité de planification, d'organisation et de contrôle visant à atteindre les objectifs précis de l'exécution des marchés publics.

Quant à **EMERY C. (2004), P62**, une exécution à bonne date des marchés exige un contrôle rigoureux de l'exécution des marchés publics. Il met en exergue l'importance de ce contrôle en affirmant : « L'administration dispose tout d'abord d'un pouvoir de direction et de contrôle auquel l'entrepreneur doit se soumettre, quand bien même aucune stipulation du marché ne le prévoit. En matière de travaux, ce pouvoir s'explique notamment par l'émission d'ordres de services permettant à l'administration de s'immiscer dans l'organisation du chantier ».

En ce qui concerne **LALOYE C. (2008), P220**, « la condition essentielle de l'exécution optimale des marchés de travaux est que le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice accomplisse son obligation de payer à l'entrepreneur le prix convenu entre les parties dans le contrat du marché ; en d'autres termes il devra régulièrement verser des avances et des décomptes à l'entrepreneur chargé de l'exécution desdits travaux ».

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

Dans cette logique, **LINDITCH F. (2009), P48-49**, propose pour résoudre le problème spécifique en question, une analyse minutieuse des candidatures par le pouvoir adjudicateur afin d'opérer le choix de la meilleure

entreprise capable d'exécuter dans le délai les marchés publics. S'agissant de l'appréciation des candidatures, il suggère que soient prises en compte non seulement les capacités professionnelles, techniques et financières des soumissionnaires mais également leurs références professionnelles. Ces dernières correspondent aux expériences acquises des précédents marchés exécutés par l'entreprise, aux moyens humains ou matériels qu'elle est susceptible de mettre en œuvre. Aussi, les conditions d'appréciation des candidatures doivent-elles s'étendre aux capacités financières des soumissionnaires. Celles-ci doivent être proportionnées et capables de permettre une appréciation objective de la situation financière de l'entreprise par comparaison au montant du marché à exécuter avec le capital social ou le bilan des précédents exercices. L'exécution des marchés publics exige une corrélation financière entre la situation financière de l'entreprise et l'importance du marché. Même si elle bénéficie d'avances ou de décomptes, l'entreprise devra littéralement préfinancer le marché, et ce durant de longs mois surtout dans le cas des travaux, c'est-à-dire ce qu'il l'obligera à le « porter » soit sur ses fonds propres, soit en mobilisant la créance qu'elle détient sur la collectivité.

Dans le contexte spécifique du secteur de l'eau, **SOGBOSSI J.C. (2011), P49-50** retient comme cause à ce problème les coûts bas proposés par les entrepreneurs pour la réalisation des ouvrages hydrauliques. Cet auteur affirme que les coûts proposés par les entrepreneurs n'arrivent pas toujours à garantir le respect des délais contractuels. De son point de vue, les Dossiers d'Appels d'Offres (DAO) ne présentent pas la définition des prix unitaires de façon explicite. De ce fait chaque entreprise comprend et établit ses prix unitaires à sa convenance. Certains prix unitaires sont fantaisistes. Il précise que les coûts moyens par unité de forage pratiqués actuellement par les entreprises au Bénin varient entre 3.800.000 Francs CFA et 5.400.000 Francs CFA tandis qu'au Togo, ces mêmes coûts se situent entre 6.000.000 Francs CFA et 6.500.000

Francs CFA pour les forages. Ces coûts sont largement au dessus de ceux pratiqués actuellement au Bénin. Comme solutions à ce problème, il envisage :

- une amélioration des DAO pour la sélection des entreprises ; ces DAO doivent définir de façon claire la consistance de chaque prix unitaire ;
- une définition des prix référentiels par région de sorte à pouvoir écarter les coûts trop bas ou élevés ;
- une sensibilisation des entreprises afin qu'elles proposent des prix plus réalistes.

C. Point des connaissances sur le problème des difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes

Il n'existe pas de contributions antérieures sur ce problème spécifique mais nous nous contenterons de la procédure de remontée des informations sur l'utilisation des fonds du PPEA alloués aux communes. Pour ce faire, nous avons retenu une approche générique de résolution de ce problème orientée vers les stratégies d'obtention à bonne date des informations financières sur l'exécution du PPEA au niveau communal.

Afin de permettre l'obtention à bonne date des informations relatives à la gestion des ressources financières du PPEA au niveau communal et leur fiabilité, il conviendrait d'envisager à l'instar du SIGFiP déconcentré en réel dans les départements, l'automatisation de la gestion budgétaire des communes éligibles aux ressources financières du PPEA.

Une interprétation du problème spécifique nous amène à retenir une approche comparable qui renforce le système de suivi précédemment présenté. En effet, **AMOUSSOU N. (2008) P68** dans le cas du défaut de remontée des

informations relatives aux crédits délégués exécutés (semblable aux ressources financières transférées aux communes) décèle comme cause la non connexion au logiciel SIGFiP. De son point de vue, la connexion au logiciel SIGFiP favoriserait la transmission permanente et continue des documents qui sous-tendent l'exécution des dépenses. Ce logiciel permettra de gérer d'une manière informatisée l'exécution des dépenses, de relier les acteurs intervenant dans la chaîne d'exécution desdites dépenses, de renforcer les règles de la comptabilité publique dans la transparence et la rigueur qui doivent constituer le cadre de l'exécution des crédits délégués (ressources financières transférées aux communes).

Après avoir relaté les contributions apportées par les différents auteurs aux problèmes spécifiques, nous aborderons la méthodologie de l'étude.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

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

I. Approches théoriques retenues

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

A. Choix théorique lié à la mise à disposition tardive des ressources financières

Le souci de la qualité des analyses nous oblige à veiller à l'exactitude de nos résultats. L'évaluation des procédures de délégation des crédits et de dotation directe des ressources financières nous permettra le traitement et l'interprétation des données collectées lors des entretiens, les entrevues et les revues documentaires.

1) Normes ou repères d'amélioration

Une fois ce problème spécifique résolu, les acteurs impliqués dans le processus de mise à disposition des ressources financières du PPEA prendront toutes les mesures nécessaires à une meilleure maîtrise des procédures de gestion financière du PPEA. Cela pourra faire remarquer une célérité dans les procédures de délégation de crédits et de dotation directe des ressources financières du PPEA. Pour ce faire, nous retiendrons l'approche théorique préconisée par **MAÏGA F.** qui vise une célérité dans les travaux budgétaires de mise en place des crédits au profit des collectivités territoriales.

