



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU DIPLOME DU
CYCLE II DE L'E.N.A.M

OPTION :

Administration des Finances
(AF)

FILIERE :

Gestion des Marchés Publics
(GMP)

ANNEE ACADEMIQUE

2009 - 2010

Contribution à une meilleure
consommation des crédits du P.I.P sur
financement du budget national au
M.E.S.F.T.P.

Réalisé et soutenu par :

Gounou TAMOU KISSIRA

Sous la direction de :

Maître de stage :

Henri Codjo ABOUA

Directeur Adjoint de la Programmation
et de la Prospective du M.E.S.F.T.P

Maître de mémoire :

M. Simon DAKO

Docteur en droit
Enseignant à l'ENAM

Janvier 2011

Identification du Jury

Qualité	Prénom(s) et Nom	Observations
Président	LANHA Magloire	
Vice-président	LOGBO S. Clément	
Membre	MIGAN Camille	

L'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.



Je dédie ce travail :

- ◆ A toi ma mère, pour tes efforts, ton amour et ton abnégation pour moi.
- ◆ A vous, ma chère épouse, **Safoura SABI GANI** et mes filles et fils, **Raïssa Gnon-Douwé, Gnanki Yasmine** et **Abdias Bio Guèra** pour l'amour et l'affection que vous me vouez.

Remerciements

Nous remercions :

- ◆ Notre maître de mémoire, M. Simon DAKO, qui a suivi ce travail avec son esprit de rigueur et de précision.
- ◆ Notre maître de stage, M. Henri Codjo ABOUA, qui, par sa disponibilité et son esprit d'ouverture a largement facilité nos recherches.
- ◆ Tous mes frères, sœurs et amis, pour leur soutien, de quelque nature que ce soit.
- ◆ Tout le personnel de la DPP, de la DRFM et de la CPMP du MESFTP, pour leur disponibilité à nous donner toutes les informations utiles dans le cadre de ce travail.

Liste des sigles

BN	: Budget National.
BTP	: Bâtiments et Travaux Publics.
CDEEP	: Comités Départementaux de suivi de l'Exécution et d'Evaluation des Projets.
CF	: Contrôleur Financier.
CFA	: Communauté Francophone d'Afrique.
CNEEP	: Comité National de suivi de l'Exécution et d'Evaluation des Projets.
CPMP	: Cellule de Passation des Marchés Publics.
CSE	: Cellule du Suivi et de l'Evaluation.
DAO	: Dossier d'Appel d'Offres.
DCF	: Délégué du Contrôleur Financier.
DGB	: Direction Générale du Budget.
DGID	: Direction Générale des Impôts et Domaines.
DIEM	: Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance.
DNMP	: Direction Nationale des Marchés Publics.

DPIP : Direction de la Programmation des Investissements

DP

DR

Liste des tableaux

- DRH** : Direction des **R**essources **H**umaines.
- IGM** : Inspection **G**énérale du **M**inistère.
- MESFTP** : **M**inistère de l'**E**nseignement **S**econdaire, de la **F**ormation **T**echnique et **P**rofessionnelle.
- OD** : **O**rdonnateur **D**élégué.
- OMD** : **O**bjectifs du **M**illénaire pour le **D**éveloppement.
- OP** : **O**rdre de **P**aiement.
- PERAC** : **P**ublic **E**xpenditure **R**eform **A**justment **C**redit. (**C**rédit d'**A**justement pour la **R**éforme des **D**épenses **P**ubliques).
- PIP** : **P**rogramme d'**I**nter-investissement **P**ublic.
- PTA** : **P**lan de **T**ravail **A**nnuel.
- SIGFiP** : **S**ystème **I**ntégré de **G**estion des **F**inances **P**ubliques.

N° d'ordre	Titres	Pages
1	Engagements et ordonnancements, sur la période de 2007 à 2009, au MESFTP	26
2	Regroupement des problématiques par centre d'intérêt	29
3	Comparaison de la consommation des crédits de fonctionnements et ceux d'investissement au MESFTP	31
4	Tableau de bord de l'étude	42
5	Répartition de l'échantillon par direction et par service	51
6	Tableau de réalisation de l'enquête	54
7	Avis sur les causes du problème spécifique n°1	55
8	Avis sur les causes du problème spécifique n°2	56
9	Avis sur les causes du problème spécifique n°3	57
10	Tableau de synthèse de l'étude (TSE)	67

Glossaire de l'étude

Budget Programme : Présentation des prévisions de dépenses à faire par l'Etat sur plusieurs années pour la réalisation d'objectifs déterminés, permettant de placer l'examen des demandes d'autorisation budgétaires de chaque exercice dans le cadre de perspectives d'actions à moyen terme. La caractéristique principale du budget programme est qu'il regroupe les dépenses d'investissement et de fonctionnement.

CDMT : Ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocations budgétaires par objectif et par programme indiquant le cadre dans lequel les décisions seront prises par les principaux acteurs de développement notamment le Gouvernement.

Consommation optimale des crédits d'investissements publics sur ressources intérieures : Par ce groupe de mots, nous comprenons l'utilisation maximale des crédits alloués aux investissements publics en vue de l'atteinte des objectifs sectoriels et globaux ou nationaux avec les ressources nationales. Cette opération passe par la réalisation des dépenses en capital incluses dans les dépenses publiques.

Contrôleur Financier : Fonctionnaire de l'administration des finances placé auprès d'une administration centrale de l'Etat ou d'un établissement public national administratif pour suivre l'exécution du budget de cette administration et s'assurer que les engagements et les ordonnancements de dépenses restent dans la limite des crédits budgétaires.

Investissement Public et Crédits d'Investissements Publics : Investir, c'est consentir à se priver aujourd'hui d'un bien en échange d'espoirs de services ou de profits futurs qui dépassent la valeur que possède à nos yeux ce

bien aujourd'hui même. (J-C HOLL al ; Les choix d'investissement dans l'entreprise (P7). L'investissement peut donc se définir comme l'accumulation de biens durables qui serviront à produire d'autres biens et services plus intéressants (M. VATE ; 1982).

Selon le lexique d'économie, l'investissement est :

- au sens étroit, acquisition de biens de production en vue de l'exploitation d'une entreprise et de dégager un revenu ou une augmentation de la capacité de production ;
- au sens large, acquisition d'un capital en vue d'en percevoir ou d'en consommer le revenu ;
- dans un sens particulier et familier : investissement est synonyme de placement, de mise en réserve d'un bien de consommation durable en vue de sa revente ou de sa consommation ultérieure.

L'investissement est dit public lorsqu'il est effectué par l'Etat.

Marchés publics : Il s'agit, selon le lexique des termes juridiques, Dalloz, 14^e édition, de «contrats écrits conclus par l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs avec des personnes publiques ou privées en vue de la réalisation de travaux ou de la fourniture de biens ou de services ». Selon les dispositions de la loi n°2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin, la réalisation de travaux, ou la fourniture de biens ou encore la prestation de services au profit de la personne publique cocontractante doit se faire contre une rémunération. Aussi, aux termes de l'article 2 de cette loi, outre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées, les autorités ci-après, sont-elles assujetties aux exigences des marchés publics :

- les établissements publics ;
- les autres organismes, agences ou offices créés par l'Etat ou les entités territoriales et décentralisées pour satisfaire des besoins d'intérêt général (...)
- les personnes morales de droit privé agissant pour le compte de l'Etat , d'une collectivité territoriale décentralisée, d'une personne morale de droit public, d'un établissement public et de toute société dans laquelle l'Etat et les personnes morales (...) sont actionnaires majoritaires ;

- les sociétés d'économie mixte, lorsque ces marchés bénéficient du concours financier de l'Etat ;
- les personnes morales bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs, sous la forme d'une délégation de service public, d'une concession ou de toute autre convention ;
- les maîtres d'ouvrage délégués pour les marchés passés dans le cadre de l'exécution des attributions qui leur sont confiées par une autorité contractante.

PERAC : Instrument de prêt unique qui fournira un soutien budgétaire à long terme à des pays où la gestion macro-économique est satisfaisante. Il vise à accroître l'utilisation stratégique, efficace et équitable de toutes les ressources publiques quelles que soient leurs provenances.

PIP : Le PIP est un instrument privilégié de mise en œuvre de la politique du gouvernement en matière d'investissement, de promotion économique et sociale. C'est un programme triennal glissant à l'horizon mobile comportant un ensemble de projets et programmes sur une période de trois (03) ans, ajustables chaque année.

Projet : Ensemble d'opérations non répétitives articulées pour la réalisation d'un bien ou d'un service spécifique et mesurable sur une période déterminée avec des ressources données.

Ressources intérieures : Ce sont les moyens pécuniaires dont on dispose à l'intérieur d'un pays. Dans le Rapport de la Coopération pour le Développement, « les ressources intérieures du Bénin sont composées des ressources du secteur public (Budget National, entreprises publiques et collectivités locales) et du secteur privé (banques primaires et institutions de micro finance) ».



Résumé

Le stage au MESFTP a permis le constat que les crédits du PIP sur financement intérieur, sont sous-consommés. Cela est incompréhensible pour un secteur en proie à d'énormes difficultés. Il est alors important de s'interroger sur les différents facteurs qui seraient à la base de ce problème afin d'y apporter des solutions correctives.

Le diagnostic que nous avons posé, nous a permis de déceler des goulots d'étranglement dont les plus importants sont : la lourdeur administrative dans le circuit financier ; l'insuffisante appropriation par les cadres des outils modernes de gestion budgétaire ; la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics.

Les mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes et la multiplicité des contrôles a priori, sont à la base de la lourdeur administrative dans le circuit financier ; la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres s'explique par l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire; enfin, l'insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics, entraîne la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics.

Ainsi, les problèmes spécifiques relatifs au faible taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national, identifiés et leurs causes respectives connues, des approches de solutions ont été proposées. Pour que ces solutions soient efficaces, il faut un changement de comportement de tous les acteurs du système.

Sommaire

	Pages
INTRODUCTION GENERALE	1
<u>CHAPITRE PREMIER :</u> DE LA PRESENTATION DU MESFTP A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DU TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP SUR FINANCEMENT INTERIEUR	5
<u>Section 1 :</u> ORGANES ET PROCESSUS DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP AU MESFTP	6
<u>Paragraphe1 :</u> Le MESFTP, un ministère de création récente	6
<u>Paragraphe2 :</u> Gestion financière des projets au MESFTP, un processus encore inefficace	10
<u>Section 2 :</u> CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA CONSOMMATION DES CREDITS PIP SUR RESSOURCES NATIONALES AU MESFTP	27
<u>Paragraphe1 :</u> Choix et Spécification de la problématique	27
<u>Paragraphe2 :</u> Vision globale et séquence de résolution de la problématique	33
<u>CHAPITRE 2 :</u> CONDITIONS D'AMELIORATION DU TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP SUR RESSOURCES NATIONALES AU MESFTP	36
<u>Section 1 :</u> DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE ADOPTEE	37
<u>Paragraphe1 :</u> Objectifs, hypothèses et revue de la littérature	37
<u>Paragraphe2 :</u> Démarche méthodologique	49
<u>Section 2 :</u> FAIBLE CONSOMMATION DES CREDITS AU MESFTP : UN PROBLEME AUX CAUSES MULTIPLES A ERADIQUER	53
<u>Paragraphe1 :</u> Les causes réelles du problème	53
<u>Paragraphe2 :</u> Les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.	59
CONCLUSION GENERALE	68
BIBLIOGRAPHIE	71
ANNEXES	74
TABLE DES MATIERES	79



INTRODUCTION
GENERALE

L'importance de l'éducation dans l'épanouissement et le développement d'une communauté n'est plus à démontrer. Nombreux sont ceux qui pensent, à juste titre, que le monde n'appartient qu'aux peuples qui ont réussi à s'offrir un système éducatif performant ; car de nos jours, c'est l'un des axes stratégiques sur lesquels se basent les pays en développement pour se soustraire des affres de la pauvreté. Cette assertion est d'autant plus évidente qu'au Bénin, l'une des plus importantes décisions issues de la conférence des forces vives de la nation tenue à Cotonou en février 1990, a été de déclarer le secteur de l'éducation comme première priorité de l'Etat.

De son côté, l'Organisation des Nations Unies, dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, affirmait que « **toute personne a droit à l'éducation** »¹. L'éducation doit permettre ainsi l'égalité des chances d'accès à la connaissance à toutes les couches de la nation en vue de les sortir de l'ignorance et de la pauvreté. C'est donc un moyen d'assurer l'équilibre social nécessaire à la paix et une formation qui débouche sur l'emploi.

Composantes essentielles du système éducatif, l'Enseignement Secondaire et la Formation Technique et Professionnelle y occupent une place importante. Fort de cela, le Gouvernement du Bénin lui a consacré un ministère. Le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP), né par suite du remaniement ministériel intervenu en juin 2007, n'est donc que d'une récente création. Il a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de l'Etat en matière d'enseignement secondaire et de formation technique et professionnelle, conformément aux dispositions du décret n° 2007-441 du 02 octobre 2007, portant attributions, organisation et fonctionnement dudit Ministère et aux conventions internationales, lois et règlements en vigueur en République du Bénin.

¹ Article 26, alinéa 1^{er}, de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme.

Le MESFTP, pour bien accomplir sa mission, a bénéficié de beaucoup de projets depuis sa création. A titre d'exemple, il faut citer : le Projet de Construction, de Rénovation et d'Equipement des Etablissements (PCREE), pour une allocation financière de 261 000 000FCFA en 2008 ; le Projet de Construction et d'Equipement des Infrastructures du MESFTP et des Directions Départementales (PCEIDD), qui a bénéficié d'une dotation de 510 000 000FCFA en 2009 ; les Projets de Construction, de Réhabilitation et d'Equipement des Salles de Classe (PCRESCL), pour un financement de 1 220 918 000FCFA en 2009². Seulement, à l'analyse des différents rapports de performance qui ont sanctionné les fins d'exercices budgétaires de ce ministère, un constat méritant réflexion, retient l'attention: les taux d'exécution des crédits sont bas. Le taux le plus élevé en effet est celui de l'exercice 2008, soit 57,22% (base engagement) et 55,20% (base ordonnancement). Ce qui paraît plus grave encore, c'est que ce problème affecte également le domaine de l'investissement (le taux le plus élevé des dépenses en capital de 2007 à 2009, est de 34,95% en base engagement et de 28,53% en base ordonnancement)³ ; pourtant, c'est ce volet du budget qui permet de rendre visible, la politique de développement de l'Etat.

Par ailleurs, le Bénin, avec une population estimée à 8,1 millions d'habitants en 2007, un taux de croissance démographique d'environ 3,2% par an, et un taux de croissance économique dont la moyenne annuelle ces derniers temps, tourne autour de 4,5% (ce qui limite à 1,4% environ la croissance annuelle du PIP par habitant), présente des indicateurs économiques de contreperformance⁴.

Il est donc paradoxal que, dans un pays où la population ne cesse de s'accroître, où les besoins à satisfaire sont multiples et où l'économie n'est pas

² : Rapports de performance 2008 et 2009 du MESFTP

³ : Rapports de performance 2007,2008 et 2009 du MESFTP

⁴ : Données tirées du Rapport d'Etat du Système Educatif National(RESEN)

des plus compétitives, les crédits alloués aux différents secteurs de développement, ne puissent être entièrement consommés.

L'état des lieux de l'exécution des dépenses publiques fait au MESFTP, révèle un certain nombre de dysfonctionnements dus aussi bien à des facteurs conjoncturels (à l'instar des divers changements institutionnels), qu'à des facteurs administratifs (lourdeurs administratives), techniques (la complexité et la diversité des procédures d'exécution des dépenses) mais surtout financiers (abattements budgétaires en cours d'exercice). Ces dysfonctionnements comptent parmi les causes de la très faible consommation des crédits évoquée ci-dessus et impliquent logiquement un faible rendement de ce ministère. La problématique qui se dégage ici, est celle de la consommation des crédits PIP sur ressources nationales au MESFTP.

