

REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE



**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU  
DIPLOME D'ADMINISTRATEUR**

CYCLE II

**OPTION**

Administration des Finances

**FILIERE**

Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE 2008 – 2009

**THEME**

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DU NIVEAU DE  
CONSOMMATION DES CREDITS D'INVESTISSEMENT DU  
BUDGET NATIONAL PAR LE MINISTERE DE LA SANTE**

**Réalisé par**

**ABOUDOU MAMAM Zakariyaou**

**Sous la direction de :**

**Maître de stage :**

**Latifou F. DJIGLA**  
Administrateur des Finances  
et du Trésor  
*Délégué du Contrôleur  
Financier au MS*

**Directeur de mémoire**

**Justin DJOSSOU**  
Administrateur des Finances  
*Enseignant à l'ENAM*

*Décembre 2009*

# IDENTIFICATION DU JURY

Président : Monsieur **Pasteur AKPO**

Vice président : Monsieur **Lucien HODE**

Membre : Monsieur **Clément S. LOGBO**

# **AVERTISSEMENT**

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

# DEDICACES

A mon feu père **ABOUDOU MAMAM** et ma mère **SOULEMANOU Rabiadou**. Vous qui vous êtes sacrifiés pour moi. Trouvez à travers ce mémoire l'expression de ma profonde reconnaissance.

A toute ma famille **ABOUDOU MAMAM** et à ma très chère **Lélatou**.

# REMERCIEMENTS

Nous tenons à dire nos sincères remerciements :

à notre maître de mémoire, Monsieur **Justin DJOSSOU** qui, en dépit de ses multiples occupations, a accepté de diriger ce mémoire ;

à tous les collègues de services dont le soutien a été des plus précieux ;

à tous ceux qui nous ont aidé à obtenir la documentation et les renseignements nécessaires à la réalisation de ce mémoire ;

à tous ceux qui, de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail.

# SIGLES ET ABREVIATIONS

**BN** : Budget National

**BTP** : Bâtiments et Travaux Publics

**CF** : Contrôleur Financier

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

**DAO** : Dossier d'Appel d'Offre

**DNMP** : Direction Nationale des Marchés Publics

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

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

**MS** : Ministère de la Santé

**PTA** : Plan de Travail Annuel

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

# LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau n°1</b> : Taux d'exécution des plans de passation des marchés du Ministère de la Santé sur la période de 2005 à 2008.....	14
<b>Tableau n°2</b> : Engagements et ordonnancement effectués par le MS sur les crédits d'investissement du BN au titre de la période de 2005 à 2008.....	18
<b>Tableau n°3</b> : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	22
<b>Tableau n°4</b> : Identification des problématiques possibles.....	23
<b>Tableau n°5</b> : Tableau de bord de l'étude.....	31
<b>Tableau n°6</b> : Répartition des données relatives à la lenteur dans la passation des marchés publics.....	44
<b>Tableau n°7</b> : Répartition des données relatives au non respect des délais d'exécution des contrats de marché ou bons de commandes.	46
<b>Tableau n°8</b> : Répartition des données relatives aux motifs des rejets et différés.....	48

# **RESUME**

Les investissements publics ont pour objectif majeur l'amélioration des conditions de service de l'Administration en vue de permettre à celle-ci d'offrir des prestations de qualité aux populations qui contribuent, dans une large mesure, à la couverture des charges publiques. L'allocation de crédits d'investissement au Ministère de la Santé, à travers le Budget Général de l'Etat, s'inscrit dans cette logique.

Dans un contexte marqué par l'insuffisance des infrastructures sanitaires, le sous équipement et le délabrement de plusieurs centres de santé, l'Etat béninois, avec l'appui des partenaires au développement, consent des efforts sans cesse croissants, pour doter le Ministère de la Santé de ressources nécessaires à l'amélioration de la qualité des prestations sanitaires au Bénin. La réalisation de cet objectif passe par l'utilisation optimale des crédits budgétaires ainsi mis à disposition. On constate malheureusement que malgré l'importance des besoins dans le secteur de la santé, les crédits budgétaires destinés aux investissements sont sous utilisés.