2) Seuil de décision

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

B. Choix théorique lié à l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques

Les normes d'amélioration et le seuil de décision pour l'analyse des résultats relatifs à ce deuxième problème spécifique nous permettront le traitement et l'interprétation des données.

1) Normes ou repères d'amélioration

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

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

2) Seuil de décision

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

C. Choix théorique lié aux difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes

Nous passerons en revue les repères ou normes d'amélioration et le seuil de décision pour l'analyse des données relatives aux difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes.

1) Normes ou repères d'amélioration

De l'analyse de ce troisième problème spécifique, il en ressort comme cause plausible la non fonctionnalité du système de remontée des informations

financières. Partant de cette hypothèse, les normes ou repères d'amélioration seront axés sur les stratégies d'obtention à bonne date des informations financières sur l'exécution du PPEA au niveau communal.

2) *Seuil de décision*

La cause qui sera retenue après enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des personnes enquêtées c'est-à-dire la cause ayant le poids le plus significatif.

Ces approches théoriques seront complétées par une approche empirique qui retracera les grands points de notre démarche méthodologique pratique.

II. Approche empirique choisie

L'approche empirique a pour but de faire ressortir la méthode d'investigation envisagée à travers des outils de mobilisation des données primaires de l'étude.

Elle s'articulera autour de plusieurs étapes que sont :

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

A. Objectifs et nature de l'enquête

1) *Objectifs de l'enquête*

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

-
- la complexité des procédures de gestion financière du PPEA explique la mise à disposition tardive des ressources financières;
 - l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques est dû aux difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux ;
 - la non fonctionnalité du système de remontée des informations financières est à la base des difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes.

2) Nature de l'enquête

Pour atteindre les objectifs énoncés ci-dessus, nous avons réalisé une enquête à deux volets : une enquête interne et une enquête externe. La réalisation d'une enquête externe s'est avérée nécessaire du fait que les informations utiles à la vérification des hypothèses émises ne se trouvaient pas uniquement à la DG Eau. De ce fait, notre enquête sera réalisée au moyen d'un **guide d'entretien (confer annexe N°5)**, adressé à des personnes cibles en raison de leurs aptitudes à nous fournir des informations concernant les causes relatives aux problèmes spécifiques en étude. C'est fort de cela que nous avons défini un cadre de l'enquête qui se résume à la population identifiée.

B. Identification de la population et de l'échantillon

1) Identification de la population

La population identifiée est composée des agents et acteurs des différentes structures impliquées dans l'exécution du PPEA. Ces structures sont :

- le Ministère de l'Energie et de l'Eau (MEE) ;
- le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) ;

- les communes et le secteur privé.

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

2) Définition de l'échantillon

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

Tableau N°8 : Effectif des personnes enquêtées

Structures	Directions ou services	Effectifs prévus	Effectif total
MEE	DG Eau	25	27
	DRFM	02	
MEF	DGB	03	07
	DGTCP	04	
Communes	Communes	06	08
	ANCB	02	
Secteur Privé	Entreprises	04	08
	Bureaux d'études	04	
TOTAL			50

Source : Réalisé à partir de nos investigations

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

Les informations recueillies auprès des personnes enquêtées subiront un traitement manuel. Nous les présenterons en utilisant la méthode de tri à plat.

Il faut remarquer que tous ces outils méthodologiques ne sont que des préalables à la réalisation de l'enquête de terrain susceptible de nous aider à parvenir aux recommandations concrètes pour une exécution optimale du PPEA.

SECTION II : ENQUETE DE VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE EXECUTION OPTIMALE DU PPEA

Cette section consistera en la collecte des données afin d'établir le diagnostic de l'étude puis abordera les conditions d'optimisation de l'exécution du PPEA.

Paragraphe 1 : Réalisation des enquêtes nécessaires à la vérification des hypothèses de l'étude

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

I. Réalisation de l'enquête

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

A. Collecte des données de l'enquête

La collecte des données de l'enquête a été faite à l'aide d'un guide d'entretien comportant trois questions orientées selon les différentes préoccupations de notre étude. Ainsi, la première question relative au problème spécifique n°1 a été adressée à un échantillon de **34 personnes** composé des agents du MEE et du MEF (DG Eau y compris ses structures déconcentrées, DRFM, DGB et DGTCP comme mentionné ci-dessus). Quant à la question relative au problème spécifique n°2, elle a été destinée à un échantillon de **35 personnes** (réparti comme suit : 25 agents de la DG Eau, 2 agents de la DGTCP au niveau départemental et les 8 acteurs du secteur privé). En ce qui concerne la troisième question, elle a été également adressée à **33 personnes** (DG Eau,

Communes et ANCB **confer échantillon**) puisqu'il vise le problème spécifique n°3. Néanmoins, cette collecte des données ne s'est pas faite sans difficultés.

B. Difficultés rencontrées

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

C. Limites des données recueillies

Quant aux limites, elles découlent des données recueillies car notre enquête devrait être étendue à tous les services déconcentrés de la DG Eau, à certaines autorités de la Délégation de l'Aménagement du Territoire (DAT) et celles de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) puis à toutes les communes bénéficiaires des financements du PPEA. Mais nous pensons que le choix raisonné de notre échantillon a pu atténuer ces limites ; ce qui nous permet sans réserve de présenter et d'analyser ces données recueillies.

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

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

A. Présentation et analyse des données liées à la mise à disposition tardive des ressources financières

Les données recueillies par rapport à ce problème spécifique se présentent comme suit :

Tableau N°9 : Tableau récapitulatif des données relatives aux causes du problème spécifique N°1

Causes	Effectif	Fréquence (%)
La prise des arrêtés de réallocation des crédits budgétaires du PPEA	02	6
La lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses publiques	13	38
La complexité des procédures de gestion financière du PPEA	19	56
TOTAL	34	100

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

Quelle est selon vous, la cause de la mise à disposition tardive des ressources financières ?

De ces résultats, nous constatons que :

- 6 % des enquêtés désignent la prise des arrêtés de réallocation des crédits budgétaires du PPEA comme la cause du problème spécifique ;
- 38 % des enquêtés pensent plutôt que la cause est la lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses publiques ;

- 56 % des personnes interrogées estiment comme à l'origine du problème spécifique en étude, la complexité des procédures de gestion financière du PPEA.