Notre étude qui a pour thème : « **La consommation des crédits du PIP sur financement du budget national au MESFTP** », va alors se proposer de relever les insuffisances constatées et de suggérer des solutions aux dysfonctionnements observés au niveau de la chaîne d'exécution des dépenses publiques du ministère.

Pour ce faire, nous restituerons, dans un premier chapitre, les observations qui permettent d'établir que les organes et acteurs chargés de l'exécution financière des projets au MESFTP font preuve d'une contreperformance avérée dans la consommation des crédits PIP. Ensuite, dans un second chapitre, nous déterminerons les conditions d'amélioration du taux de consommation des crédits PIP, après avoir décrit l'organisation des enquêtes, analysé les données obtenues et apprécié le niveau de vérification des hypothèses que nous aurons préalablement formulées.

CHAPITRE PREMIER :

**DE LA PRESENTATION DU MESFTP A LA
VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA
PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DU
TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP
SUR FINANCEMENT INTERIEUR**

Dans ce chapitre, nous ferons, d'une part l'état des lieux à travers la description des organes et du processus de consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MESFTP et d'autre part, nous procéderons à la détermination de la problématique de l'étude.

SECTION1: ORGANES ET PROCESSUS DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP AU MESFTP

Dans cette section, nous présenterons le cadre institutionnel de l'étude qu'est le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) et nous ferons, par la suite, la description de la procédure d'exécution des projets de ce ministère.

Paragraphe 1 : Le MESFTP, un ministère de création récente

Le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) est né par suite du remaniement ministériel intervenu en juin 2007 au Bénin. Il regroupe les deux grandes composantes que sont :

- la Formation Technique et Professionnelle (FTP) ;
- l'Enseignement Secondaire Général (ESG).

La description du MESFTP se fera sur le fondement du décret n° 2007-441 du 02 octobre 2007, portant attributions, organisation et fonctionnement de ce ministère.

I- Missions et Attributions du MESFTP

En vertu des dispositions du décret ci-dessus cité, le MESFTP a pour mission, la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de l'Etat en matière d'enseignement secondaire et de formation technique et professionnelle. A cet effet, et conformément aux conventions internationales, aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin, il est chargé de :

- préparer et proposer au gouvernement les politiques, stratégies et plans d'actions répondant aux objectifs d'éducation et couvrant les domaines de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle ; il en assure la mise en œuvre une fois adoptés ;
- initier et proposer les mesures législatives et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'enseignement secondaire et de formation technique et professionnelle et veiller à leur application ;
- organiser l'administration centrale et les structures déconcentrées placées sous son autorité et veiller à leur fonctionnement rationnel et efficient ;
- initier et mettre en place le système d'information ainsi que le système de contrôle et d'évaluation des activités relevant de sa compétence, en définir les objectifs, l'organisation et les moyens ;
- évaluer les besoins en moyens humains, matériels et financiers du ministère dans le cadre des procédures budgétaires nationales et en assurer la gestion conformément aux lois et règlements en vigueur. Il assure également le contrôle de la gestion administrative et financière de tout projet du secteur dont il a la charge ;
- proposer la mise en place de toute instance de concertation, de coordination interministérielle ou de tout autre organe de nature à permettre une meilleure prise en charge des missions qui lui sont confiées ; il en formule les attributions, la composition et le mode de fonctionnement ;
- présider les conseils et commissions prévues par la loi d'orientation de l'éducation nationale et les textes relatifs à l'organisation de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle.

Enfin, selon l'article 4 du décret précité, « *le domaine de compétence du ministère de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle couvre l'ensemble des activités spécifiques d'éducation et de*

formation au niveau de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle ».

A ce titre, relèvent, entre autres, de ses attributions :

- la détermination des objectifs de formation, en concertation avec les partenaires institutionnels, dans le domaine de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle ;
- la conception, l'élaboration et l'évaluation des programmes d'enseignement et de formation ainsi que leur mise en œuvre ;
- la réalisation et la maintenance des infrastructures et équipements de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle, conformément à la législation en vigueur ;
- le développement de l'éducation physique et sportive, des activités culturelles et civiques dans les établissements d'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle ;
- la détermination ou la validation, en liaison avec les autorités compétentes et les collectivités locales, des sites d'implantation d'infrastructures de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle.

II- Organisation du MESFTP

Le MESFTP, pour bien accomplir sa mission, dispose des organes ci-après :

- des services directement rattachés au ministre ;
- un cabinet du ministre ;
- un secrétariat général du ministère ;
- des directions centrales ;
- des directions techniques et des directions déconcentrées ;
- des organismes sous tutelle ;
- des organes consultatifs et/ou délibératifs nationaux.

- **Les services directement rattachés au ministre** sont :
 - l'Inspection Générale du Ministère;
 - la cellule de communication ;
 - le secrétariat particulier ;
- **Le cabinet** est l'ensemble des collaborateurs rattachés directement au ministre. Il comprend :
 - un Directeur de Cabinet ;
 - un Directeur Adjoint de Cabinet ;
 - cinq Conseillers Techniques dont un Conseiller Technique Juridique ;
 - un Attaché de cabinet ;
 - un Assistant du Ministre ;
 - **Le Secrétariat Général du Ministère (SGM)** est chargé de la coordination des activités des directions techniques et centrales du ministère ainsi que du suivi des activités des organismes sous tutelle. Il est dirigé par un Secrétaire Général ;
 - **Les directions centrales** sont au nombre de trois (03), à savoir :
 - la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ;
 - la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
 - la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
 - **Les directions techniques sont :**
 - la Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance (DIEM) ;
 - la Direction de l'Enseignement Secondaire (DES)
 - la Direction des Établissements Privés (DEP)
 - la Direction de l'Enseignement Technique (DET) ;
 - la Direction de la Formation et de la Qualification Professionnelles (DFQP) ;
 - la Direction des Examens et Concours (DEC) ;
 - **Les Directions Déconcentrées**
 - Ce sont les Directions Départementales de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle (DDESFTP) ;

Chaque direction est placée sous l'autorité d'un directeur nommé par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du Ministre de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle.

▪ **Les organismes sous-tutelle** sont :

- la Médiathèque Nationale de l'Education (MNE) ;
- le Centre de Formation des Personnels d'Encadrement de l'Education Nationale (CFPEEN).

▪ **Les organes consultatifs et /ou délibératifs nationaux.** Il s'agit de :

- Conseil Consultatif National de l'Enseignement Secondaire (CCNES) ;
- Conseil Consultatif National de la Formation Technique et Professionnelle (CCNFTP) ;
- Conseil Sectoriel pour le Dialogue Social (CSDS).

Les différentes structures ci-dessus énumérées du MESFTP, se résument dans l'organigramme du ministère, annexé à la présente étude (annexe 1). Notons aussi qu'à chacun des différents organes du ministère, est affecté un **effectif relativement acceptable de personnel**, pour l'accomplissement de la mission. Cela est un atout pour la structure.

Paragraphe 2 : Gestion financière des projets au MESFTP, un processus encore inefficace.

La Direction de la Programmation des Investissements Publics (DPIP) du Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique est l'organe national chargé de l'élaboration du PIP. A cet effet, les projets des Ministères sectoriels, une fois retenus, sont envoyés à cette direction pour centralisation.

Quelles sont les différentes étapes d'élaboration d'un PIP ? Qui sont les acteurs qui interviennent dans sa mise en œuvre et qu'en est-il de l'état d'exécution des PIP sur financement intérieur au MESFTP ? Nous essayerons, dans cette partie de notre travail, d'apporter des réponses à toutes ces interrogations.

I- Les étapes d'élaboration d'un PIP

Pour une année N, le processus d'élaboration du PIP est le suivant :

- élaboration en avril de l'année N-1 du cadre macro-économique et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) par la Direction de Préparation du Budget (DPB) du ministère en charge des finances ;
- élaboration puis envoi, par le Ministère des finances, de la lettre de cadrage aux Ministères sectoriels et institutions de l'Etat ;
- envoi par la Direction de la Programmation des Investissements Publics (DPIP), de la Fiche d'Analyse et d'Evaluation des Projets aux Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat, puis remplissage de ces fiches par ceux-ci, en indiquant les types de projets qu'ils ont retenus, leurs objectifs, les cibles visées, etc. ;
- un arbitrage interne au Ministère sectoriel est réalisé ; les fiches ANAPROG amendées sont renvoyées à la DPIP qui les analyse ;
- Transmission à la DPIP, des fiches ANAPROG (Système d'Analyse Multicritère de Sélection des Projets), par les Ministères sectoriels. Ces fiches qui sont élaborées sur la base des renseignements obtenus après le remplissage des fiches d'analyse et d'évaluation des projets, fournissent les informations relatives à l'identification des projets à inscrire au PIP ;
- l'arbitrage proprement dit est réalisé, en présence de la DPIP, de la DPB, de la DDC (Direction des Dépenses en Capital), des DPP des ministères sectoriels assistés des coordonnateurs de projets ; il en découle une première monture du PIP ;
- cette première monture est d'abord soumise à l'arbitrage de la conférence budgétaire qui réunit le Ministre en charge des Finances et les autres ministres, puis envoyée au Conseil Economique et Social et ensuite, au Conseil des Ministres ;

- la monture du PIP, après soumission au Gouvernement, est finalisée puis envoyée au parlement pour étude ;
- l'Assemblée Nationale procède à l'examen puis au vote du budget (PIP compris) et le Chef de l'Etat promulgue la loi de finances ;
- les données budgétaires sont alors chargées dans le SIGFIP, notifiées aux ministères sectoriels et institutions, par une lettre de notification de crédits ouverts au Budget Général de l'Etat.

L'envoi de la lettre de notification autorise chaque Ministère à consommer les crédits qui lui sont alloués. La période d'élaboration du PIP court donc du mois d'avril de l'année N-1 à la date de vote du Budget par l'Assemblée Nationale, de sa promulgation par le Président de la République et de son lancement officiel par le ministre des finances.

Au MESFTP, le Service des Etudes et de la Prospective (SEP) de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) élabore les fiches de projets pour la prospection des financements. Suite à cela, la Cellule de Suivi-Evaluation (CSE) de cette même direction, initie les projets à inscrire au PIP.

Conformément aux dispositions de l'article 5 de l'arrêté N°044 /MESFTP/DC/SGM/DPP/SA du 02 avril 2008, portant attributions, organisation et fonctionnement de la DPP, le SEP est chargée entre autre de :

- réaliser ou faire réaliser les études prospectives et d'évaluation permettant d'éclairer les stratégies à mettre en œuvre par le ministère, en fonction des orientations de la politique de formation dans le domaine de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle ;
- contribuer à la définition des programmes d'activités et des plans d'actions ;
- assurer l'étude, la conception et la rédaction, à l'initiative des Directions Techniques et des Organismes sous tutelle, des projets destinés au

développement du sous-secteur de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle ;

- définir, en relation avec les structures responsables, la politique d'évaluation des diverses activités du Plan de Développement de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle.

Mais déjà à ce niveau, nos observations nous ont amené à constater que les cadres du service ne sont pas dans des conditions favorables à une bonne réalisation de leur mission. Pour ses huit (08) agents et cadres, le SEP ne dispose que de :

- trois (03) bureaux dont un pour le chef service ;
- deux (02) ordinateurs ;
- une fourniture discontinue du courant électrique.

On note là, une **insuffisance des équipements et matériels de travail**.

II- Exécution financière des PIP au MESFTP

Une fois les projets identifiés et inscrits dans le budget-programme⁵, leur exécution fait intervenir plusieurs acteurs.

◆ Acteurs de l'exécution des projets et leurs rôles :

▪ L'équipe de gestion du projet

Il s'agit des coordonnateurs, coordonnateurs adjoints et régisseurs de projets. Au MESFTP, leur nomination se fait par arrêté du Ministre de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle.

Le coordonnateur a pour rôle de diriger et de coordonner l'ensemble des activités du projet. En sa qualité de gestionnaire de crédit, il autorise les dépenses. Il a, entre autres, pour rôle de superviser et suivre la mise en œuvre des activités planifiées dans le plan d'action du projet.

⁵ : Voir la définition du Budget-programme au glossaire de l'étude, page viii.

Le coordonnateur adjoint assiste le coordonnateur dans la réalisation du contrat de performance. Il assure l'intérim du coordonnateur en cas d'absence ou d'empêchement.

La fonction de coordonnateur de projet est essentiellement capitale pour être confiée à n'importe quel cadre. Pour être un bon coordonnateur de projet, certaines aptitudes et qualités sont requises. En effet, le bon coordonnateur est avant tout un gestionnaire, spécialiste en management des projets ou un gestionnaire d'entreprise ayant une expérience dans un projet. Un planificateur ou un administrateur financier peut valablement exercer la fonction de coordonnateur de projet.

Au MESFTP, la plupart des coordonnateurs de projet sont loin de satisfaire les conditions ci-dessus évoquées. On y retrouve en effet, des professeurs certifiés, des techniciens supérieurs de génie civil, des ingénieurs informaticiens, qui ont peu d'informations en matière de gestion des finances publiques. Cela pose un problème d'**inadéquation entre la qualification du personnel et les missions** qui leur sont assignées.

Le Régisseur est chargé, sous la supervision du coordonnateur, de la gestion financière, comptable et matérielle du projet. Il est nommé par arrêté conjoint du Ministre de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle et du Ministre de l'Economie et des Finances.

▪ **Les autres acteurs**

➤ **Le DRFM**

Il est l'ordonnateur délégué du budget du Ministère. A ce titre, il :

- assure l'administration comptable et financière des crédits et financements alloués au Ministère ;
- fait la réservation des crédits au trésor public pour le compte des marchés en cours de passation ;
- suit l'exécution financière des contrats de marché public signés par le Ministre et approuvés par le Ministre chargé des Finances ;

- centralise les besoins et assure l'acquisition et la répartition des ressources matérielles ainsi que la tenue des inventaires réglementaires.

Selon l'article 60 du décret n° 2007- 441 du 02 octobre 2007, portant attributions, organisation et fonctionnement du MESFTP, le DRFM est nommé en Conseil des Ministres parmi les cadres de la catégorie A1 ayant au moins dix (10) ans d'ancienneté au corps de l'administration des finances et du trésor. C'est donc un spécialiste des finances publiques, avec une expérience professionnelle avérée dans le domaine. Il en va de soi, compte tenu de l'importance de cet organe dans la chaîne d'exécution des dépenses publiques du ministère. Mais au MESFTP, si **à la tête de la DRFM, les critères de nomination sont respectés** (ce qui est un avantage pour la structure), il n'en est pas de même au niveau des collaborateurs. En effet, il aurait été souhaitable, pour une efficacité dans la gestion des dépenses du ministère, que des profils adéquats soient trouvés dans tous les services de la DRFM ; c'est-à-dire, que les cadres de cette direction soient des spécialistes de finance ou à défaut, que des renforcements de capacités soient périodiquement organisés au profit des titulaires de ces fonctions. Or, le MESFTP, en général, souffre d'insuffisance de personnel qualifié. De nos observations, il ressort qu'à la DRFM, travaille un personnel insuffisamment qualifié, dans des bureaux exigus, non adaptés aux normes de travail (car c'est dans des bâtiments loués aux particuliers et transformés pour la circonstance en bureaux que toutes les structures du MESFTP sont logées). Trois problèmes fondamentaux sont à noter : **l'insuffisance de personnel qualifié ; l'absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif ; le cadre inapproprié de travail.**

➤ **Le Délégué du Contrôleur Financier**

Il a pour rôle d'effectuer un contrôle a priori et a posteriori des dossiers du ministère ayant une incidence financière sur le Budget National.

➤ **L'IGM**

Il est chargé du contrôle périodique de la gestion administrative et financière des structures et projets du ministère. La présence de l'IGM et de bien d'autres structures que nous évoquerons plus loin, témoignent de **l'existence des structures de contrôle au MESFTP**, ce qui offre des chances de réussite au secteur. Mais, dans la pratique, les contrôles ne sont pas aussi réguliers que le prévoient les textes. On note alors une **insuffisance de contrôle de la gestion financière des projets**.