Il ressort que la complexité des procédures de gestion financière du PPEA reste la principale cause de la mise à disposition tardive des ressources financières.

B. Résultats relatifs à l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques

Pour ce deuxième problème spécifique, les résultats de nos investigations sont récapitulés dans le tableau suivant :

Tableau N°10 : Tableau récapitulatif des données relatives aux causes du problème spécifique N°2

Causes	Effectif	Fréquence (%)
Le manque d'organisation interne des entreprises chargées de la réalisation des forages	05	14
Le contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux	13	37
Les difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux	14	40
Autres	03	9
TOTAL	35	100

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

Quel est à votre avis, le facteur explicatif de l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques?

A la lecture des résultats des investigations consignés dans le tableau :

- 14% des personnes enquêtées lient le problème au manque d'organisation interne des entreprises chargées de la réalisation des forages ;
- 37% des personnes enquêtées estiment que le contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux est la cause du problème ;
- 40% des personnes enquêtées soutiennent que la cause du deuxième problème spécifique se résume aux difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux ;
- 9 % des personnes enquêtées décèlent d'autres causes (les aléas climatiques, le paiement tardif des avances de démarrage) à ce même problème.

Il résulte de ces données que les difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux restent la principale cause du problème, à laquelle il faudrait aussi ajouter le contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux.

C. Présentation et analyse des données recueillies sur les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes

Les données recueillies sur ce troisième problème spécifique sont résumées dans le tableau suivant :

Tableau N°11 : Tableau récapitulatif des données relatives aux causes du problème spécifique N°3

Causes	Effectif	Fréquence (%)
L'inexistence d'un lien administratif direct entre les communes et les services de la DG Eau	5	20
La méconnaissance des dispositions de la note sur la dotation directe des ressources financières du PPEA	3	12
La non fonctionnalité du système de remontée des informations financières	17	68
TOTAL	25	100

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

Quelle est selon vous, la cause qui justifie les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes ?

Des données recueillies nous constatons que :

- 20 % des personnes enquêtées retiennent l'inexistence d'un lien administratif direct entre les communes et les services de la DG Eau comme cause du problème spécifique ;
- 12 % des personnes enquêtées considèrent que l'origine du problème réside dans la méconnaissance des dispositions de la note sur la dotation directe des ressources financières du PPEA ;
- 68 % des personnes enquêtées imputent la non fonctionnalité du système de remontée des informations financières au problème spécifique en question.

De ce qui précède, la non fonctionnalité du système de remontée des informations financières est la cause prédominante des difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes.

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

III. Vérification des hypothèses de l'étude

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

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

Pour l'identification des causes réelles de ce problème, il a été retenu la cause ayant le poids le plus élevé des données recueillies. Des résultats issus de nos enquêtes, il ressort que la complexité des procédures de gestion financière du PPEA est la cause réelle de la mise à disposition tardive des ressources financières. L'hypothèse spécifique N°1 formulée indique la même cause. Nous pouvons conclure que **notre hypothèse est vérifiée**.

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

Le seuil de décision fixé est de retenir comme cause réelle, toute cause ayant un poids supérieur ou égal à 33,33% des avis recueillis. Nous remarquons que les résultats de l'enquête font apparaître deux causes prédominantes à savoir le contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux et les difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux. Or l'hypothèse spécifique N°2 formulée ne mentionne que la dernière cause. **Notre hypothèse n'est donc pas vérifiée**.

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

L'analyse des données recueillies montre que le problème relatif aux difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes a pour cause réelle la non fonctionnalité du système de remontée des informations financières. Il en résulte que la cause supposée équivaut à la cause réelle issue des enquêtes. Nous déduisons que **notre hypothèse est vérifiée.**

Cette étape de vérification des hypothèses servira de point d'ancrage pour la formulation des approches de solutions.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Dans le présent paragraphe, il sera question pour nous de faire la synthèse du diagnostic de notre étude, de proposer des approches de solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

I. La synthèse du diagnostic de l'étude

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

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

La complexité des procédures de gestion financière du PPEA explique la mise à disposition tardive des ressources financières.

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

L'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques est dû :

- d'une part, au contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux ;
- aux difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux d'autre part.

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

La non fonctionnalité du système de remontée des informations financières est à la base des difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes.

II. Approches de solutions pour une exécution optimale du PPEA

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

A. Approches de solutions liées à la mise à disposition tardive des ressources financières

De l'étude de ce problème spécifique, il en ressort que la cause réelle est la complexité des procédures de gestion financière du PPEA. Pour remédier à ce problème, nous proposons une dynamisation du cadre de concertation MEE-MEF créé par l'arrêté interministériel n° 35/MDEF/MMEE/DC/SGM/DA du 4 août 2006. Cette dynamisation aura pour corollaire de mettre en place des conditions favorables à une meilleure maîtrise des procédures de gestion financière du PPEA. Ainsi, ce cadre de concertation développera une culture de synergie d'actions entre les structures concernées pour surmonter les difficultés liées à l'application desdites procédures. Au nombre de ces actions, nous compterons :

- l'organisation à temps d'une séance annuelle sur la clarification des procédures de décaissement des ressources financières du PPEA ;

La séance annuelle de clarification consistera à informer les acteurs (notamment les services financiers du MEE) des particularités relatives aux procédures de décaissement des ressources financières du PPEA. Ces particularités concernent les amendements aux dispositions initiales de l'Accord de financement ou les règles dérogatoires aux procédures nationales de gestion des Finances publiques. Cette action conduira à une anticipation sur les travaux préliminaires pour une célérité dans la mise à disposition des fonds du PPEA ;

- la mise en œuvre des actions de formation sur les procédures de gestion financière du PPEA et le suivi de leur application ;

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

B. Approches de solutions liées à l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques

Afin de permettre la réalisation dans le délai d'exécution contractuel des ouvrages hydrauliques, il importe de proposer des mesures d'éradication des deux causes se trouvant à la base de ce problème spécifique.

1. Mesures d'éradication du contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux

Au nombre de ces mesures, nous suggérons l'établissement d'un tableau de bord de suivi des obligations contractuelles des bureaux d'études (maîtres d'œuvre). Ce tableau mentionnera les dates impératives de dépôt des rapports d'avancement des travaux. La périodicité de la production de ces rapports par les bureaux d'études doit être aussi courte que possible, pour permettre aux services de l'Eau de disposer en temps opportun des informations fiables rendant compte de l'évolution des chantiers et des taux réels d'exécution des travaux. Ceci amènera les bureaux d'études à exercer un contrôle plus rigoureux de la réalisation des travaux de forages.