➤ **La Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP)**

Créée par arrêté du MESFTP N°017/MESFTP/DC/SGM/SA du 25 janvier 2008, elle est placée sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère (SGM). Elle est chargée de la conduite des activités de planification, de passation et d'exécution de l'ensemble de tous les marchés publics du ministère. Plus précisément, la Cellule de Passation des Marchés Publics a pour rôle :

- l'élaboration au début de l'année budgétaire du plan de passation des marchés publics annuel du MESFTP et sa transmission à la Direction Nationale des Marchés Publics ;
- l'élaboration des dossiers d'appel à la concurrence, en collaboration avec les Directions Techniques compétentes ;
- la saisine, en cas de besoin, de la Direction Nationale des Marchés Publics, pour avis sur les dossiers d'appel à la concurrence ;
- le lancement des appels à la concurrence ;
- l'ouverture, le dépouillement, l'analyse et le jugement des offres ;
- la rédaction des procès-verbaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres ;
- la soumission au Ministre, des conclusions des travaux d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres en vue de la notification de l'attribution du marché ;
- la préparation des projets de marché ;

- le suivi de l'exécution des marchés, notamment par la visite périodique des chantiers avec les structures compétentes ;
- la réalisation et la tenue d'un tableau de bord sur les délais de mise en œuvre de chacune des étapes des procédures de passation des marchés ;
- la participation aux réceptions des ouvrages, fournitures et services, objets des marchés ;
- la rédaction des rapports sur la passation et l'exécution des marchés publics pour le Ministre et leur transmission à la Direction Nationale des Marchés Publics.

Les observations sur le terrain ont conduit au constat que la CPMP du MESFTP ne dispose pas, pour l'année en cours, d'un plan annuel de passation des marchés, un outil pourtant indispensable pour une bonne réussite du processus. Cela n'a pas permis par exemple, d'établir avec précision, le taux d'exécution des marchés de cette structure. Nous avons seulement su que la CPMP a passé, tous marchés confondus (travaux, fournitures et prestation de service), en 2008, vingt-quatre (24) marchés ; en 2009, dix-huit (18) marchés et en 2010, dix-huit (18) marchés⁶ ; mais sur combien de marchés respectivement prévus ? Il n'a pas été possible d'avoir ces données. On peut donc relever une **faible efficacité dans la planification et la conduite des marchés publics au MESFTP**.

➤ **La Cellule de Suivi-Evaluation des projets (CSE)**

Dans ses efforts de restructuration financière et budgétaire, le Gouvernement du Bénin a décidé d'améliorer les procédures budgétaires en cours. Dans ce cadre, une nouvelle méthode de gestion des ressources publiques a été envisagée ; il s'agit de la gestion budgétaire axée sur les résultats, généralisée à tous les Ministères depuis 2006. Cette réforme, pour sa bonne mise en œuvre, requiert la mise en place de nouveaux organes dont la cellule de suivi-évaluation.

⁶ : Données recueillies à la CPMP/MESFTP

La CSE du MESFTP est créée par arrêté N°045/MESFTP/DC/SGM/DPP/SA du 02 avril 2008. Elle a pour attribution de :

- assurer la liaison entre le MESFTP et les Ministères en charge du Développement, de l'Economie et des Finances en matière de programmation, de budgétisation et de suivi des opérations de développement ;
- élaborer les budgets programmes du ministère en collaboration avec la DRFM et la DRH ;
- veiller à la définition, à l'élaboration des indicateurs de performance des budgets-programmes du ministère et d'en assurer le suivi et l'évaluation ;
- assister les Directions Techniques en matière d'élaboration et de suivi-évaluation des budgets-programmes ;
- suivre les activités des points focaux de suivi-évaluation au niveau des programmes du ministère ;
- organiser les tournées de contrôle et de suivi physique des projets ;
- veiller à la formation des structures du ministère en matière de gestion des budgets-programmes (préparation, exécution, suivi-évaluation) ;
- initier des programmes de formation des acteurs impliqués dans la gestion et l'animation des budgets-programmes (préparation, exécution, suivi-évaluation) ;
- élaborer les bilans trimestriels et les rapports de performance des budgets-programmes ;
- prendre toutes initiatives susceptibles d'assurer un meilleur suivi-évaluation.

La création de la CSE, entraîne une **responsabilisation des acteurs de la gestion budgétaire du ministère** ; cela a des avantages certains dans le cadre de la mise en œuvre du budget-programme du ministère suivant l'approche PERAC. Par ailleurs, l'article 7 de l'arrêté N°045/MESFTP/DC/SGM/DPP/SA du 02 avril 2008, portant création, attribution, composition et fonctionnement des structures d'exécution du budget-programme du MESFTP, dispose : « *la Cellule de Suivi-Evaluation est*

composée de cadres supérieurs ayant de compétences dans le domaine de la planification, de la statistique, des finances publiques, de gestion de programmes et de projets ou d'économie et de toutes autres compétences nécessaires à la réalisation de ses activités ».

Dans la pratique, la CSE du MESFTP compte quatre (04) cadres supérieurs dont deux (02) professeurs certifiés, un (01) Ingénieur statisticien et un (01) Analyste programmeur ; deux (02) cadres moyens et un agent de liaison. On y note donc une insuffisance de personnel qualifié. Par ailleurs, elle **ne dispose pas d'un moyen roulant autonome pour faciliter ses déplacements**, dans le cadre de sa mission de suivi-évaluation et de contrôle.

D'autre part, les appels de fonds de la CSE pour l'exécution de ses activités n'aboutissent pas toujours dans les délais voulus, en raison des renvois incessants de dossiers d'engagement de fonds entre les gestionnaires de crédits et la structure financière du ministère, ceci, pour de simples questions de mise en forme du texte ou d'autres détails objectivement insignifiants. Notons qu'à ce niveau, il y a eu des dossiers engagés depuis avril 2010 et qui n'ont pas abouti jusqu'au début du mois de décembre 2010 ; ce qui a amené la CSE et d'ailleurs bien d'autres services du ministère, à mener certaines activités à crédit (telle que la confection du budget programme du ministère, pour l'exercice 2011, par exemple). On peut relever à ce stade, une **lourdeur administrative dans le circuit financier** du ministère.

Aussi, la non installation des points focaux, chargés de la collecte, du traitement et de l'analyse des informations primaires sur la gestion et la mise en œuvre du budget-programme auprès des directeurs techniques ou des chefs de file de programmes, réduit-elle la capacité de la CSE à bien conduire sa mission. D'ailleurs, à la lumière des rapports de performance établis par le ministère, on peut relever d'une façon générale une certaine **insuffisance du suivi-évaluation et du contrôle de gestion des programmes** au MESFTP.

◆ **Procédure d'exécution des dépenses de projets sur ressources intérieures**

L'Etat prévoit deux procédures d'exécution des dépenses publiques: la procédure normale et la procédure exceptionnelle. Ces deux procédures sont décrites par des schémas en annexe (annexe II).

▪ **Procédure Normale**

La procédure normale d'exécution des dépenses publiques, se déroule en quatre phases, à savoir : l'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement. Les trois premières phases (engagement, liquidation et ordonnancement) sont appelées phase administrative de l'exécution de la dépense publique et sont réservées à l'ordonnateur du budget. Par contre, le paiement constitue la phase comptable et relève de la prérogative du comptable public.

• **La phase administrative de l'exécution de la dépense publique**

- **L'engagement** : On distingue l'engagement juridique qui est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il rend l'Etat débiteur, fait naître une dépense à sa charge ; il peut être le fait de personnes autres que l'ordonnateur.

L'engagement comptable, qui intervient après la liquidation, est l'opération qui permet de rendre disponible, sur les crédits ouverts à la rubrique d'imputation, le montant de la dépense envisagée ; il relève de la compétence exclusive de l'ordonnateur⁷.

En ce qui concerne l'exécution de dépenses d'investissement, l'engagement consiste en une série d'opérations effectuées par des agents publics, à savoir : le gestionnaire de crédits, l'ordonnateur et le Contrôleur Financier (CF).

Le gestionnaire de crédits initie la dépense en exprimant son besoin à travers une demande d'engagement accompagnée de trois factures pro forma

⁷ : DJOSSOU, J. (2008-2009) : « Cours de Comptabilité publique »

ou de trois devis et un certain nombre de pièces administratives d'au moins trois soumissionnaires consultés préalablement par écrit.

L'ordonnateur étudie les offres et choisit l'une des factures pro formas ou devis conformément à la réglementation en vigueur. Il procède à l'engagement de la dépense, en émettant un bon de commande ou un contrat qu'il transmet au Contrôleur Financier ou à son Délégué pour visa.

Lorsque les vérifications du Contrôleur Financier ou de son délégué sont concluantes, celui-ci appose son visa et un cachet approprié sur le bon de commande ou le contrat. Ce processus qui, en théorie, paraît très simple se révèle assez long en pratique.

En effet, il est rare que tout le processus d'établissement d'un bon de commande soit bouclé en moins de trente (30) jours quand bien même le dossier ne présente pas d'insuffisance. Lorsque les dossiers d'engagement sont différés ou rejetés, ces sanctions rallongent davantage la durée du processus. Or, bon nombre de dossiers différés ou rejetés sont souvent enregistrés au niveau du Délégué du Contrôleur Financier, pour des motifs tels que : le manque ou l'inadéquation de pièces administratives, les erreurs d'imputation, le manque d'opportunité ou de la qualité de la dépense, erreurs de saisie etc.

Pour les engagements effectués par contrats de marchés passés après appel d'offres ou gré à gré, les signataires retenus sont actuellement au nombre de quatre : la première autorité de l'institution initiatrice de la dépense, en qualité d'administrateur de crédits (ministre, directeur général, président de l'institution, etc.), l'entrepreneur attributaire du marché, le Contrôleur Financier et le Ministre chargé des finances en tant qu'autorité approbatrice des contrats de marchés. Mais, le MESFTP, en trois années d'existence, a connu trois ministres à sa tête, sans oublier les changements à la tête des autres organes. La recomposition du ministère et les **mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes**, n'ont pas été de nature à faciliter les choses. De même, suite à nos recherches, il s'est avéré qu'il y a de la part de la CPMP, une **insuffisante implication des**

gestionnaires de crédits aux différentes phases de passation et d'exécution des marchés publics.

Aussi, bien que les signataires ne soient pas nombreux, de l'élaboration du dossier d'appel d'offres à la signature du contrat de marché, il faut compter en moyenne sept (07) mois.

Avec l'informatisation du circuit de la dépense publique, l'engagement par contrat de marché ou de service se traduit par la réservation de crédits dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques. Cette réservation est matérialisée par une fiche d'engagement de crédits budgétaires éditée par l'Ordonnateur après validation de la saisie de la demande d'engagement. Les crédits ainsi engagés sont automatiquement indisponibles pour effectuer d'autres engagements et serviront au paiement des factures ou décomptes relatives à l'exécution du contrat ou du bon de commande y afférent. Il est à noter que parfois, cette réservation peut être impossible à cause de la fermeture du SIGFiP par les services du ministère en charge des finances. Mais à la DRFM, nous avons remarqué, une **négligence pour la réservation des crédits dans le cadre de la passation et de l'exécution des marchés publics.**

L'exécution d'un contrat de marché ou d'un bon de commande commence par la fourniture de biens ou services ou l'exécution des travaux, objets du contrat de marché ou du bon de commande. Après réception, l'entrepreneur introduit sa facture ou décompte pour paiement. Le gestionnaire de crédits certifie la facture ou le décompte appuyé de la preuve du service fait puis transmet le dossier à l'ordonnateur.

- **La liquidation** : c'est l'opération qui a pour objet :

- de vérifier la réalité de la dette, autrement dit, la constatation, par l'ordonnateur, du service fait ;
- de déterminer et d'arrêter le montant exact de la dépense.

Cette opération est d'une importance capitale parce qu'elle permet à l'ordonnateur de constater l'existence d'une créance à travers la preuve du

service fait qui peut être matérialisée par un procès-verbal de réception, un bordereau de livraison, un certificat de service fait, etc. La liquidation permet également à l'ordonnateur d'arrêter le montant exact de la créance du fournisseur ou prestataire de service, sur l'Etat.

En pratique, la liquidation se traduit par la signature et l'apposition d'un cachet approprié au verso et en bas de la facture ou du décompte. Ce cachet comporte des mentions à compléter comme : le montant de la créance en chiffres et en lettres, le budget sur lequel la dépense est effectuée, le chapitre d'imputation de la dépense, la gestion concernée par la dépense, la date de la liquidation, les noms et prénoms de l'ordonnateur.

- **L'ordonnancement**: c'est l'acte administratif qui donne au comptable public, conformément au résultat de la liquidation et de l'engagement, l'ordre de payer la dette de l'Etat. Cet ordre est donné en général par le Ministre chargé des Finances qui est l'ordonnateur principal du budget national. A partir de la réforme budgétaire de 2000, chaque ministre sectoriel est ordonnateur de son budget et le DRFM, en tant que ordonnateur délégué, procède à l'ordonnancement des dépenses et invite, chaque fois, le DGTCP à payer les dépenses ordonnancées. L'ordonnancement donne lieu à l'émission d'un mandat de paiement, sous forme de bon de caisse pour les dépenses de montant inférieur ou égal à 200 000 FCFA ou d'avis de crédit, pour les dépenses de montant supérieur à 200 000 FCFA⁸.

L'ordonnancement, encore appelé mandatement, est la dernière opération de la phase administrative de l'exécution de la dépense publique.

- **La phase comptable : le paiement**

C'est l'acte par lequel le comptable public verse le montant de la dette de l'Etat, objet de la dépense ordonnancée, entre les mains du créancier ou du bénéficiaire des titres émis. Elle commence par le contrôle de régularité de

⁸ : MAMADOU, M. (2008-2009) : « Cours de Procédure d'Exécution des Dépenses Publiques. »

l'ordre de dépense et de l'existence de pièces justificatives. Ces contrôles consistent à vérifier :

- la qualité de l'ordonnateur : il s'agira de s'assurer que la personne qui a donné l'ordre de payer en a réellement la compétence (vérifier la signature, le cachet et le nom du signataire du titre de paiement) ;
- la disponibilité de crédits : la dépense ne peut être payée que s'il y a de crédits nécessaires sur le chapitre concerné par ladite dépense ;
- l'exacte imputation de la dépense aux chapitre et article qu'elle concerne ;
- la validité de la créance : il s'agira de vérifier si la créance n'est pas frappée par la règle de déchéance quadriennale ;
- l'existence de la créance à travers les pièces justificatives : le comptable doit constater, avant tout paiement, l'existence de la preuve du service fait (procès-verbal de réception, bordereau de livraison, attachement, certificat de service fait etc.) ;
- le caractère libératoire du règlement : le comptable public doit vérifier que la personne au profit de laquelle le paiement doit être effectué est effectivement le créancier ou la personne habilitée conformément à la réglementation en vigueur.

Lorsque ces contrôles sont concluants, le comptable public paie la dépense. Le paiement comporte deux volets : le paiement juridique et le paiement matériel. Le paiement juridique se traduit par l'apposition par le comptable public de la mention « Vu Bon à payer » sur le titre de paiement. Quant au paiement matériel, il est constaté par l'émission d'un titre de règlement (avis de crédit ou bon de caisse etc.) notifié au créancier de l'Etat.

Dans le cadre de l'exécution des contrats de marché, la durée prescrite par le code des marchés publics, en son article 135, pour le paiement des acomptes et du solde est de soixante (60) jours à compter de la date de réception de la facture, par le représentant de l'autorité contractante. Le comptable public peut différer son visa ou rejeter le titre de paiement,

lorsque le contrôle n'est pas concluant. Quant aux avances de démarrage, elles sont réglées au cocontractant de l'administration, suivant des modalités fixées dans le cahier des charges.⁹

Les difficultés auxquelles est souvent confronté le Trésor public ne permettent pas de respecter ces délais légaux. On enregistre à ce niveau, des **décassements tardifs de décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur.**

▪ **La procédure exceptionnelle**

Certaines dépenses effectuées pour le compte des projets sont réalisées par procédure exceptionnelle. La procédure exceptionnelle est une procédure simplifiée par laquelle les dépenses sont effectuées. Il peut s'agir d'un ordre de paiement (OP), d'un engagement - ordonnancement ou d'une délégation - ordonnancement.

La procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses de projets sur financement intérieur se déroule de la façon suivante :

- le gestionnaire de crédits envoie une lettre d'appel de fonds à l'ordonnateur délégué ;
- l'ordonnateur délégué fait saisir les données, vérifie la saisie, valide et édite l'OP qu'il transmet au contrôleur financier ou à son délégué appuyé des pièces justificatives et d'un bordereau de transmission ;
- le contrôleur financier ou son délégué réceptionne le dossier, effectue les contrôles réglementaires, donne ou refuse son visa et le retourne à l'ordonnateur délégué par bordereau de transmission ;
- l'ordonnateur délégué signe l'OP et le transmet au trésor public pour prise en charge et paiement. La durée varie d'une étape à une autre mais on note généralement une lenteur dans ce processus.

⁹ Loi n°2009-02 du 07 août 2009 portant Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin

D'après le rapport d'exécution des dépenses du MESFTP au 30 juin 2010, de nombreux dossiers ont été rejetés, la plupart, pour vice de forme. De même, les différentes procédures d'exécution des dépenses exigées par la lettre de notification de crédit ne sont pas toujours respectées par les acteurs. On peut alors dire que dans ce ministère, il y a une **faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres**.

Le tableau ci-dessous présente l'état des engagements et ordonnancements effectués par le MESFTP sur les crédits d'investissement du BN au titre de la période 2007 à 2009.

Tableau n°1 : Engagements et ordonnancements effectués par le MESFTP sur les crédits d'investissement du BN au titre de la période de 2007 à 2009 (en milliers de FCFA).

ANNEE	DOTATION	DEPENSES ENGAGEES	DEPENSES ORDONNANCEES	TAUX D'EXECUTION	
				Base eng.	Base ord.
2009	13 334 539	3 034 603	2 104 298	22,7%	15,7%
2008	7 578 084	2 316 897	1 503 375	30,57%	19,84%
2007	6 520 029	2 278 625	1 859 932	34,95%	28,53%

SOURCE : Rapports de performances 2007,2008 et 2009 du MESFTP.

A l'examen de ce tableau, nous constatons, sur la période de 2007 à 2009 que **le taux de consommation des crédits d'investissement du MESFTP est** en moyenne de 21.35% en base ordonnancement et de 29.40%, donc **faible**.

SECTION 2: CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP SUR RESSOURCES NATIONALES AU MESFTP.

Après avoir restitué les observations du stage au MESFTP, il sera dégagé ici, les atouts et les faiblesses relatifs à la consommation des crédits PIP sur financement intérieur, dans ce ministère. Il s'agira alors de procéder à la spécification de la problématique et à la détermination de la vision globale de résolution après avoir exposé la justification du sujet.

Paragraphe 1 : Choix et Spécification de la problématique

Dans ce paragraphe, nous allons procéder d'une part au choix de la problématique et à la justification du sujet et d'autre part à la spécification de la problématique choisie.

I- Choix de la problématique et justification du sujet

Nous partirons de la synthèse des éléments de l'observation du stage, pour aboutir au choix et à la justification du sujet.

◆ Synthèse des éléments de l'observation du stage

Les constats faits lors de notre stage au sein du MESFTP, se résument comme suit :

➤ Les Forces :

- 1- Effectif relativement acceptable du personnel du MESFTP ;
- 2- Existence de structures de contrôle au MESFTP ;
- 3- Respect des critères réglementaires de nomination des DRFM ;
- 4- Responsabilisation des acteurs de gestion budgétaire du ministère.

➤ Les Faiblesses :

- 1- Insuffisance des équipements et matériels de travail ;
- 2- Cadre inapproprié de travail ;

- 3- Inadéquation entre la qualification du personnel et les missions ;
- 4- Insuffisance de personnel qualifié ;
- 5- Mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes ;
- 6- Absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif ;
- 7- Lourdeur administrative dans le circuit financier ;
- 8- Faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres ;
- 9- Faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics ;
- 10- Abattement en cours d'année de crédits alloués aux projets par le ministère des finances ;
- 11- Négligence de la DRFM pour la réservation des crédits dans le cadre de la passation et de l'exécution des marchés publics ;
- 12- Insuffisante implication des Gestionnaires de crédits aux différentes phases de passation et d'exécution des marchés publics ;
- 13- Décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur ;
- 14- Inexistence de moyens de déplacement au profit de la Cellule de Suivi-Evaluation des projets ;
- 15- Insuffisance de suivi-évaluation et de contrôle de gestion des projets-programmes.

Le tableau n°2 de la page suivante organise les différents problèmes inventoriés ci-dessus selon trois centres d'intérêt et précise les problématiques qui en ressortent :

TABLEAU n°2 : REGROUPEMENT DES PROBLEMATIQUES EN CENTRES D'INTERET

Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problème général	Problématique
Conditions de travail des agents du MESFTP	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance des équipements et matériels de travail ; - Cadre inapproprié de travail ; 	Conditions de travail peu satisfaisantes des agents du MESFTP	Problématique de l'amélioration des conditions de travail des agents de la DPP
Gestion du personnel	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance du personnel qualifié - Inadéquation entre la qualification du personnel et les missions ; - Mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes ; - Absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif. 	Gestion non judicieuse des ressources humaines	Problématique de la gestion optimale des ressources humaines
Consommation des crédits du PIP sur financement du budget national	<ul style="list-style-type: none"> - Lourdeur administrative dans le circuit financier ; - Faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres ; - Faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics ; - Négligence de la DRFM pour la réservation de fonds dans le cadre de la passation des marchés publics ; - Insuffisante implication des Gestionnaires de crédits aux différentes phases de passation et d'exécution des marchés publics ; - Décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur ; 	Faible taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national	Problématique de l'amélioration du taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national
Contrôle de l'exécution et Suivi-Evaluation des projets	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistence de moyen roulant au profit de la Cellule de Suivi-Evaluation des projets ; - Insuffisance de suivi-évaluation et de contrôle de gestion des projets et programmes ; - Insuffisance de contrôle de la gestion financière des projets 	Inefficacité du contrôle et du suivi-évaluation des projets	Problématique du renforcement du contrôle et du suivi-évaluation des projets

Source : Nos observations

◆ **Choix et justification du sujet :**

Au vu du tableau qui précède, la gestion budgétaire au MESFTP est confrontée, entre autres, à quatre problèmes généraux que sont :

- les conditions de travail peu satisfaisantes des agents du MESFTP ;
- la gestion non judicieuse des ressources humaines ;
- le faible taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national ;
- l'inefficacité du suivi-évaluation des projets.

Tous ces problèmes ayant retenu notre attention constituent des obstacles à une bonne performance du MESFTP. Ainsi, pour que ce ministère réussisse à satisfaire les attentes, il doit intégrer dans sa politique d'action des stratégies permettant de faire face à toutes ces questions.

Pour notre part, nous considérons que la réalisation optimale des objectifs du sous-secteur de l'enseignement secondaire et de la formation technique et professionnelle passe prioritairement par la consommation effective des crédits alloués, notamment dans le domaine de l'investissement. En effet, seule la performance obtenue dans la réalisation des objectifs de développement des composantes ESG et ETP justifierait les investissements humains et matériels qui y sont consacrés. L'efficacité dans la mise en œuvre effective des prévisions budgétaires constitue un gage de réussite des missions de service public assignées au MESFTP. Or, à la lumière du tableau comparatif ci-après, entre la consommation des crédits de fonctionnement et celle des crédits d'investissement dans ce ministère, on comprend aisément qu'il est plus préoccupant de mener des réflexions sur ce dernier aspect du budget. Aussi, ne pouvant pas aborder dans le cadre de cette étude tous les problèmes soulevés, avons-nous décidé de centrer nos recherches sur la consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MESFTP.

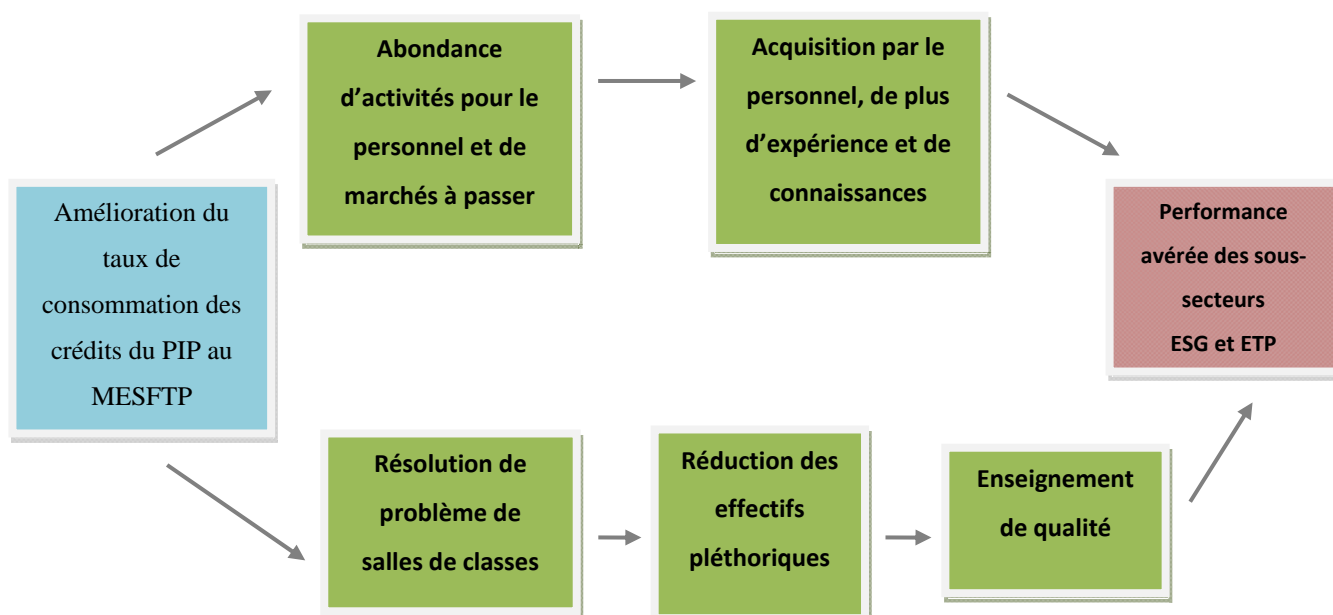
TABLEAU n°3 : TABLEAU COMPARATIF DE LA CONSOMMATION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET CELLE DES CREDITS D'INVESTISSEMENT AU MESFTP

ANNEE	TAUX ANNUEL DE CONSOMMATION			
	FONCTIONNEMENT		INVESTISSEMENT	
	BASE ENG.	BASE ORD.	BASE ENG.	BASE ORD.
2009	63,87%	59,57%	22,76%	15,78%
2008	61,62%	61,05%	30,57%	19,84%
2007	71,30%	62,67%	34,95%	28,53%

Source : Rapports de performances 2007,2008 et 2009 du MESFTP

A la lecture de ce tableau, on constate que la consommation des crédits alloués au fonctionnement du MESFTP est nettement meilleure à celle des crédits d'investissement. Si on prend en compte le fait que le développement du sous-secteur est fonction des investissements, il est alors très anormal de constater la faiblesse du niveau de consommation des crédits d'investissement dans un secteur où l'insuffisance d'infrastructures et d'équipements entraîne des effectifs pléthoriques dans des salles de classe, cause non moins importante de la contreperformance du système.

Le schéma suivant donne aussi une illustration de tout l'intérêt que présente la problématique :



Source : conçu par nous même

La problématique que nous avons retenue se libelle à travers le problème général du faible taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national au MESFTP ; et les problèmes spécifiques qui en découlent sont les suivants :

- 1- Lourdeur administrative dans le circuit financier ;
- 2- Faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres ;
- 3- Faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics ;
- 4- Négligence de la DRFM pour la réservation de fonds dans le cadre de la passation des marchés publics ;
- 5- Insuffisante implication des Gestionnaires de crédits aux différentes phases de passation et d'exécution des marchés publics ;
- 6- Décaissement tardif des décomptes au profit des entrepreneurs dans le cadre de l'exécution des marchés sur financement intérieur.

La résolution de ces problèmes spécifiques nous paraît indispensable pour résoudre la problématique retenue. C'est donc dans le souci de participer à la résolution des problèmes spécifiques qui sont les manifestations du problème général que nous avons décidé de mener notre réflexion sur le thème : **« Contribution à une meilleure consommation des crédits du PIP sur financement du budget national au MESFTP »**.

II- Spécification de la problématique choisie

La spécification de notre problématique se fera à travers le degré de complexité des problèmes spécifiques identifiés. Nous pensons que les problèmes de lourdeur administrative dans le circuit financier, de faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres du MESFTP et de faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics, sont les plus complexes des problèmes énumérés. En effet, ces trois problèmes englobent dans leur résolution, les autres problèmes spécifiques. En définitive, nous retenons comme objet de notre étude, les problèmes spécifiques suivants:

- Lourdeur administrative dans le circuit financier (problème spécifique n°1) ;
- Faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres (problème spécifique n°2) ;
- Faible efficacité dans la planification et la conduite des marchés publics (problème spécifique n°3).

Paragraphe 2 : Vision globale et séquences de résolution de la problématique

Avant d'aborder les différentes étapes que nécessitera le processus de résorption des problèmes spécifiques (II), nous précisons la vision globale susceptible de résoudre lesdits problèmes (I).

I – Vision globale de résolution de la problématique

Elle se résume en approches théoriques de résolution du problème général et des problèmes spécifiques.

◆ Approche générique liée au problème général

Le problème général de notre étude est le faible taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national, au MESFTP. Pour atteindre les objectifs de développement des composantes Enseignement Secondaire Général et Enseignement Technique et Professionnelle, axes primordiaux des politiques nationales, dont l'importance pour l'essor économique n'est plus à démontrer, il est nécessaire de consommer effectivement et judicieusement les ressources mobilisées. Ainsi, la résolution du problème général se fondera sur une approche globale basée sur la consommation optimale des crédits inscrits au PIP sur ressources intérieures au MESFTP.

◆ Approches génériques liées aux problèmes spécifiques

Il est question ici de déterminer les approches génériques permettant la résolution de chaque problème spécifique.

Concernant le problème spécifique n°1, la lourdeur administrative dans le circuit financier, il fait état du manque de célérité dans l'exécution des dépenses publiques, au regard des nombreux contrôles exercés sur les acteurs de la chaîne de dépenses. Ce problème n'est pas nouveau dans l'administration publique dans la mesure où il traduit le souci d'instaurer des garde-fous pour éviter des dérives dans la gestion des deniers publics. C'est, du reste, ce qui fait la complexité du problème de la lourdeur dans le circuit financier, dont la résolution nécessitera une approche théorique fondée sur la célérité dans l'exécution des dépenses publiques, tout en intégrant la nécessaire protection des deniers publics.

Quant au problème spécifique n°2, à savoir la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire, il rend compte des difficultés d'adaptation des agents publics aux réformes budgétaires issues des réflexions sur la prise en compte des notions d'efficacité et de performance dans le fonctionnement des administrations publiques. Pour résoudre un tel problème, il sera nécessaire de faire recours à une approche globale basée sur l'intégration et l'adaptation aux outils modernes de gestion budgétaire.

Le problème spécifique n°3 relatif à la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics, a un caractère générique dans la mesure où il présente le résultat de l'ensemble des dysfonctionnements qui compromettent l'efficacité des procédures de passation et d'exécution des marchés publics. Sa complexité réside en ce qu'il amène à s'intéresser à l'environnement et au cadre institutionnel dans lequel s'exercent les activités de passation et de mise en œuvre des contrats de marché public. La résolution de ce problème s'appuiera sur une approche générique qui repose sur la recherche de l'efficacité et de la performance dans la gestion des marchés publics.