Quant à la deuxième mesure proposée, elle est relative au renforcement du contrôle systématique de la qualité des prestations fournies par les entreprises et les bureaux d'études. Elle se résumera à la multiplication des contrôles inopinés. A l'instar des réunions de chantier initiées par les bureaux d'études, les services de l'Eau peuvent procéder à des visites inopinées plus fréquentes des chantiers. Ces visites inopinées consisteront en la vérification des informations reçues sur l'avancement des travaux à celles contenues dans les cahiers de chantiers et cela conformément au planning d'exécution des travaux.

Ce suivi très rapproché détectera les retards intermédiaires qui, accumulés à l'insu des services de l'Eau, entraînent le non respect du délai d'exécution contractuel. Suite à la détection de ces retards, les services de l'Eau prendront des mesures correctives telles que la prise d'injonctions à l'encontre des entrepreneurs de sous-traiter le marché ou d'augmenter la cadence de réalisation en cours de travaux. Il faut préciser que l'augmentation de la cadence de réalisation des travaux se définit comme un droit reconnu au maître d'ouvrage de demander à un entrepreneur de renforcer ses moyens matériels pour achever

un marché de travaux dans les délais contractuels. A bien analyser, le renforcement de ce contrôle systématique exige plus de disponibilité de la part des techniciens des services de l'Eau. Compte tenu des nombreuses tâches accomplies par ces derniers, il sera nécessaire d'envisager la mise en place de comités ad hoc de suivi de l'exécution des forages sur financement du PPEA.

A cet effet, notre troisième mesure vise la création de comités ad hoc de suivi de l'exécution des forages sur financement du PPEA. Ces comités ad hoc composés d'ingénieurs de la DG Eau effectueront des missions de contrôle ponctuel de l'exécution des travaux de forages dans les départements.

2. Propositions de mesures relatives aux difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux

Pour résorber les retards dans le paiement des décomptes aux entrepreneurs et bureaux d'études, nous proposons une gestion efficace des procédures de décaissement des décomptes successifs. Elle consistera en une élaboration par les responsables financiers des services de l'Eau ; dès le démarrage des travaux de forages, d'un plan prévisionnel de décaissement des décomptes à envoyer au Receveur des Finances. Celui-ci tiendra compte de ce plan prévisionnel de décaissement dans la gestion de sa trésorerie. A cette mesure, s'ajouteront les rencontres périodiques entre ces deux acteurs (responsables financiers des services de l'eau et les Receveurs des Finances) en vue de la résolution des obstacles liés au dénouement rapide des opérations de paiement des décomptes (par exemple la correction des irrégularités éventuelles constatées sur les pièces comptables relatives au PPEA).

Nous recommandons aux entreprises, titulaires des marchés de réalisation des ouvrages hydrauliques sur financement du PPEA, de recourir aux prestations des structures de perfectionnement et d'encadrement des entreprises en matière

de réalisation des travaux (disposant d'un fonds de garantie). Celles-ci leur fourniront non seulement une assistance technique mais surtout les aideront à obtenir l'appui bancaire nécessaire au préfinancement et à l'exécution à bonne date des travaux.

Enfin, nous proposons aux services de l'Eau d'appliquer effectivement les dispositions relatives aux pénalités de retard prévues dans les contrats de marchés. Cela incitera les entreprises à respecter le délai d'exécution contractuel de réalisation des ouvrages hydrauliques.

C. Approches de solutions liées aux difficultés dans le suivi de la consommation des ressources transférées aux communes

La résolution de ce troisième problème spécifique nous amène à proposer des actions pour une fonctionnalité du système de remontée des informations financières.

D'abord, nous suggérons une opérationnalisation du système de remontée des informations financières relatives à l'exécution du PPEA au niveau communal. Cette opérationnalisation comportera plusieurs étapes :

- la mise à la disposition des Chefs du Service des Affaires Financières (CSAF) des communes bénéficiaires du financement du PPEA, des fiches de remontée des informations financières (**confer exemplaire en annexe N°6**) relatives à l'exécution du PPEA ;

Ces fiches de remontée des informations auront comme objectif d'instruire ces CSAF de faire parvenir trimestriellement (fin mars, fin juin, fin septembre et fin décembre) au Chef du service de l'Eau de leur département, les informations sur l'utilisation des ressources financières du PPEA. Cette mise à disposition des fiches se déroulera lors d'une conférence départementale, organisée dès la réception par les communes des bordereaux de transfert de

recettes (pièces attestant le transfert effectif des ressources financières du PPEA aux communes).

Les participants à cette conférence seront les acteurs impliqués directement ou indirectement dans le suivi de l'exécution financière du PPEA au niveau des communes à savoir : le Chef du service de l'Eau, les CSAF des communes concernées et le Préfet du département (autorité de tutelle des communes). Cette rencontre basée sur une approche participative permettra de recueillir les avis et les préoccupations de chaque acteur en vue de parvenir à un consensus ;

- la collecte trimestrielle des informations financières ;

Cette collecte trimestrielle des informations se fera suite à l'envoi des lettres de rappel aux CSAF des communes concernées.

- la tenue d'une deuxième rencontre (chaque semestre) où un point périodique sera fait par rapport aux informations financières collectées ;

Avant cette rencontre, les services financiers départementaux de la DG Eau pourront par le biais du Receveur des Finances, demander aux Receveurs Percepteurs des communes des points de consommation. Ceci permettra de faire des rapprochements. A l'issue de cette rencontre, le Chef du service de l'Eau élaborera des conclusions ;

- le renvoi des informations financières collectées par les services de l'Eau au niveau central. Ces informations appuyées de conclusions seront renvoyées par le biais de leurs rapports d'activités sur l'exécution du programme. Ces conclusions pourront aider à la prise de mesures particulières au nombre desquelles nous pouvons citer les contrôles et les sanctions.