II – Séquences de résolution de la problématique

La résolution de notre problématique se fera en onze (11) étapes à savoir :

- la fixation des objectifs de recherche ;
- la formulation des hypothèses de travail ;
- la construction du tableau de bord de l'étude ;
- la revue de la littérature ;
- le choix de la démarche méthodologique de l'étude (outils de mobilisation, de présentation, d'analyse des données et de vérification des hypothèses) ;
- la mise en œuvre de la démarche méthodologique (mobilisation, présentation et analyse des données, appréciation du niveau de vérification des hypothèses) ;
- l'établissement du diagnostic de l'étude ;
- la formulation des approches de solutions ;
- la précision des conditions de mise en œuvre des solutions ;
- la construction du tableau de synthèse de l'étude.

Cette première partie de notre étude nous a permis en définitive, de partir d'une présentation sommaire de l'organisation et du fonctionnement du MESFTP, pour établir, suite à un état des lieux approfondi, le constat d'une contreperformance de cette structure dans la consommation des crédits inscrits au PIP sur ressources intérieures. Une telle problématique ciblée a fait l'objet de spécification et les approches ainsi que les séquences de sa résolution ont été déterminées. Ce dernier exercice démontre que l'amélioration du taux de consommation des crédits PIP sur budget national au MESFTP, reste possible : il suffit que les conditions d'une telle amélioration soient réunies.

CHAPITRE 2 :

**CONDITIONS D'AMELIORATION DU TAUX
DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP
SUR RESSOURCES NATIONALES AU
MESFTP**

Déterminer les conditions d'amélioration du faible taux de consommation des crédits PIP sur ressources nationales au MESFTP revient d'abord à identifier les causes réelles de ce problème et à formuler ensuite des approches de solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre (**Section 2**). Pour ce faire, il s'impose au préalable de s'assigner des objectifs de recherche, de formuler les hypothèses de l'étude, de faire une revue de la littérature existante par rapport à cette problématique et d'adopter une démarche méthodologique propre à la question (**Section 1**).

SECTION 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE ADOPTEE

La formulation des objectifs et hypothèses de l'étude, ainsi que la revue de la littérature serviront de boussole à nos recherches (**Paragraphe 1**) et seront renforcées par des choix méthodologiques dont la pertinence sera démontrée (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature

Les objectifs et hypothèses de recherche seront formulés par rapport à chaque problème spécifique (I). Le point des connaissances sur la problématique en résolution se fera suivant le même schéma (II).

I- Les objectifs et hypothèses

◆ Les objectifs de recherche

Leur formulation traduira notre intention de résolution des problèmes en cause. Ainsi, les objectifs de notre étude sont les suivants :

▪ **Objectif Général** : Contribuer à améliorer le taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national au MESFTP.

▪ **Objectifs spécifiques** :

- ***objectif spécifique n°1*** : proposer des mesures d'allègement des procédures administratives et financières ;

- **objectif spécifique n°2** : contribuer à faire asseoir une meilleure pratique des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres ;
- **objectif spécifique n°3** : suggérer des mesures visant à rendre efficaces la planification et la conduite des marchés publics.

◆ **Les hypothèses de recherche**

Les hypothèses concernent essentiellement les niveaux spécifiques et le niveau général de l'analyse. Elles seront formulées à partir des problèmes spécifiques et du problème général identifié. Leur formulation nous conduira à la réalisation du tableau de bord de l'étude.

▪ **Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1 :**

Le problème spécifique n°1, qui est celui de la lourdeur administrative dans le circuit financier, pourrait s'expliquer par les causes suivantes:

- non maîtrise des procédures par les agents des structures financiers ;
- dispersion des services du ministère ;
- insuffisance de personnel qualifié ;
- multiplicité des contrôles a priori ;
- mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes.

S'agissant de la non maîtrise des procédures par les agents des structures financières, elle ne saurait être la cause la plus pertinente puisqu'il ne s'agit pas de procédures qui changent du jour au lendemain. A force de chaque fois les pratiquer, le bon cadre finira par se les approprier.

Pour ce qui concerne la dispersion des services du ministère, c'est une cause qu'on ne pourra pas retenir, dans la mesure où le ministère a déjà pris des initiatives dans ce sens, en recrutant pour chaque direction des agents de liaison avec dotation de moto et de carburant.

De même, nous ne saurions dire que les contrôles a priori constituent un handicap, dans la mesure où, si chaque cadre à son niveau, faisait correctement les tâches qui lui sont confiées, il ne pourrait pas avoir de rejets dans les postes de contrôle.

En revanche, l'insuffisance de personnel qualifié et les mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes seront retenues comme causes de la lourdeur administrative dans le circuit financier, car d'une part, au MESFTP, les structures administratives sont animées pour la plupart, par des enseignants sédentarisés pour des raisons de santé et on n'y note pas un plan de renforcement de capacités. D'autre part, à cause de l'instabilité à la tête des instances dirigeantes, bien des dossiers du ministère ont souffert de caducité de signature, de reprises intempestives de noms de signataires, etc. Aussi, nous a-t-il été donné de constater que l'arrivée d'un nouveau ministre à la tête du MESFTP a toujours entraîné une vague de remaniements, parfois nuisibles au bon fonctionnement des services. Ainsi, les agents performants et maîtrisant l'outil de travail sont remplacés par des novices qui doivent à leur tour s'habituer aux procédures. La mutation fréquente des acteurs formés aux nouvelles procédures conduit inévitablement à des contre-performances.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse suivante : l'insuffisance de personnel qualifié et les mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes, expliquent la lourdeur administrative dans le circuit financier.

▪ **Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2 :**

Concernant le problème spécifique n°2, à savoir celui de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres, nous avons identifié comme causes possibles :

- l'absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif ;
- l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire.

L'absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif ne saurait être la véritable cause ; car, un tel plan peut exister et ne pas être exécuté. Aussi, le plan de renforcement de capacité, quand bien même il est disponible, peut-il ne pas prendre en compte toutes les dimensions souhaitées. Par contre, dès lors que l'Etat béninois a opté depuis l'année 2000, pour une nouvelle forme de gestion budgétaire, à savoir la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR), une importante sensibilisation devrait être continuellement faite autour de ces nouveaux outils. Nos observations au MESFTP ne nous ont pas permis de noter cela.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse comme suit : l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.

▪ **Causes et Hypothèse liées au problème spécifique n°3 :**

Le problème spécifique n°3 est la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics. Les causes possibles identifiées à ce niveau sont les suivantes :

- l'insuffisance de personnel qualifié à la CPMP ;
- la négligence de la DRFM pour la réservation de crédits dans le cadre de la passation des marchés publics ;
- le non-respect des délais contractuels par certains entrepreneurs ;
- l'insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics.

En considérant l'insuffisance de personnel qualifié à la CPMP comme cause à la base du problème spécifique n°3, elle suppose l'absence d'agents compétents pour effectuer les tâches de planification, de passation et de suivi de l'exécution des marchés publics du ministère. Mais cette cause, bien que pertinente, nous semble de faible impact ; car, le processus qui conduit à une bonne exécution de toutes ces activités est bien décrit dans le code de passation des marchés et délégations de services publics.

Concernant la négligence de la DRFM pour la réservation de crédits dans le cadre de la passation des marchés publics, c'est une cause qui ne pourra pas être prise en considération, dans la mesure où, elle n'est que la manifestation de la lourdeur administrative du circuit financier, évoquée plus haut.

Pour ce qui concerne le non-respect des délais contractuels par certains entrepreneurs, cela ne serait possible que s'il manque un suivi rigoureux d'exécution des contrats et si les paiements des différents décomptes ne se font pas de façon régulière. Il se pose donc là, une question de rigueur dans la gestion des contrats ; d'où la pertinence de la cause de l'insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse de la manière suivante : l'insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics, explique la faible efficacité dans la planification et la conduite des marchés publics.

▪ **Causes et hypothèse liées au problème général :**

Les causes et hypothèses spécifiques sont des manifestations de la cause et de l'hypothèse générale. Nous n'avons pas pu trouver une cause générale pour tous ces problèmes spécifiques ; ce qui ne nous permet pas de formuler une hypothèse générale.

◆ **Tableau de bord de l'étude :**

Seront résumés dans ce tableau, la problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les causes supposées être à la base de ces problèmes et les hypothèses de travail formulées.

TABLEAU n°4 : TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE

NIVEAU D'ANALYSE		PROBLEMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
NIVEAU GENERAL		Faible taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national.	Contribuer à améliorer le taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national		
N I V E A U S P E C I F I Q U E S	1	Lourdeur administrative dans le circuit financier	Proposer des mesures d'allègement des procédures administratives et financières	- Insuffisance de personnel qualifié - Mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes	L'insuffisance de personnel qualifié et les mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes, expliquent la lourdeur administrative dans le circuit financier
	2	Faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres	Contribuer à faire asseoir une meilleure pratique des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres	L'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire	L'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres
	3	Faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics	Suggérer des mesures visant à rendre efficaces la planification et la conduite des marchés publics	L'insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics	L'insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics, explique la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics

Sources : Nos recherches

II- Revue de la littérature

Certains aspects du problème lié au faible taux de consommation des crédits PIP sur financement du budget national au MESFTP, ont déjà fait l'objet d'analyse par d'autres auteurs. Nous ferons dans cette partie, le point des connaissances disponibles sur le problème en résolution.

Précisons que les points des connaissances liées aux différents problèmes spécifiques sont sous la coupole de l'approche générique du problème général qui est la théorie générale de la consommation des crédits PIP sur financement du budget national.

Ainsi, nous exposerons les contributions antérieures sur chacun des problèmes spécifiques.

◆ Exposés des contributions antérieures sur chacun des problèmes spécifiques

Nous ferons respectivement le point des connaissances antérieures sur chacun des problèmes spécifiques retenus.

▪ Exposé des contributions antérieures sur le problème de la lourdeur administrative dans le circuit financier

L'exécution des dépenses publiques se fait suivant une procédure encadrée par des dispositions légales et réglementaires. Pour assurer l'application correcte de ces dispositions, l'Administration dispose d'un système de contrôle interne qui repose sur l'existence de corps de contrôle à différents niveaux de la procédure et de mécanismes permettant d'assurer la régularité de la dépense publique.

Selon **M. Abdel BENBRIK** dans une publication faite sur Internet¹⁰, le contrôle interne vise :

- la conformité aux lois et règlements en vigueur ;
- la protection du patrimoine et des deniers publics ;
- la prévention et la détection des erreurs et des fraudes ;
- la fourniture d'informations financières fiables.

¹⁰ www.letempsdz.com, « Le temps » de Algérie

Il consiste en des vérifications systématiques intégrées dans le système d'exécution de la dépense publique.

Il peut s'agir :

- du contrôle a priori : il est exercé par un organe financier fonctionnellement indépendant qui examine et approuve les décisions de gestion à incidence financière avant qu'elles ne soient appliquées. Il s'agit notamment du contrôle exercé au niveau de l'engagement, de l'ordonnancement et du paiement des dépenses publiques. Ces contrôles sont parfois sanctionnés par un visa, si aucune disposition légale ou réglementaire n'a été violée ou par des rejets ou des différés, lorsque la procédure ou le dossier même comporte des irrégularités ;
- du contrôle a posteriori : il est exercé par des corps d'inspections, qui vérifient a posteriori si les gestionnaires ont bien respecté la réglementation, les procédures et les normes budgétaires.

La distinction de différentes phases dans les opérations, l'attribution à des autorités différentes le soin de réaliser chacune de ces phases (séparation des pouvoirs entre les ordonnateurs et les comptables) sont autant d'obligations qui entraînent une lenteur assez grande des opérations dans le circuit financier. Cela diminue le rendement de l'administration.

C'est ce que veut précisément éviter **M. DUVERGER** (Finances Publiques, THEMIS, PUF p. 261), en affirmant : « pour résoudre efficacement le problème des fréquents rejets des actes d'engagement de dépenses, il convient d'instaurer entre le Contrôleur Financier et l'ordonnateur délégué, un bon mécanisme de communication ».

De son côté, **E. ALAVO** (2008) dans « contribution à la consommation optimale des crédits d'investissement public sur ressources intérieurs de 2002 à 2008 au Bénin », pense que « communiquer pour l'entreprise, c'est émettre des informations vers une ou des cibles définies afin d'assurer de la part des récepteurs une modification de leur attitude ou de leur comportement. »

Il se dégage de cette définition, deux éléments qui constituent le socle d'une action de communication à savoir : l'information et les relations interpersonnelles.

- L'information

L'information est pour l'entreprise un instrument de connaissance, la matière première de toute décision et le fondement de tous les systèmes de gestion. C'est une donnée stratégique que l'entreprise doit organiser et gérer.

La capacité du dirigeant à analyser et à synthétiser est déterminante pour la qualité et la rapidité de ces décisions. Il est nécessaire que celui-ci gère l'information, c'est-à-dire qu'il élimine celle qui est inutile et garde celle qui lui servira.

- Les relations interpersonnelles

La façon dont les gestionnaires se comportent lors de leurs relations inter-personnelles est déterminante car, la plus fréquente cause d'insuccès est le manque de sensibilité envers les autres. Le dirigeant qui veut le succès de son entreprise doit cultiver les facteurs qui favorisent le travail en équipe à savoir:

- la communication, l'interdépendance, l'écoute, l'humilité, l'esprit d'équipe ;
- l'amour du travail bien fait et le travail bien fait ;
- il doit instaurer et entretenir la capacité de travailler en équipe ; cette capacité implique la flexibilité puisqu'il doit s'adapter continuellement à des gens très différents.

- **Exposé des contributions antérieures sur le problème de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire**

Depuis 1999, le Bénin a adopté un ambitieux programme de réforme de finances publiques. Ces réformes visent, selon les dispositions du décret n°2005-789 du 29 décembre 2005, portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats, le renforcement de la situation

macro-économique; l'efficacité de la dépense ; la responsabilisation des ministères sectoriels ; le renforcement du cadre fiduciaire et la transparence de l'information comptable et financière.

Ces réformes se sont traduites entre autre, par la mise en place des budgets programmes dans les ministères et un système de gestion budgétaire basée sur les performances ; des outils informatiques modernes, aussi bien au niveau des ordonnateurs que des comptables publics ; un budget unifié, regroupant les dépenses ordinaires et les dépenses en capital. Ainsi, le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques(SIGFiP) est opérationnel et offre une plus grande visibilité de la gestion des ressources publiques. Il en est de même du logiciel ASTER en comptabilité qui est interfacé au SIGFiP.

De même, une réforme a démarré en 2001 pour faire passer le mode de gestion budgétaire, d'une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats à atteindre.

Cependant, tous ces outils modernes de gestion des finances publiques ne pourront montrer leur pleine efficacité que si la ressource humaine existe et s'approprie le nouveau dispositif.

C'est pourquoi, à l'occasion de la conférence de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement en octobre 2000, il a été demandé aux pays bénéficiaires des aides, de renforcer leurs propres capacités de développement, en ces termes : « la capacité de planifier, gérer et mettre en œuvre les politiques et programmes et de rendre compte de leurs résultats est un élément essentiel pour la réalisation des objectifs de développement, depuis l'analyse et le dialogue, jusqu'à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation. Le renforcement des capacités est une responsabilité qui revient aux pays partenaires, les donateurs ayant un rôle de soutien. Il doit s'appuyer sur des analyses techniques rigoureuses, mais aussi s'adapter à l'environnement social, politique et économique général, y compris à la nécessité de développer les ressources humaines »¹¹.

¹¹ : Déclaration de Paris, P.5.

- **Exposé des contributions antérieures sur le problème de la faible efficacité dans la planification et la conduite des marchés publics**

Conformément à la théorie générique liée à ce problème, il sera question ici, de développer les théories des auteurs qui énoncent les outils de dynamisation du processus de planification et de conduite des marchés publics.

Ainsi, il ressort d'après la cinquième revue de performance des projets financés par la banque mondiale au Bénin, qu'il subsiste des faiblesses relatives au fonctionnement des processus de passation et de conduite des marchés publics, dues à l'environnement et à l'administration.