Ensuite, nous proposons une amélioration de la gestion budgétaire communale des ressources financières du PPEA. Cette mesure consistera à renforcer les capacités des acteurs locaux pour une production à bonne date des dites informations. Il s'agira de mettre à la disposition des communes, des outils de suivi de l'exécution budgétaire du PPEA. A cet effet, la mise en place et l'utilisation des logiciels de gestion budgétaire des communes faciliteront la tenue régulière de la comptabilité relative aux opérations du PPEA au niveau des communes. Ceci rendra disponibles, en permanence et de façon automatique, les points de consommation sur l'utilisation des ressources financières du PPEA transférées aux communes. Grâce à cette action, les services de l'Eau pourront procéder à la collecte régulière et systématique des informations auprès des communes suivant des modalités définies.

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

III. Conditions de mise en œuvre des approches de solutions

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

A. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°1

Au nombre des conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°1, nous pouvons citer :

- la réunion d'un groupe technique pour actualiser l'arrêté interministériel n°35/MDEF/MMEE/DC/SGM/DA du 4 août 2006 et assurer le fonctionnement du cadre de concertation ;
- l'organisation périodique des séances de discussion et de décision au sein de ce cadre de concertation ;

-
- une responsabilisation effective des acteurs impliqués dans la mise à disposition des ressources financières du PPEA ;
 - une sensibilisation de ces acteurs sur l'originalité de la structuration du programme ;
 - une intensification de la communication entre les PTF et les structures en vue d'améliorer la circulation de l'information et de faciliter l'obtention de certains avis nécessaires à la finalisation des arrêtés de mise à disposition des fonds.

B. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°2

Pour garantir l'efficacité des solutions proposées par rapport au problème spécifique N°2, il faudra :

- renforcer le personnel des structures déconcentrées de la DG Eau soit par recrutement de nouveaux agents, soit par l'étude de la possibilité de redéployer le personnel existant du niveau central vers le niveau déconcentré ;
- sensibiliser les entreprises dès la réunion d'information sur la nécessité de proposer des délais bien étudiés pour l'exécution des travaux de forages ;
- initier des formations régulières au profit des techniciens des services de l'Eau et des bureaux d'études sur les points de contrôle des travaux de forages ;
- une meilleure collaboration entre les entreprises et les bureaux d'étude pour une élaboration à temps des attachements et une mise à jour quotidienne des cahiers de chantier ;

- améliorer la circulation de l'information entre les services de la DGTCP et les services de l'Eau ;
- rendre plus disponible le SIGFiP.

C. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°3

Elles se résument à :

- une organisation des formations périodiques sur la note de dotation directe des ressources financières du PPEA aux communes ;
- une sensibilisation des élus locaux sur l'enjeu de la production des informations financières sur l'exécution du PPEA ;
- une réception à temps par les communes des décisions de répartition pour une budgétisation effective des ressources financières transférées ;
- un accompagnement des communes dans l'utilisation et l'appropriation des logiciels à mettre à leur disposition ;
- une réelle prise en compte par les services de l'Eau de cette nouvelle fonction à accomplir pour une remontée plus fluide des informations.

CONCLUSION GENERALE

Le Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) financé par le Royaume des Pays-Bas (Bailleur de fonds principal) est un programme de grande envergure. L'exécution de ce programme contribue à une amélioration de l'accès à l'eau potable d'un grand nombre de localités conformément à la stratégie nationale d'approvisionnement en eau potable en milieu rural mise en œuvre à la Direction Générale de l'Eau (DG Eau).

Notre stage dans cette direction nous a permis de déceler certaines difficultés qui concourent à une exécution non optimale du PPEA. Ces difficultés sont :

- la mise à disposition tardive des ressources financières ;
- l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques ;
- les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes.

Dans la perspective de résorber ces difficultés, l'analyse diagnostique de ces problèmes a facilité la détermination des causes réelles se trouvant à leur origine. Il s'agit respectivement :

- de la complexité des procédures de gestion financière du PPEA;
- du contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux d'une part, et des difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux d'autre part ;
- de la non fonctionnalité du système de remontée des informations financières.

Pour parvenir à l'éradication de ces causes réelles, nous avons proposé des approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre. Ces approches de solutions se résument à :

-
- la dynamisation du cadre de concertation MEE-MEF créé par l'arrêté interministériel n° 35/MDEF/MMEE/DC/SGM/DA du 4 août 2006 ;
 - des mesures d'éradication du contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux ;
 - des propositions de mesures relatives aux difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux ;
 - l'opérationnalisation du système de remontée des informations financières ;
 - une amélioration de la gestion budgétaire communale des ressources financières du PPEA.

Toutefois, il importe de souligner que nous n'avons nullement la prétention d'avoir cerné tous les contours liés à la problématique de l'exécution optimale du PPEA. Néanmoins, nous sommes convaincus que nos approches de solutions contribueront aux efforts à fournir par les autorités de la Direction Générale de l'Eau afin que les nobles objectifs du PPEA puissent être réalisés au grand bonheur des populations.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- 📖 DUVERGER, M. (1997) : « *Finances publiques* », 11^{ème} édition, Presses Universitaires de France (PUF), 460 pages ;
- 📖 EMERY, C. (2004) : « *Passer un marché public : principe, procédure, contentieux* », 2^{ème} édition, Paris, le moniteur, 480 pages ;
- 📖 GUILLIEN, R et VINCENT, J (2001) « *Lexique des termes juridiques* », 13^{ème} édition, Paris, Dalloz, 592 pages ;
- 📖 LAJOYE, C. (2008) : « *Droit des marchés publics* », 3^{ème} édition, Paris ;
- 📖 LINDITCH, F (2009) : « *Le droit des marchés publics* », 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 127 pages ;
- 📖 MINTZBERG, H. (2006) « *Le manager au quotidien : les dix rôles du cadre* », Editions d'organisation, 2^{ème} édition, 284 pages.

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- 📖 Loi organique N°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances ;
- 📖 Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin ;
- 📖 Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- 📖 Loi N° 2009-02 du 26 janvier 2009 portant Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin ;

- 📖 Décret N°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- 📖 Décret N°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- 📖 Décret N°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;
- 📖 Arrêté N° 2007-18/MMEE/DC/SGM/CTJ/DG Eau/SA du 19 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DG Eau ;
- 📖 Lettre circulaire portant notification des crédits ouverts au Budget Général de l'Etat, Gestion 2011.

DOCUMENTS DU PROGRAMME

- 📖 Accord COT0091593 du 02 décembre 2006 entre le Ministre Néerlandais de la Coopération Internationale et le Ministre de l'Economie et des Finances ;
- 📖 Programme Pluriannuel Eau et Assainissement : document de programme, septembre 2006 ;
- 📖 Programme Pluriannuel Eau et Assainissement : document de programme révisé, février 2009 ;
- 📖 Note sur la dotation directe de ressources financières du PPEA aux communes du Bénin, janvier 2008.