Dans la préface du code des marchés publics et textes d'application (ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 et les textes d'application), **A. BIO TCHANE**, ministre d'alors des Finances et de l'Economie, affirme : « Bonne gouvernance et transparence dans la gestion des affaires publiques (...) me paraissent en effet, à travers leurs effets induits, les seules capables de renforcer la confiance des populations dans les institutions politiques et de favoriser leur adhésion à l'idéal national et par conséquent, aux réformes économiques nécessaires pour assurer leur bien-être collectif. En effet, il est prouvé que la transparence favorise l'instauration d'un environnement attractif pour les investisseurs privés, sans lesquels le volume des investissements ne pourrait atteindre la masse critique indispensable pour l'accélération de la croissance et la nécessaire réduction de la pauvreté.

Or, s'il est un domaine où l'opacité a longtemps régné en République du Bénin, c'est bien celui des marchés publics où l'absence de textes législatifs et réglementaires a occasionné des maux qui ont pour nom laxisme, népotisme, détournement, corruption, incompetence, gabegie, pour ne citer que ceux-là. L'importance des marchés publics par la voie desquels l'administration obtient des fournitures et travaux nécessaires, avec comme contrepartie la mise en jeu de sommes considérables, a été depuis l'indépendance de ce pays sous-estimée et laissée au gré des fonctionnaires dont certains, par leur manque de probité et d'honnêteté ont jeté le discrédit sur le processus ».

En 2005, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques(OCDE) et le Comité d'Aide au Développement (CAD), ont rédigé un rapport sur le renforcement des capacités en matière de passation des marchés, dans les Pays en voie de développement. Dans ce rapport, il est affirmé que des systèmes efficaces et efficients de passation des marchés publics sont indispensables pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et pour promouvoir un développement durable. Malheureusement, dans bien des pays en développement, les systèmes de passation des marchés laissent à désirer ; ce qui se traduit souvent par un gaspillage de ressources nationales et étrangères, par ailleurs limitées.

La dynamisation du processus de gestion des marchés publics dans les Pays en voie de développement passe selon le CAD par :

- l'intégration et le renforcement de la passation des marchés publics;
- le renforcement des capacités des acteurs de gestion des marchés publics;
- le suivi et l'évaluation des performances en matière de gestion des marchés publics.

Toujours selon ce rapport, la performance de la gestion des marchés publics supposent la limitation des effets de la corruption, la recherche de la transparence, l'implication de la société civile et la performance du secteur public.

La loi n°2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin a apporté des innovations très importantes, dans le sens d'une amélioration du système. La nouvelle réglementation poursuit en effet trois objectifs principaux :

- accroître la concurrence ;
- rationaliser et moderniser les conditions de gestion de la dépense publique ;
- développer les contrôles et réduire l'arbitraire.

Accroître la concurrence suppose, l'existence du champ d'application de la réglementation ; la transparence des procédures ; l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique et enfin, l'instauration de préférences communautaires.

Rationaliser et moderniser les conditions de gestion de la dépense publique, fait appel à l'intégration des marchés publics dans le circuit de la dépense publique ; la responsabilisation des autorités contractantes ; l'ouverture aux nouvelles technologies de l'information et enfin, le développement des outils de gestion des procédures de passation.

Enfin, développer les contrôles et réduire l'arbitraire, est sous-tendu par le renforcement des contrôles des marchés publics ; la régulation des marchés publics ; l'existence de règles éthiques et de sanctions.

Paragraphe 2 : Démarche méthodologique

La qualité de notre étude et, partant, de notre contribution à l'amélioration du taux de consommation des crédits du PIP sur ressources nationales au MESFTP, dépend avant tout de la précision et de la rigueur dans notre méthode d'observation, de collecte et d'exploitation des données primaires et secondaires. Pour cette raison, il importe de faire des choix méthodologiques adaptés à notre étude et dont nous nous évertuerons à démontrer la pertinence. Ces choix sont notamment liés aux méthodes de collecte des données primaires et secondaires (I) mais incluent également les outils de traitement, de présentation et d'analyse desdites données (II).

I – Les méthodes de collecte des données

La collecte des données regroupe ici l'ensemble et le résultat des démarches que nous effectuerons dans le but de recueillir des informations permettant de découvrir les véritables causes des problèmes en résolution. Il s'agit de méthodes de recueil des données primaires et d'exploitation des données secondaires.

◆ Le recueil des données primaires

Pour recueillir les données primaires indispensables à l'établissement des véritables causes des problèmes spécifiques de l'étude, nous opterons pour la réalisation d'enquêtes visant à obtenir l'avis des personnes les plus impliquées dans l'exécution des projets du MESFTP. Cela suppose d'une part

une nécessaire délimitation du champ de nos enquêtes à travers le ciblage de la population-mère et du type d'échantillon que nous retiendrons, et d'autre part un choix conséquent des outils qui nous permettront d'interroger les personnes ciblées.

- **La population-mère de l'enquête et le type d'échantillon à retenir**

- La population-mère

- Dans la mesure où notre enquête vise à découvrir les causes réelles de la faible consommation des crédits du PIP au MESFTP, la population-mère de l'étude sera constituée non seulement de tous les cadres et agents du MESFTP impliqués dans l'exécution des projets du PIP, mais également de tous les cadres des principaux ministères intervenant dans la gestion des projets publics, à savoir le ministère en charge de la planification et le ministère en charge des finances. En effet, il eût été incomplet de se limiter aux cadres et agents du MESFTP, ou encore seulement à ceux dont l'activité relève du domaine des finances car, d'une part il existe des réalités transversales qui ne devraient pas être négligées, et d'autre part, il arrive souvent que l'activité d'un cadre soit retardée ou inefficace du fait des défaillances d'un autre agent ne relevant pas du même domaine.

- Toutefois, nous ne saurions interroger tous les cadres et agents faisant partie de cette population-mère, non seulement en raison de nos contraintes temporelles mais aussi pour un souci d'efficacité : ce qui nécessite le choix d'un type d'échantillon adapté.

- Le type d'échantillon

- Nous adopterons d'abord un échantillon par choix raisonné, afin de sélectionner les directions ou services qui seront considérés et d'intégrer nécessairement les chefs de ces services ainsi que les directeurs centraux et techniques. Ce choix s'explique par la nécessité d'assurer la qualité des données à recueillir. En effet, compte tenu de la précision que requiert la

problématique de l'étude, il eût été inapproprié de s'adresser à des services de secrétariat ou d'informatique, etc. ou encore à des agents d'exécution.

Toutefois, dans une direction ou service considéré, en dehors du chef de ce service qui sera retenu d'office, nous choisirons les autres cadres en faisant recours à un échantillon fondé sur le hasard.

Pour récapituler cette option méthodologique et en présenter le résultat, nous proposons le tableau n°5 suivant :

TABLEAU n°5 : REPARTITION DE L'ECHANTILLON PAR DIRECTION ET PAR SERVICE

Ministère considéré	Direction/Service retenu		Nombre de personnes
MESFTP	DPP	SEP	5
		CSE	5
	CPMP		5
	DRFM		5
	DCF		1
MEF	DGB		5
	DGTCP		5
	CF		2
Ministère en charge du Plan	DPIP		5
Total			38

Source : conçu par nous même

▪ **Les outils de collecte : le questionnaire et le guide d'entretien**

Nous utiliserons comme outil de collecte des données primaires, un guide d'entretien et un questionnaire.

En raison de la nécessité d'enrichir les échanges en ouvrant les discussions pour bénéficier de leur expérience, nous n'adresserons pas de questionnaires aux directeurs. Nous utiliserons un guide d'entretien conçu sur la base de nos hypothèses de recherche (annexe n°3).

Quant au questionnaire, il sera adressé à tous les autres cadres et agents. Tout comme le guide d'entretien, l'objectif visé, à travers le questionnaire, est de recueillir l'avis des personnes à interroger sur les problèmes en résolution, notamment les facteurs qui sont considérés par ces personnes comme étant la (ou les) causes(s) de chaque problème. C'est ainsi qu'on y retrouve des questions du genre : qu'est-ce qui explique ? Ces questions sont fermées dans la mesure où des réponses ont été proposées et sont destinées à être validées par la personne interrogée. Toutefois, la rubrique « Autre, à préciser » a été ajoutée pour ouvrir quelque peu les questions.

◆ **La recherche documentaire comme outil de collecte de données secondaires**

Plusieurs études, notamment des mémoires de fin de formation en Administration des Finances, à l'École Nationale d'Administration et de Magistrature, ont déjà abordé la question du faible taux de consommation des crédits budgétaires, mais dans des contextes et structures qui diffèrent des nôtres. Ces études seront prises en considération dans notre recherche, afin d'intégrer les données communes ou transversales qui pourraient expliquer les problèmes en résolution.

II - Les méthodes de traitement, de présentation et d'analyse des données

◆ **Le traitement et la présentation des données**

Les données recueillies lors de nos enquêtes feront l'objet d'un dépouillement manuel et seront traitées à l'aide du tableur Excel. Nous présenterons ces données sous forme de tableaux, afin de donner tous les détails concernant l'avis des personnes interrogées dans le cadre de nos enquêtes.

◆ **Les seuils de décision comme outil d'analyse des données**

Ne disposant d'aucun outil théorique d'analyse des données, nous utiliserons les seuils de décision afin de retenir ou de ne pas retenir une cause

par rapport à la proportion des personnes interrogées qui l'ont validée. Dans la mesure où les problèmes en résolution sont d'une certaine complexité, il s'imposera de prendre en considération toutes les velléités de causes susceptibles de faire manifester la vérité. Ainsi, nous retiendrons un seuil de décision de 25%. Cela signifie que dès lors qu'une cause est reconnue par 25% au moins des personnes interrogées comme étant valable, nous la considéreront comme étant fondée.

En somme, la démarche méthodologique que nous venons d'exposer a été adoptée afin de tenir compte des réalités vécues par les cadres et agents des services financiers et de programmation budgétaire du MESFTP ; du MEF et du Ministère en charge de la planification. Notre but est, ainsi, de parvenir à identifier les causes réelles des problèmes afin de suggérer des approches de solution pour les résorber.

SECTION 2 : FAIBLE CONSOMMATION DES CREDITS AU MESFTP : UN PROBLEME AUX CAUSES MULTIPLES A ERADIQUER

Les données recueillies dans le cadre de nos enquêtes nous ont permis d'identifier les causes variées qui expliquent les problèmes spécifiques étudiés (Paragraphe 1). De telles causes doivent être éradiquées afin d'obtenir la performance recherchée dans les sous-secteurs ESG et ETP. Dans ce sens, quelques approches de solution ainsi que les conditions de leur mise en œuvre ont été esquissées (Paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Les causes réelles du problème

La collecte et l'analyse des données issues des enquêtes nous ont permis d'apprécier le niveau de vérification de nos hypothèses et d'établir les éléments de diagnostic qui ne sont rien d'autre que les véritables causes des différents problèmes examinés.

I- La collecte des données et les difficultés rencontrées

La collecte des données a été effectuée dans la période du mercredi 1^{er} décembre au vendredi 17 décembre. Nous nous sommes rendu dans les ministères ciblés par l'enquête, munis de nos questionnaires et guides d'entretien. Les entretiens ont été très enrichissants. Toutefois, compte tenu des grèves ayant perturbé le fonctionnement du ministère de l'économie et des finances, nos enquêtes dans ce ministère ont été quelque peu difficiles. Le taux de participation à l'enquête est plutôt satisfaisant, comme le montre le tableau de la page suivante.

TABLEAU n°6 - TABLEAU DE REALISATION DES ENQUETES

Ministère considéré	Direction/Service retenu		Nombre prévu de personnes à interroger	Nombre de personnes effectivement interrogées	Taux de participation
MESFTP	DPP	SEP	5	5	100%
		CSE	5	5	100%
	CPMP		5	2	40%
	DRFM		5	3	60%
	DCF		1	1	100%
MEF	DGB		5	3	60%
	DGTCP		5	4	80%
	CF		2	2	100%
Ministère en charge du Plan	DPIP		5	3	60%
Total			38	28	73%

Source : conçu par nous même

II- La présentation et l'analyse des données

Les enquêtes ayant pour but de vérifier nos hypothèses, les causes que nous avons supposées être à la base des problèmes ont été soumises aux personnes interrogées ainsi que d'autres causes possibles afin d'obtenir leur avis. Les résultats sont les suivants, par problème spécifique.

▪ **Les données relatives au problème spécifique n°1**

TABLEAU n°7 : AVIS SUR LES CAUSES DU PROBLEME N°1

Question n°1 : Qu'est-ce-qui explique, selon vous, la lourdeur administrative dans le circuit financier ?		
Causes supposées	Nombre de personnes ayant validé la cause	Pourcentage (par rapport au total de 28)
Non maîtrise des procédures par les agents des structures financiers	0	0%
Dispersion des services du ministère	4	14,28%
Insuffisance de personnel qualifié	6	21,43%
Mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes	16	57,14%
Multiplicité des contrôles a priori	13	46,43%
Autres causes sans lien entre elles	10	35,71%

Source : Nos enquêtes

L'analyse de ce tableau montre que pour la plupart des personnes interrogées (57,14%), les mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes expliquent la lourdeur caractéristique du fonctionnement des services financiers. Par ailleurs, une proportion importante de ces personnes (46,43%) ont souligné la pertinence de la multiplicité des contrôles a priori. L'insuffisance de personnel qualifié et la dispersion des services du ministère ont été jugées moins pertinentes. Quant à la non-maîtrise des procédures par les agents des structures financières, elle a été catégoriquement rejetée par toutes les personnes interrogées. D'autres causes éparses ont été évoquées par quelques personnes.

▪ **Les données relatives au problème spécifique n°2**

TABLEAU N°8 : AVIS SUR LES CAUSES DU PROBLEME N°2

Question n°2 : Selon vous, à quoi est due la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres ?		
Causes supposées	Nombre de personnes ayant validé la cause	Pourcentage (par rapport au total de 28)
Absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif	6	21,43%
Insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire	19	67,86%
Autres	3	10,71%

Source : Nos enquêtes

A l'examen, ce tableau montre que la plupart des personnes interrogées (67,86%) ont validé l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire comme cause de la faible appropriation de ces outils par les cadres. Aussi l'absence de plan de renforcement des capacités du personnel administratif n'a-t-elle été admise que dans une faible proportion (21,43%).

▪ **Les données relatives au problème spécifique n°3**

TABLEAU n°9 : AVIS SUR LES CAUSES DU PROBLEME N°3

Question n°3 : Qu'est-ce-qui, à votre avis, est à la base de la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics ?		
Causes supposées	Nombre de personnes ayant validé la cause	Pourcentage (par rapport au total de 28)
Insuffisance de personnel qualifié à la CPMP	0	0%
Non-diligence de la DRFM pour la réservation de crédits dans le cadre de la passation des marchés publics	2	7,14%
Non-respect des délais contractuels par certains entrepreneurs	5	17,90%
Insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics	26	92,86%
Autres	8	28,57%

Source : Nos enquêtes

L'analyse de ce tableau révèle qu'à l'inverse de la cause supposée relative à l'insuffisance de personnel qualifié à la CPMP (unanimentement rejetée), l'insuffisance de rigueur des acteurs qui gèrent les marchés publics a été largement reconnue (92,86%) par les personnes interrogées comme expliquant la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics. La non-diligence de la DRFM pour la réservation des crédits et le non-respect de délais contractuels ont été jugées moins pertinentes (respectivement 7,14% et 17,90%). D'autres causes éparses ont été évoquées par certaines personnes.

◆ **Le niveau de vérification des hypothèses et les éléments de diagnostic**

Niveau spécifique n°1

Parmi les causes que nous avons supposées être à la base du problème de la lourdeur dans le circuit financier, seule la cause relative aux mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes (57,14%) a atteint le seuil de décision de 25% que nous avons fixé. Une autre cause écartée par nous a été admise dans une proportion excédant ledit seuil, à savoir la multiplicité des contrôles a priori (46,43%). Par conséquent, **l'hypothèse spécifique n°1 n'a été que partiellement vérifiée.**

L'élément de diagnostic n°1, qui se dégage des données recueillies est le suivant: **les mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes et la multiplicité des contrôles a priori, expliquent la lourdeur administrative dans le circuit financier.**

Niveau spécifique n°2

L'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire a été la seule cause validée à plus de 25% par les personnes interrogées (67,86%). Ce résultat correspond à ce que nous avons supposé dans la formulation de **l'hypothèse spécifique n°2**, qui se trouve ainsi **entièrement vérifiée.**

L'élément de diagnostic n°2 n'est donc rien d'autre que notre hypothèse à savoir: **l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres.**

Niveau spécifique n°3

Comme nous l'avons envisagé, l'insuffisance de rigueur des acteurs qui gèrent les marchés publics a été validée, largement au-dessus du seuil de décision de 25% (92,86%), au détriment des autres causes proposées. **L'hypothèse spécifique n°3** est ainsi **entièrement vérifiée** et peut donc être reprise comme **élément de diagnostic n°3** ainsi qu'il suit: **l'insuffisance de**

rigueur des acteurs de gestion des marchés publics explique la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics.

Les véritables causes des problèmes identifiés ainsi connues, nous pouvons proposer des approches de solution en vue de les éradiquer.

Paragraphe 2 : Les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.

Les causes réelles des problèmes identifiés sont connues. Il convient d'apporter des solutions pour permettre leur éradication (I). Mais les solutions qui seront proposées ne pourront être efficaces que lorsque des recommandations à l'endroit des autorités à divers niveaux sont formulées (II).

I- Approches de solutions

Nous proposerons dans cette partie, des approches de solutions pour l'éradication des différentes causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique.

A. Approches de solutions relatives à la lourdeur administrative dans le circuit financier

La lourdeur administrative dans le circuit financier se manifeste par les retards observés dans les différents décaissements. Pour lutter contre ce problème, nous proposons :

- l'élaboration et la suffisante vulgarisation d'un manuel de procédure pour le MESFTP ;
- l'organisation de séances périodiques de formation, d'information et de recyclage au profit des acteurs de la dépense ;
- l'organisation au moins une fois par an (de préférence en début d'exercice budgétaire), de rencontre entre les agents de la DRFM, le DCF, les régisseurs de projets, les coordonnateurs de projets et tous les gestionnaires de crédits du ministère, pour harmoniser les points de vue sur les différentes

procédures en vigueur en matière de dépenses publiques. Cela limiterait les rejets de dossiers d'appel de fonds et d'engagement de crédits ;

- la promotion de l'excellence aux différents postes de responsabilité par des nominations qui tiennent compte du profil de l'agent ou du respect de l'adéquation poste profil ;
- l'instauration d'un système de motivation des fonctionnaires du circuit financier ;
- la mise en vigueur d'une législation sur la durée d'activité au poste, des directeurs centraux et techniques à l'instar des Secrétaires Généraux des Ministères (exemple 5ans) et le respect scrupuleux de cette législation ;
- le maintien au poste des coordonnateurs et régisseurs de projets durant toute la vie du projet ou programme qu'ils dirigent, sauf en cas de force majeure (incompétence avérée, malversation, vol, décès de l'intéressé, etc.) ;
- la dotation de la DRFM d'un nombre suffisant de cadres et d'agents spécialistes des finances (administrateurs des finances, contrôleurs des services financiers, etc.) ;
- la désignation pour chaque gestionnaire de crédit, d'un mandataire au sein de la DRFM, chargé de suivre uniquement les dossiers d'engagement de fonds de celui-là.

B. Approches de solutions relatives à la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres

Ce problème a pour cause principale, l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire. Pour pallier cela, nous proposons :

- l'élaboration d'un «guide du financier», qui d'une part, indique la compréhension que tous les usagers doivent avoir de certains thèmes clés du langage financier et d'autre part, retrace le circuit financier selon l'approche de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats ;

- la création au Ministère en charge des Finances, d'une cellule qui aura pour tâche entre autres, le recensement des besoins en information des agents du circuit financier des ministères sectoriels ; l'élaboration, en collaboration avec les DRFM et les DCF, des outils de sensibilisation autour des nouvelles méthodes de gestion budgétaire ; la planification annuelle de l'organisation des séances de sensibilisation ; l'édition et la publication d'un bulletin trimestriel qui fait ressortir les difficultés de gestion budgétaire rencontrées et les solutions à y apporter ; la cellule sera dotée de praticiens ayant une expérience d'au moins quinze ans en gestion des finances publiques et de professeurs de haut rang, spécialistes de finances publiques ;
- l'adaptation des programmes d'enseignement des finances publiques, aux exigences des méthodes modernes de gestion budgétaire.

C. Approches de solutions relatives à la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics

La cause jugée fondamentale de ce problème est l'insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics. Pour éradiquer le problème, nous suggérons ce qui suit :

- une planification rigoureuse des marchés à passer, par l'élaboration effective des Plans de Passation des Marchés Publics (PPMP) de l'année N, à partir de l'année N - 1 ;
- la maîtrise et l'application rigoureuses du Code de passation des marchés publics et de ses Décrets d'application par tous les acteurs du système (autorités contractantes, entrepreneurs, agents des cellules de passation des marchés publics, etc.) ;
- la nomination dans les cellules et autres structures de gestion des marchés publics, de personnel qualifié, aux profils adéquats (tels que les administrateurs de marchés publics, les financiers, les juristes, les ingénieurs en génie civil, etc.) ; cela permettrait d'éviter aux structures de gestion des marchés publics, des effectifs inutilement pléthoriques ;

- le renforcement des capacités des cadres du ministère en général et des agents de la Cellule de Passation des Marchés Publics en particulier, par une formation régulière sur la nouvelle législation en matière de gestion des marchés publics ;
- l'implication effective des gestionnaires de crédits dans toutes les phases de planification, de passation et d'exécution des marchés qui les concernent ;
- la sensibilisation des agents de la DRFM sur la nécessité de faire diligence pour la réservation à bonne date, des crédits destinés à la réalisation des marchés, au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- la réalisation à temps des attachements, suivis du règlement à bonne date des différents décomptes ;
- le suivi rigoureux des chantiers et la sanction sans complaisance, des entrepreneurs indécents, conformément aux clauses des cahiers de charges ;
- l'amélioration des conditions de travail de la CPMP, en dotant la structure de salle de conférence pour les séances de dépouillement et de magasin pour l'archivage des dossiers ;
- la rédaction de modèles types de Dossier d'Appel d'Offres, de Rapports de dépouillement et d'évaluation.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions

Sur la base des causes se trouvant à l'origine du problème objet de la présente étude, nous avons fait des suggestions pour l'amélioration du taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national au MESFTP. L'efficacité des solutions proposées ne sera possible que s'il existe de conditions favorables à leur mise en œuvre. Cela dépendra de la prise en

compte des recommandations que nous ferons à l'endroit des acteurs du système.

A. Recommandations à l'endroit du Gouvernement

Dans le souci d'augmenter le taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national au MESFTP, le Gouvernement, garant de la mise en œuvre des politiques de développement, doit :

- affecter aux cadres des fonctions qui sont en adéquation avec leurs profils ;
- prendre des textes qui instituent la durée d'inamovibilité de certaines fonctions telles que les fonctions de coordonnateurs et régisseurs de projets et celles de directeurs techniques et centraux, à l'instar de ce qui est prévu dans le cadre de la nomination des DPP(03 ans), des SGM(05 ans) et des membres des CPMP (04 ans) et être rigoureux sur le bon respect de ces textes ;
- créer des mécanismes pour récompenser au terme de chaque exercice budgétaire, les gestionnaires de crédits ayant réalisé de bons taux d'exécution.

B. Recommandations à l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances

Les recommandations suivantes sont formulées à l'endroit du Ministère de l'Economie et des Finances :

- initier une communication en Conseil des Ministre, pour proposer la création d'une Cellule de Suivi de l'Exécution des Dépenses Publiques (CSEDP) ;
- dès le vote de la loi des finances, prendre des mesures diligentes pour l'envoi à bonne date (fin janvier au plus tard), de la lettre de notification des crédits aux ministères sectoriels ;
- charger en début d'année dans le SIGFiP, la totalité des crédits d'investissements financés sur ressources intérieures ;

- organiser périodiquement des rencontres des acteurs de gestion des marchés publics aux fins de trouver des solutions pour minimiser les durées d'aboutissement des marchés publics et celles des décaissements.

C. Recommandations à l'endroit du MESFTP

Face au problème de la sous-consommation des crédits d'investissement sur financement intérieur au MESFTP, certaines structures du ministère sont indexées. Les recommandations suivantes leur seront faites en vue d'améliorer la situation.

▪ Recommandations à l'endroit de la CSE/DPP

Pour permettre une bonne exécution des projets de développement, il est suggéré à la Cellule de Suivi de l'Evaluation des projets :

- l'installation effective des points focaux de suivi-évaluation des projets, au sein de chaque projet et programme en cours de réalisation ;
- l'initiation des séances de renforcement de capacités à l'endroit des responsables de projets et des cadres de l'Administration impliqués dans la réalisation des projets ;
- l'initiation et l'encouragement d'une franche collaboration de toutes les unités impliquées dans l'exécution des projets et programmes ;
- l'incitation à rendre véritablement fonctionnel au niveau du MESFTP, le comité de suivi-évaluation du PIP ;
- la proposition pour encouragement par l'autorité, des gestionnaires qui parviennent, à temps, à déposer leurs rapports ;
- la prise de dispositions idoines pour la validation à bonne date, des Plans de Travail Annuels de tous les services du ministère.

▪ Recommandations à l'endroit de la DRFM

Le DRFM est l'ordonnateur délégué du budget du ministère, à ce titre, il lui est suggéré ce qui suit :

- exiger des coordonnateurs des différents projets et programmes, en début d'exercice budgétaire, leurs plans de décaissement et, du Chef de la Cellule de Passation des Marchés Publics, le plan annuel de passation des marchés publics ;
- mettre la rigueur sur ses agents pour un traitement rapide des dossiers d'engagement ;
- initier des activités de renforcement de capacités des principaux acteurs de dépenses publiques du ministère.

- **Recommandations à l'endroit des gestionnaires de crédits**

- Aux gestionnaires de crédits, nous proposons ce qui suit :
 - la réalisation à très bonne date, avant le début des activités, d'un plan de travail, d'un plan de décaissement et d'un plan de passation des marchés ;
 - le démarrage dès la validation des PTA, des activités d'engagements juridiques, afin de pouvoir, dès la lettre de notification des crédits, commencer la réalisation des activités ;
 - faire une exploitation judicieuse du personnel mis à leur disposition, en évitant toute forme de discrimination et de subjectivité ;
 - ne pas hésiter à faire recours à l'expertise de consultants, toutes les fois que c'est nécessaire et suivre rigoureusement, les travaux des consultants recrutés.

- **Recommandations à l'endroit des autres structures du ministère**

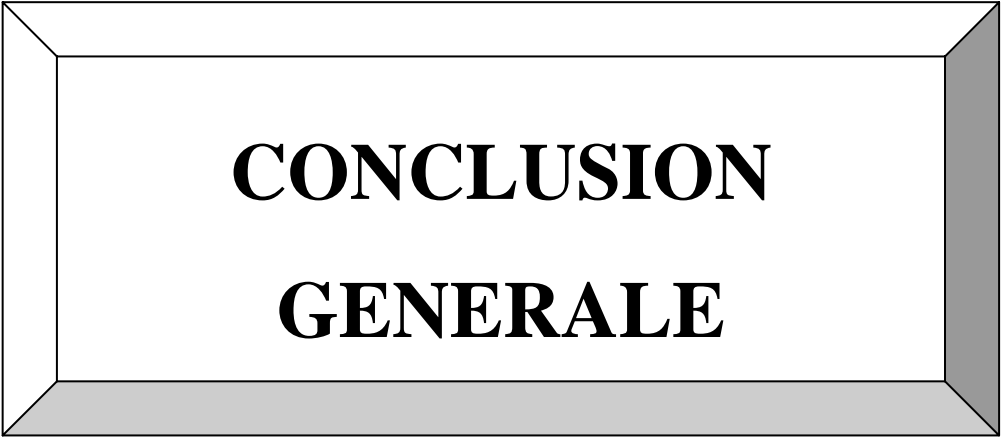
- A l'IGM, il est préconisé :
 - l'augmentation de la fréquence des contrôles inopinés de la gestion financière ;
 - une franche collaboration avec la Cellule de Suivi et d'Evaluation de la DPP, pour l'élaboration de rapports sur l'état d'exécution financière des projets.

- A la CPMP, nous suggérons :
 - le respect rigoureux des dispositions législatives et réglementaires en vigueur en matière de gestion des marchés publics ; cela peut se traduire par exemple, par l'élaboration à bonne date, de plan de passation des marchés, outil indispensable pour la réussite du processus ;
 - l'archivage méthodique des dossiers déjà traités ou en cours de traitement et des différentes statistiques permettrait de pouvoir fournir à tout moment, des informations utiles.

TABLEAU n°10 : TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ETUDE

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs de l'étude	Eléments du diagnostic	Approches de solution
Niveau général		Faible taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national.	Contribuer à améliorer le taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national		
N I V E A U S P E C I F I Q U E S	1	Lourdeur administrative dans le circuit financier	Proposer des mesures d'allègement des procédures administratives et financières	La multiplicité des contrôles a priori et les mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes, expliquent la lourdeur administrative dans le circuit financier	<ul style="list-style-type: none"> - élaboration de manuel de procédure ; - renforcement de capacité du personnel administratif et financier ; - promotion de l'excellence et motivation du personnel ; - désignation de mandataire responsable à la DRFM, du dossier de chaque gestionnaire de crédit.
	2	Faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres	Contribuer à faire asseoir une meilleure pratique des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres	L'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation de ces outils par les cadres	<ul style="list-style-type: none"> - élaboration d'un guide du financier ; - création d'une Cellule au MEF, pour la préparation et l'administration des outils de sensibilisation autour des nouvelles méthodes de gestion budgétaire ; - adaptation des programmes d'enseignement des finances publics aux nouvelles méthodes de gestion budgétaire.
	3	Faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics	Suggérer des mesures visant à rendre efficaces la planification et la conduite des marchés publics	L'insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics, explique la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> - élaboration effective des plans de passation des marchés publics ; - bonne maîtrise et rigoureuse application du Code de marchés publics par tous les acteurs du système; - nomination dans les CPMP de personnel aux profils adéquats ; - effective implication des gestionnaires de crédits à toutes les phases du processus ; - réalisation à bonne date, des attachements et paiement des décomptes ; - rédaction de modèles types de DAO et de rapports de dépouillement et d'évaluation.

Source : Nos observations



CONCLUSION
GENERALE

Le Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle (MESFTP) est créé le 17 juillet 2007. Il a en charge, le sous-secteur de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle (ETFP) qui, en octobre 1990, lors des états généraux de l'éducation, a été identifié comme seconde priorité de l'Etat en matière d'éducation, après l'enseignement primaire.

Selon le deuxième Rapport d'Etat du Système Educatif National (RESEN) édité en 2008, le sous-secteur de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle est confronté à d'énormes difficultés, allant de l'insuffisance criarde de salles de classe, à la pénurie d'enseignants qualifiés, en passant par un énorme besoin en équipement didactique et autres.

Les crédits d'investissement alloués à chaque ministère sectoriel, pour le compte de son Programme d'Investissement Public devrait permettre la réalisation des objectifs de ce ministère et par ricochet, la réalisation des objectifs du gouvernement, en matière de croissance et de développement.

Force est de constater, d'après les différents rapports de performance du MESFTP, que le niveau de consommation des ressources d'investissement est en dessous de la moyenne, loin ainsi de permettre l'atteinte des objectifs. Trois problèmes spécifiques se dégagent du problème général du faible taux de consommation des crédits du PIP sur financement du budget national ; il s'agit de :

- 1) la lourdeur administrative dans le circuit financier ;
- 2) la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres ;
- 3) La faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics.