RAPPORTS

- 📖 Rapport de la mission de Suivi-Evaluation Externe Périodique N°7 du PPEA, 28 avril 2011 ;

- 📖 Rapport provisoire d'exécution du Budget Programme par Objectifs 2010 de l'Hydraulique rurale et semi-urbaine, Cotonou, avril 2011, 105 pages ;
- 📖 Stratégie Nationale de l'Approvisionnement en Eau potable en milieu rural du Bénin 2005-2015, Cotonou, octobre 2005, 38 pages ;
- 📖 SOGBOSSI, J. C. (2011) : Rapport d'audit technique et financier du PPEA, 2^{ème} semestre 2010.

MEMOIRES

- 📖 AMOUSSOU, N. (2007) : « **Contribution à l'exécution à bonne date des dépenses sur crédits délégués : cas de l'Atlantique-Littoral** », ENAM/AFT, Cycle 1 ;
- 📖 ANANI, C. (2008) : « **Contribution à une gestion efficiente des ressources financières du PPEA au Bénin** », ENAM/AFT, Cycle 1, 67 pages ;
- 📖 MAÏGA, Fatim. **Evaluation du processus budgétaire de la décentralisation et de la déconcentration du budget vers les collectivités territoriales** ; article paru le mercredi 1^{er} juin 2011 sur le site www.essor.ml.
- 📖 MEDJINNADA, T. (2006) : « **Contribution à la passation efficace des marchés publics dans le secteur eau en milieu rural au Bénin** », ENAM/AGT, Cycle 2.

ANNEXES

ANNEXE N°1

TABLEAU DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE PAR STRUCTURES D'EXECUTION (en milliers de Francs CFA)

Structures d'exécution	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
DGB	54.249	12.829	12.829	15.349	52.000	26.000	173.256
DG Eau	2.334.098	3.983.185	2.411.823	3.563.780	3.748.861	260.819	16.302.566
DAT	19.925	103.655	96.155	113.915	117.000	72.000	522.650
SNV	649.479	1.074.010	633.229	890.044	1.059.315	575.466	4.881.543
Communes	430.050	1.012.613	1.012.613	1.332.004	1.487.714	885.625	6.160.619
SONEB	2.475.000	2.970.000	1.980.000	2.125.000	5.297.234	2.764.989	17.612.223
DHAB	122.670	182.232	96.397	76.960	279.585	556.230	1.314.074
CREPA	31.330	165.630	146.225	250.765	153.175	146.003	893.128
PNE	88.575	265.000	240.000	240.000	424.762	297.516	1.555.853
Total des structures (I)	6.205.376	9.769.154	6.629.271	8.607.817	12.619.646	5.584.648	49.415.912
Frais Généraux							
DPF	41.000	11.000	11.000	11.000	25.500	-	99.500
Missions de suivi externes	75.000	75.000	135.000	101.000	221.000	-	607.000
Missions d'évaluation	-	-	50.000	-	70.000	-	120.000
Audits	35.000	35.000	70.000	90.000	90.000	-	320.000
Total des frais généraux (II)	151.000	121.000	266.000	202.000	406.500	-	1.146.500
TOTAL (I+II)	6.356.376	9.890.154	6.895.271	8.809.817	13.026.146	5.584.648	50.562.412

Source : Données obtenues à partir de la consolidation des programmations budgétaires contenues dans les documents de programme du PPEA 2007-2012

ANNEXE N°2

TABLEAU DE CONSOMMATION DES RESSOURCES FINANCIERES DU PPEA

Situation des ressources financières transférées aux communes en 2010 pour la réalisation des ouvrages

COMMUNES	REPORT 2009	CREDITS INSCRITS	CREDIT TOTAL	CREDITS CONSOMMES	SOLDES DISPONIBLES
Kandi	-	41404675	41404675	-	41404675
Ouidah	-	70304675	70304675	-	70304675
Sinendé	775 000	41404675	42179675	-	42179675
Kpomassè	-	41404675	41404675	13.574.000	27830675
Tori Bossito	-	41404675	41404675	-	41404675
Kalalé	20 500 000	41404675	61904675	-	61904675
Zogbodomey	-	50504675	50404675	-	50504675
Ségbana	-	41404675	41404675	-	41404675
TOTAL	21 275 000	369 237400	390 512400	13 574 000	376 938 400

Source : Rapport d'audit technique et financier sur le PPEA rural, 2eme semestre 2010.

Ce tableau montre la faible consommation des ressources du PPEA dans le cadre de la réalisation des ouvrages ; ce qui illustre les difficultés dans la gestion de la maîtrise d'ouvrage communale.

Situation des ressources financières transférées aux communes en 2010 pour l'Intermédiation Sociale (ImS)

COMMUNES	REPORT 2008 & 2009	CREDITS INSCRITS	CREDIT TOTAL	CREDITS CONSOMMES	SOLDES DISPONIBLES
Kandi	6 160 272	12 129 000	18 289 272	5 479 200	12 810 072
Kpomassè	17 250 000	11 714 000	28 964 000	15 298 700	13 665 300
Tori Bossito	-	9 505 000	9 505 000	2 184 000	7 321 000
Sinendé	16 568 600	15 585 000	32 153 600	5 216 982	26 936 618
Zè	-	14 932 000	14 932 000	10 515 000	4 420 000
Banikoara	7 378 000	22 287 000	29 665 000	15 067 500	14 597 500
Kalalé	16978 288	14 085 000	31 063 288	3 160 420	2 7902 868
Zogbodomey	-	12 836 000	12 836000	8 000 000	4 836 000
Ségbana	-	10 575 000	10 575 000	-	10 575 000
Gogounou	-	13 353 000	13 353 000	6 690 000	6 663 000
Karimama	-	8 863 000	8 863 000	2 663 680	61 99 320
Malanville	-	12 088 000	12 088 000	7 960 000	4 128 000
Parakou	6 775 425	10 086000	16 861 424	6 272 320	10 589 104
Tchaourou	-	20 230 000	20 230 000	10 297 770	9 932 230
N'dali	-	9 386 000	9 386 000	3 672 500	5 713 500
Dassa-Zoumè	-	10 845000	10 845000	5 400 000	5 445 000
Savalou	-	10 845 000	10 845 000	6 300 000	4 545 000
Savè	-	10845000	10 845 000	-	10 845 000
Ouinhi	5 763 796	8 554 000	14 317 796	4 790 000	9 527 796
Zagnanado	-	8 426 000	8 426 000	3 400 000	5 026 000
Agbangnizoun	-	10 226 000	10 226000	5 810 000	4 416 000
TOTAL	76 874 380	257 395 000	334 269 380	12 8175 072	206 094 308

Source : Rapport d'audit technique et financier sur le PPEA rural, 2eme semestre 2010.