Les enquêtes menées autour du problème et l'analyse des données collectées, nous ont conduit aux conclusions suivantes :

- la multiplicité des contrôles a priori et les mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes, expliquent la lourdeur administrative dans le circuit financier ;
- l'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire est à la base de la faible appropriation de ces outils par les cadres ;
- la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics s'explique par l'insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics.

Plusieurs solutions et recommandations ont été proposées pour une meilleure consommation des crédits du PIP sur financement du budget national au MESFTP. Elles touchent essentiellement les points ci-après:

- la désignation à la DRFM, de mandataires pour le compte de chaque gestionnaire de crédit et chargé du suivi rigoureux des dossiers de celui-ci ;
- l'élaboration d'un guide du financier qui retrace toute la procédure financière en vigueur et le comportement que doit avoir chaque acteur ;
- la création d'une Cellule au MEF, pour la préparation et l'administration des outils de sensibilisation autour des nouvelles méthodes de gestion budgétaire ;
- la bonne maîtrise et la rigoureuse application du Code des marchés publics par tous les acteurs du système.

Nous exprimons le souhait que d'autres études puissent se pencher sur les problématiques qui n'ont pu être abordées dans le cadre de ce travail, notamment les questions relatives à l'amélioration des conditions de travail des agents de la DPP, à la gestion optimale des ressources humaines du ministère et au renforcement du contrôle et du suivi-évaluation des projets.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES

- ADAM, F., FERRAUD, O. et R. RIOUX (2010) : « Finances Publiques » 3^{ème} édition DALLOZ-AMPHI.
- BOUVIER, M. et ESCLASSAN, M-C et LASSALE, J-P (1996) : « FINANCES PUBLIQUES » Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- CROS, R. (1994) : « Finances Publiques » - Editions CUJAS.
- KOTT, S. et C. MONIOLLE (2010) : « Finances Publiques, cours, méthodologie, exercices corrigés » - Editions Ellipses-Cursus AES.
- LAJOYE, Ch. (2008) : « Droit des Marchés Publics », 3e édition, Gualino.

II- LEXIQUES ET DICTIONNAIRES

- AHMED, S. et ALBERTINI, J- M (2006) « Lexique d'économie » Paris, Editions DALLOZ
- BEAUGE, T. (2006) « Dictionnaire de la Commande Publique ». Paris, AFNOR.
- GUILLIEN, R. et J. Vincent (2003) : « Lexique des termes juridiques. ». Paris, Editions DALLOZ.
- Le petit Larousse illustré, dictionnaire 2008.

III- MEMOIRES

- ABOUDOU, M.Z. (2009) : « Contribution à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissements du budget national par le Ministère de la Santé » UAC, ENAM, Cycle II.
- AHOUDJINO, F. (2007): « Contribution à une consommation optimale des crédits PIP au Ministère de la Santé », UAC, ENAM, Cycle I.

- ALAVO, E. (2009): « Contribution à la consommation optimale des crédits d'investissement publics sur ressources intérieures de 2002 à 2008 au Bénin». UAC, ENAM, Cycle II.
- BANWOLA, V.K. (2006) : « L'éradication des déterminants de la sous consommation des crédits budgétaires au Bénin » UAC, ENAM, Cycle I.
- GANYE, A. J. L. (2008) : « Contribution à une gestion efficiente des partenariats de l'ETFP » UAC, ENAM, Cycle II.

IV- COURS

- BANKOLE, W. (2009-2010) : « Cours d'Exécution et de Suivi des Marchés Publics. »
- DJOSSOU, J. (2008-2009) : « Cours de Comptabilité publique »
- HOUINSA, G.D. (2008-2009) : « Cours de Méthodologie de Recherche »
- MAMADOU, M. (2008-2009) : « Cours de Procédure d'Exécution des Dépenses Publiques. »

V- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Décret N° 2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat.
- Arrêté n°047/METFP/CAB/DC/SG/DPP/SA du 28 septembre 2005 portant attributions, organisation et fonctionnement du Conseil national de l'Enseignement technique et de la Formation professionnelle.
- Décret N° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant appropriation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR-GBAR).
- Décret n°2007-441 du 02 octobre 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Enseignement secondaire et de la Formation technique et professionnelle.

- Arrêté n°017/MESFTP/DC/SGM/ SA du 25 janvier 2008 portant création, attributions, composition et fonctionnement de la Cellule de Passation des Marchés Publics du MESFTP.
- Arrêté n°044/MESFTP/DC/SGM/DPP/SA du 02 avril 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de la Programmation et de la Prospective.
- Arrêté n°045/MESFTP/DC/SGM/DPP/SA du 02 avril 2008 portant création, attributions, composition et fonctionnement des Structures d'Exécution du Budget Programme du Ministère de l'Enseignement secondaire et de la Formation technique et professionnelle.
- Loi n°2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.

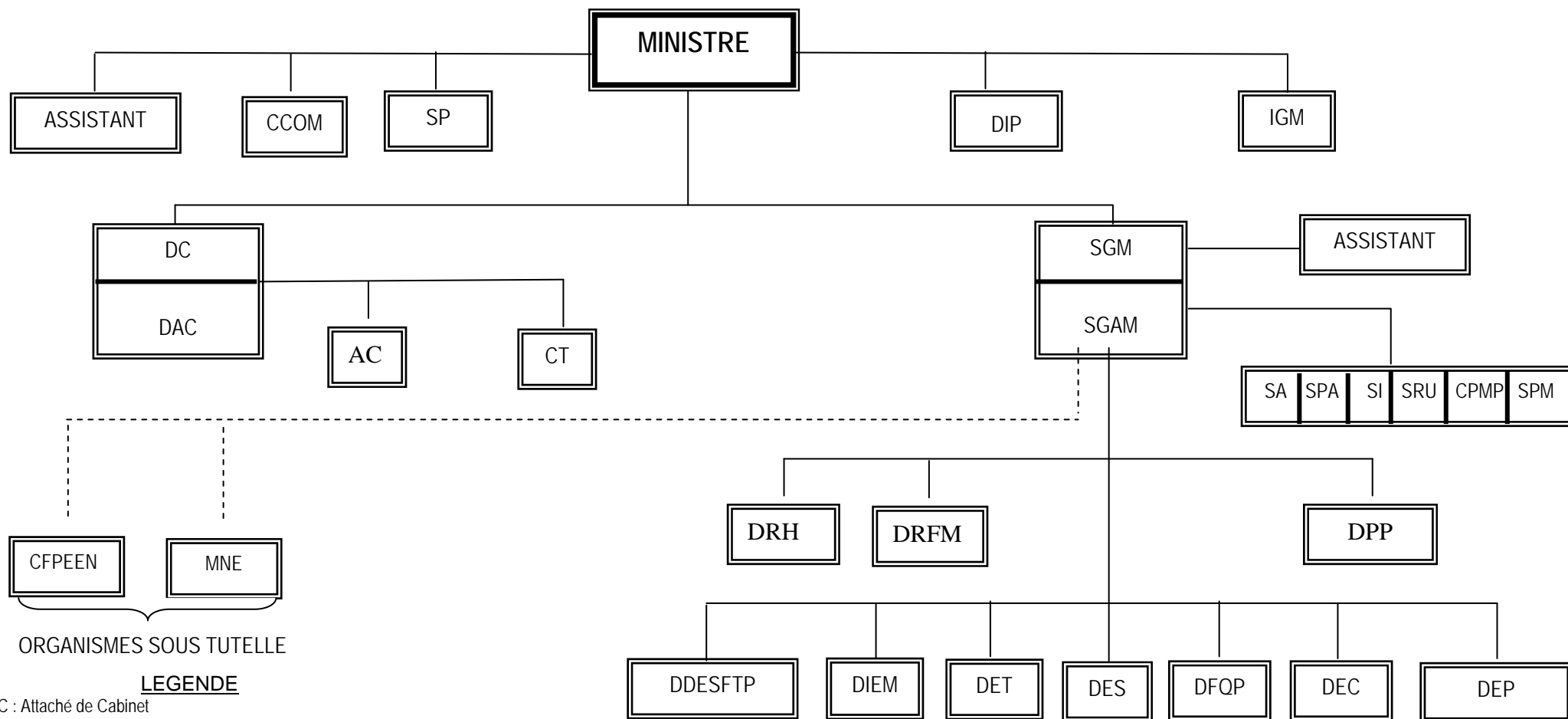
VI- AUTRES DOCUMENTS

- AKEREBURU, S. « Introduction à la réforme budgétaire », atelier de formation des nouveaux coordonnateurs et régisseurs aux procédures du PERAC, Cotonou, 05 au 07 juin 2002.
- Budget-programme 2008-2011 du MESFTP, octobre 2007.
- Plan d'action pour la mise en œuvre de la réforme de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle, novembre 2001, Cotonou.
- Programme d'Actions prioritaires de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté 2007- 2009, avril 2007.
- Rapport national sur le développement de l'éducation (47^e session de la conférence internationale de l'éducation) INFRE, juillet 2004.



ANNEXES

ANNEXE I : Organigramme du MESFTP



LEGENDE

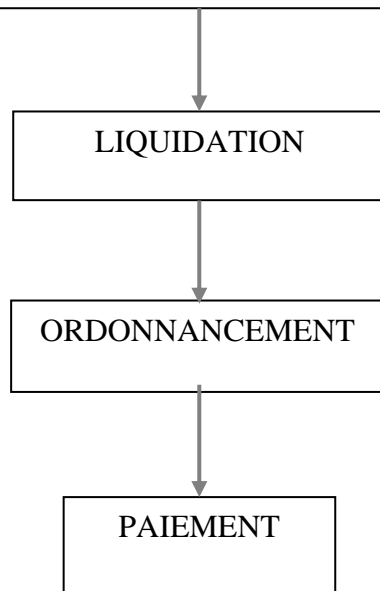
AC : Attaché de Cabinet
 CCOM : Cellule de Communication
 CFPEEN : Centre de Formation des Personnels de l'Encadrement de l'Éducation Nationale
 CT : Conseillers Techniques
 DC : Directeur de Cabinet
 DAC : Directeur Adjoint de Cabinet
 DDESFTP : Direction Départementale de l'Enseignement Secondaire et de la Formation Technique et Professionnelle
 DEC : Direction des Examens et Concours
 DEP : Direction des Établissements Privés
 DES : Direction de l'Enseignement Secondaire
 DET : Direction de l'Enseignement Technique
 DFQP : Direction de la Formation et de la Qualification Professionnelles

DIP : Direction de l'Inspection Pédagogique
 DIEM : Direction des Infrastructures, de l'Équipement et de la Maintenance
 DPP : Direction de la Programmation et de la Prospective
 DRFM : Direction des Ressources Financières et du Matériel
 DRH : Direction des Ressources Humaines
 IGM : Inspection Générale du Ministère
 MNE : Médiathèque Nationale de l'Éducation
 SGM : Secrétariat Général du Ministère
 SGAM : Secrétariat Général Adjoint du Ministère
 SP : Secrétariat Particulier

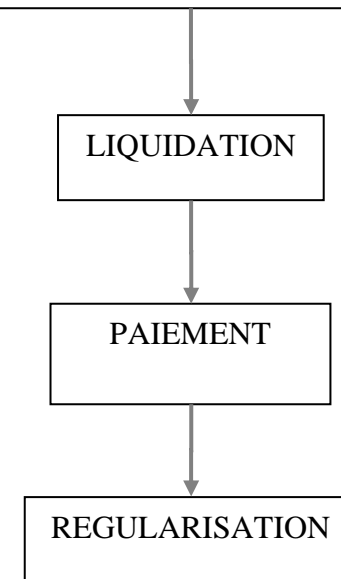
ANNEXE II

PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES

ETAPES DE LA PROCEDURE NORMALE



ETAPES DE LA PROCEDURE EXCEPTIONNELLE



ANNEXE III QUESTIONNAIRE D'ENQUETE

Bonjour Madame /Monsieur,.....

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur le thème « La consommation des crédits du P.I.P sur financement du budget national au M.E.S.F.T.P.», nous aimerions avoir des éclaircissements par rapport à certains points.

D'avance, nous vous disons merci.

1) Selon vous, qu'est qui peut expliquer la lourdeur administrative dans le circuit financier ?

- La non maîtrise des procédures par les agents des structures financiers
- La dispersion des services du ministère
- L'insuffisance de personnel qualifié
- Les mutations fréquentes et intempestives à la tête des instances dirigeantes
- Autres, à préciser :
.....
.....

2) A quoi est due la faible appropriation des outils modernes de gestion budgétaire par les cadres ?

- L'absence de plan de renforcement de capacités du personnel administratif

- L'insuffisante sensibilisation autour des outils modernes de gestion budgétaire

- Autres, à préciser :

.....
.....

3) Qu'est-ce-qui, à votre avis, est à la base de la faible efficience dans la planification et la conduite des marchés publics ?

- L'insuffisance de personnel qualifié à la CPMP

- La non-diligence de la DRFM pour la réservation de crédits dans le cadre de la passation des marchés publics

- Le non-respect des délais contractuels par certains entrepreneurs

- L'insuffisance de rigueur des acteurs de gestion des marchés publics

- Autres, à préciser :

.....
.....

TABLE DES MATIERES

Identification du jury.....	i
Déclaration d'engagement de l'auteur.....	ii
Dédicace	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles.....	v
Liste des tableaux.....	vii
Glossaire.....	viii
Résumé.....	xi
Sommaire.....	xii
Introduction Générale.....	1
<u>CHAPITRE PREMIER: DE LA PRESENTATION DU MESFTP A LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'AMELIORATION DU TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP SUR FINANCEMENT INTERIEUR</u>	5
<u>Section 1</u> : ORGANES ET PROCESSUS DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP AU MESFTP	6
<u>Paragraphe 1</u> : Le MESFTP, un ministère de création récente.....	6
I – Missions et attributions du MESFTP	6
II – Organisation du MESFTP.....	8
<u>Paragraphe 2</u> : Gestion financière des projets au MESFTP, un processus encore inefficace	10
I – Les étapes d'élaboration d'un PIP.....	11
II – Exécution financière des PIP au MESFTP.....	13
<u>Section 2</u> : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA CONSOMMATION DES CREDITS PIP SUR RESSOURCES NATIONALES AU MESFTP.....	27
<u>Paragraphe 1</u> : Choix et Spécification de la problématique.....	27
I – Choix de la problématique et justification du sujet.....	27
II – Spécification de la problématique.....	32
<u>Paragraphe 2</u> : Vision globale et séquences de résolution de la problématique.....	33
I – Vision globale de résolution de la problématique.....	33

II – Séquences de résolution de la problématique.....	34
CHAPITRE 2: CONDITIONS D'AMELIORATION DU TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS PIP SUR RESSOURCES NATIONALES AU MESFTP.....	36
<u>Section 1</u> : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA METHODOLOGIE ADOPTEE.....	37
<u>Paragraphe 1</u> : Objectifs, hypothèses et revue de la littérature.....	37
I – Les objectifs et hypothèses.....	37
II – Revue de la littérature.....	43
<u>Paragraphe 2</u> : Démarche méthodologique.....	49
I – les méthodes de collecte des données.....	49
II – Les méthodes de traitement, de présentation et d'analyse des données.....	52
<u>Section 2</u> : FAIBLE CONSOMMATION DES CREDITS AU MESFTP : UN PROBLEME AUX CAUSES MULTIPLES A ERADIQUER.....	53
<u>Paragraphe 1</u> : Les causes réelles du problème.....	53
I – La collecte des données et les difficultés rencontrées.....	54
II – La présentation et l'analyse des données.....	54
<u>Paragraphe 2</u> : Les approches de solutions et leurs conditions de mise en œuvre.....	59
I – Approches de solutions.....	59
II – Conditions de mise en œuvre des solutions.....	62
CONCLUSION GENERALE.....	68
BIBLIOGRAPHIE.....	71
ANNEXES.....	74
TABLE DES MATIERES.....	79