Cette situation des ressources financières transférées aux communes a été obtenue à partir d'un audit. Il faut remarquer que cet audit n'a pas pris en compte toutes les communes bénéficiaires du financement du PPEA. Aussi, des réserves ont-elles été émises sur ce point.

ANNEXE N°3

TABLEAU RECAPITULATIF DE L'ETUDE SUR QUELQUES CONTRATS DE MARCHES SUR FINANCEMENT DU PPEA

Années	Objet du contrat	Entrepreneur/ Prestataire	Montant HT	Date d'approbation	Date de démarrage	Délai d'exécution contractuel	Date d'achèvement
2009	Réalisation de forages	SIAD	93.460.000	16/03/2009	12/05/2009	2,5 mois	25/08/2009
	Etude et contrôle des travaux	ESSOR	9.990.000	01/04/2009	01/05/2009	2,5 mois	25/08/2009
2010	Réalisation de forages	FORATEC	94.700.000	16/07/2010	01/10/2010	2,5 mois	19/04/2011
	Etude et contrôle des travaux	DIGITAL BTP	6.990.000	16/07/2010	01/10/2010	2,5 mois	19/04/2011
2011	Réalisation de forages	CEC- BTP	96.075.000	11/05/2011	20/06/2011	2,5 mois	En cours au 25/10/2011
	Etude et contrôle des travaux	Consultant individuel	6.100.000	11/05/2011	06/06/2011	2,5 mois	En cours au 25/10/2011

NB : L'objet des contrats n'a pas été précisé compte tenu du caractère confidentiel des documents.

ANNEXE N°4

TABLEAU A : Délai de référence de passation des marchés publics relevant de la compétence de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP)

Activités	Transmission du DAO à la DNCMP pour avis à la transmission de cet avis à l'Autorité Contractante	Réception et publication dans le Journal des Marchés Publics, authentification et transmission à l'Autorité Contractante	Notification du Contrat au Titulaire	Enregistrement du contrat à l'envoi du dossier dans le circuit financier	Démarrage des travaux
Délai (en jours ouvrables)	22 -32	22-32	01	11	PM

Source : Lettre de notification des crédits, Gestion 2011, pages 56-57

A la lecture de ce tableau, nous constatons que le délai de référence pour la passation des marchés varie de 56 à 76 jours ouvrables.

TABLEAU B : Délai de référence de passation des marchés publics relevant de la compétence de la Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP)

Activités	Transmission du DAO à la CPMP pour avis à la transmission de cet avis à l'Autorité Contractante	Réception et publication dans le Journal des Marchés Publics, authentification et transmission à l'Autorité Contractante	Notification du Contrat au Titulaire	Enregistrement du contrat à l'envoi du dossier dans le circuit financier	Démarrage des travaux
Délai (en jours ouvrables)	18-28	22-32	01	11	PM

Source : Lettre de notification des crédits, Gestion 2011, pages 57-59

A la lecture de ce tableau, nous constatons que le délai de référence pour la passation des marchés varie de 52 à 72 jours ouvrables.

ANNEXE N°5

GUIDE D'ENTRETIEN

Madame, Monsieur

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du Cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous effectuons des recherches sur le thème : « **Contribution à une exécution optimale du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement au Bénin** ». Compte tenu de notre formation et du temps dont nous disposons, nous avons focalisé nos recherches sur l'approvisionnement en eau potable des populations vivant dans les zones rurales.

Nous vous remercions d'ores et déjà pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition lors de cet entretien.

QUESTION N° 1

Groupe cible : Responsables administratifs de la DG Eau (y compris ceux de ses structures déconcentrées), de la DRFM, de la DGB et de la DGTCP.

Quelle est selon vous, la cause de la mise à disposition tardive des ressources financières? Justifier votre réponse.

- ✓ la prise des arrêtés de réallocation des crédits budgétaires du PPEA ;
- ✓ la lenteur dans le traitement des dossiers au niveau de la chaîne des dépenses publiques ;
- ✓ la complexité des procédures de gestion financière du PPEA ;
- ✓ Autres à préciser.

QUESTION N°2**Groupe cible : Responsables administratifs de la DG Eau, de la DGTCP et le secteur privé**

1) Quel est à votre avis, le facteur explicatif de l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques?

- ✓ le manque d'organisation interne des entreprises chargées de la réalisation des forages
- ✓ le contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux
- ✓ les difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux
- ✓ Autres à préciser

2) Avez- vous beaucoup de concurrents lorsque vous soumissionnez à un marché ? (adressée uniquement aux entrepreneurs)

3) Quelles difficultés rencontriez-vous au cours de l'exécution des marchés ? (adressée aux bureaux d'études et aux entrepreneurs)

QUESTION N°3**Groupe cible : Responsables administratifs de la DG Eau, des communes et de l'Association Nationale des Communes du Bénin**

Quelle est selon vous, la cause qui justifie les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes ?

- ✓ l'inexistence d'un lien administratif direct entre les communes et les services de la DG Eau
- ✓ la méconnaissance des dispositions de la note sur la dotation directe des ressources financières du PPEA
- ✓ la non fonctionnalité du système de remontée des informations financières

TABLE DES MATIERES

Identification du jury	i
Déclaration d'engagement	ii
Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vi
Glossaire de l'étude	vii
Résumé.....	ix
Sommaire	x
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PREMIER : CADRE DE L'ETUDE, ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'EXECUTION OPTIMALE DU PPEA.....	4
SECTION I : CADRE DE L'ETUDE DU PPEA.....	5
Paragraphe 1: Présentation du MERPMEDER et de la DG Eau	5
I. Présentation du MERPMEDER.....	5
A. Missions et attributions du MERPMEDER.....	6
B. Organisation et fonctionnement du MERPMEDER.....	6
II. Présentation de la Direction Générale de l'Eau.....	8
B. Structure organisationnelle de la DG Eau.....	8
C. Missions et attributions de la DG Eau	8
Paragraphe 2 : Caractéristiques du PPEA.....	10
I. Historique et contenu des Accords de financement du PPEA	10
C. Historique du PPEA.....	10
D. Contenu des Accords de financement.....	11
II. Objectifs et structures éligibles au PPEA.....	12
B. Objectifs du PPEA	12
C. Structures éligibles au PPEA	14
SECTION II : ETAT DES LIEUX ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'EXECUTION OPTIMALE DU PPEA	16
Paragraphe 1 : Etat des lieux sur la gestion financière et comptable du PPEA.....	16
I. Procédures de budgétisation des activités et des ressources financières du PPEA...16	
A. Budgétisation des activités éligibles au PPEA	16

B. Budgétisation des ressources financières du PPEA.....	18
II. Exécution des dépenses sur les ressources financières du PPEA.....	19
A. Phase administrative d'exécution des dépenses	19
1) Cas des ressources financières transférées aux communes.....	19
2) Cas des crédits délégués du PPEA.....	23
3) Cas des crédits non délégués du PPEA.....	30
B. Phase comptable d'exécution des dépenses	30
1) Au niveau central.....	31
a) Ecriture de prise en charge des mandats de paiement au niveau central	31
b) Ecriture de règlement des mandats de paiement au niveau central.....	31
2) Au niveau déconcentré.....	32
a) Ecriture de prise en charge des mandats de paiement au niveau départemental	32
b) Ecriture de règlement des mandats de paiement au niveau Départemental.....	32
3) Mécanisme interne de comptabilisation des dépenses exécutées sur les ressources financières du PPEA	33
III. Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	34
A. Inventaire des atouts : Forces et opportunités	34
B. Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces	34
Paragraphe 2 : Ciblage de la problématique de l'exécution optimale du PPEA	35
I. Choix et spécification de la problématique de l'exécution optimale du PPEA.....	35
A. Choix de la problématique à résoudre	35
B. Spécification de la problématique choisie	38
II. Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	41
A. Vision globale de résolution de la problématique spécifiée	41
B. Séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	43

CHAPITRE DEUXIEME : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR DES APPROCHES DE SOLUTIONS NECESSAIRES A UNE EXECUTION OPTIMALE DU PPEA.....	44
---	-----------

**SECTION I : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'EXECUTION
OPTIMALE DU PPEA45**

Paragraphe 1 : Cadre théorique de l'exécution optimale du PPEA45

I. Objectifs et hypothèses liés à l'exécution optimale du PPEA45

A. Objectifs de l'étude.....45

1) Objectif général.....46

2) Objectifs spécifiques46

a) Objectif spécifique N°146

b) Objectif spécifique N°2.....46

c) Objectif spécifique N°3.....46

B. Formulation des hypothèses de l'étude.....48

1) Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°148

2) Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°250

3) Causes et hypothèse liées au problème spécifique N°351

4) Cause et hypothèse liées au problème général53

C. Tableau de Bord de l'Etude sur l'exécution optimale du PPEA54

II. Revue de la littérature55

A. Point des connaissances sur le problème de la mise à disposition tardive

des ressources financières55

B. Point des connaissances sur le problème de l'inachèvement dans le

délai d'exécution contractuel des ouvrages hydrauliques56

C. Point des connaissances sur le problème des difficultés dans le suivi

de la consommation des ressources financières transférées aux communes.....59

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude60

I. Approches théoriques retenues60

A. Choix théorique lié à la mise à disposition tardive des ressources

financières.....60

1) Normes ou repères d'amélioration61

2) Seuil de décision.....61

B. Choix théorique lié à l'inachèvement dans le délai d'exécution contractuel

de la réalisation des ouvrages hydrauliques61

1) Normes ou repères d'amélioration61

2) Seuil de décision.....62

C. Choix théorique lié aux difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes	62
1) Normes ou repères d'amélioration	62
2) Seuil de décision	63
II. Approche empirique choisie.....	63
A. Objectifs et nature de l'enquête	63
1) Objectifs de l'enquête	63
2) Nature de l'enquête	64
B. Identification de la population et de l'échantillon.....	64
1) Identification de la population	64
2) Définition de l'échantillon	65
C. Technique de dépouillement et outil de présentation des données recueillies.....	65

SECTION II : ENQUETE DE VERIFICATION DES HYPOTHESES ET APPROCHES DE SOLUTIONS POUR UNE EXECUTION OPTIMALE DU PPEA

Paragraphe 1 : Réalisation des enquêtes nécessaires à la vérification des hypothèses de l'étude.....	66
I. Réalisation de l'enquête	66
A. Collecte des données de l'enquête	66
B. Difficultés rencontrées	67
C. Limites des données recueillies	67
II. Présentation et analyse des données recueillies sur les problèmes spécifiques	67
A. Présentation et analyse des données liées à la mise à disposition tardive des ressources financières.....	68
B. Résultats relatifs au non achèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques	69
C. Présentation et analyse des données recueillies sur les difficultés dans le suivi de la consommation des ressources financières transférées aux communes	70
III. Vérification des hypothèses de l'étude.....	71
A. Degré de vérification de l'hypothèse spécifique N° 1	71
B. Degré de vérification de l'hypothèse spécifique N°2	72
C. Degré de vérification de l'hypothèse spécifique N°3	72

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	72
I. La synthèse du diagnostic de l'étude	73
A. Elément de diagnostic lié au problème spécifique N°1	73
B. Elément de diagnostic lié au problème spécifique N°2.....	73
C. Elément de diagnostic lié au problème spécifique N°3.....	73
II. Approches de solutions pour une exécution optimale du PPEA	73
A. Approches de solutions liées à la mise à disposition tardive des ressources financières	74
B. Approches de solutions liées au non achèvement dans le délai d'exécution contractuel de la réalisation des ouvrages hydrauliques.....	75
1. Mesures d'éradication du contrôle peu efficace de l'exécution physique des travaux	75
2. Propositions de mesures relatives aux difficultés financières rencontrées par les attributaires de marchés au cours de l'exécution des travaux	76
C. Approches de solutions liées aux difficultés dans le suivi de la consommation des ressources transférées aux communes	77
III. Conditions de mise en œuvre des approches de solutions	79
A. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°1	80
B. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°2	80
C. Conditions de mise en œuvre des solutions au problème spécifique N°3	81
CONCLUSION GENERALE.....	82
Bibliographie.....	85
Annexes	
Table des matières	