Face à cette situation paradoxale, il est important de s'interroger sur les facteurs qui limitent la consommation de ces crédits par le Ministère de la Santé et proposer des solutions correctives. Pour ce faire, nous avons d'abord posé un diagnostic qui nous a permis d'identifier des goulots d'étranglements dont les plus importants sont : la lenteur dans la passation des marchés publics, le non respect des délais d'exécution des contrats de marché et des bons de commandes, les différés et rejets de dossiers, aussi bien à la phase de l'engagement que celle du paiement. Une fois les problèmes identifiés, nous avons ensuite, proposé des approches de solutions au nombre desquelles nous citons : le renforcement de l'effectif et des capacités techniques de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé, la délégation de pouvoir au Délégué du Contrôleur Financier pour viser les projets de contrats de marchés d'un certain seuil, l'utilisation des fiches de suivi des délais de paiement etc.

## **SOMMAIRE**

<b>IDENTIFICATION DU JURY</b> .....	<b>II</b>
<b>AVERTISSEMENT</b> .....	<b>II</b>
<b>DEDICACES</b> .....	<b>IV</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>V</b>
<b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b> .....	<b>VI</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	<b>VII</b>
<b>RESUME</b> .....	<b>VIII</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	<b>1</b>
<b>CHAPITRE PRELIMINAIRE</b> .....	<b>3</b>
Section 1 : Du cadre de l'étude à l'état des lieux de Base.....	4
Paragraphe 1 : Présentation générale du Ministère de la Santé.....	4
Paragraphe 2 : Les structures consultées dans le cadre des recherches et l'état des lieux de base.....	6
Section 2 : De la problématique à la démarche.....	21
Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux à la formulation du sujet.....	21
Paragraphe 2 : De la spécification à la vision globale de résolution de la problématique.....	24
<b>CHAPITRE PREMIER</b> .....	<b>26</b>
Section 1: Des objectifs et hypothèses à la confection du tableau de bord.....	27
Paragraphe 1 : Objectifs, causes et hypothèses de l'étude.....	27
Paragraphe 2 : Tableau de bord.....	30
Section 2 : Revue de la littérature et méthodologie de l'étude.....	32
Paragraphe 1 : Revue de littérature.....	32
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude.....	36
<b>CHAPITRE DEUXIEME</b> :.....	<b>40</b>
Section 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des données.....	41
Paragraphe 1 : De l'organisation des enquêtes aux limites des données.....	41
Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes.....	43
Section 2 : Du diagnostic aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions....	49
Paragraphe1 : <i>Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic</i> .....	49
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en oeuvre.....	51
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	<b>57</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>58</b>
<b>Annexes</b>	

# INTRODUCTION GENERALE

La réduction de la pauvreté est une grande préoccupation des pays en développement comme le Bénin. Elle passe par la réalisation d'un certain nombre d'objectifs qui concourent à l'amélioration de la qualité de vie des populations. Parmi ces objectifs figure en bonne place l'amélioration des conditions socio sanitaires. C'est ce qui justifie, depuis plusieurs années au Bénin, les efforts du gouvernement du Bénin qui n'a cessé d'accorder d'importantes ressources budgétaires au Ministère de la Santé. De 2005 à 2008, les crédits d'investissement inscrits au Budget Général de l'Etat au profit du Ministère de la Santé sont passés d'environ 15,5 milliards à 42 milliards de francs CFA Malheureusement, force est de constater que malgré ces allocations sans cesse croissantes des crédits budgétaires, les réalisations physiques ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées à travers le Budget National. On est donc en droit de se demander, au regard des crédits budgétaires alloués au Ministère de la Santé, ce qui peut expliquer le peu de visibilité des réalisations physiques dans ce secteur.

Notre étude nous a permis de constater que les ressources destinées aux investissements ne sont pas utilisées à des niveaux suffisants pour permettre au Ministère de la Santé de construire et d'équiper convenablement nos hôpitaux et formations sanitaires afin de donner satisfaction aux aspirations légitimes des populations. Il fallait donc étudier le mécanisme d'utilisation des ressources d'investissements pour identifier ce qui, dans le système, ne permet pas de réaliser les performances souhaitées et proposer des actions correctives. C'est ce qui nous a amené à réfléchir sur le thème : « **Contribution à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissement du Budget National par le Ministère de la Santé** »

Nos recherches nous ont permis de constater que la faible consommation des crédits d'investissements a pour causes les problèmes spécifiques ci-après :

- la lenteur dans la passation des marchés publics ;
- le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et bons de commandes ;
- les rejets et différés liés au non respect des normes et procédures d'exécution des dépenses publiques.

Nous avons structuré notre travail en trois chapitres :

- .- D'abord un chapitre préliminaire qui traite de la restitution de nos observations au ciblage de la problématique liée à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissement du Budget National par le Ministère de la Santé ;
- ensuite un chapitre premier où nous avons présenté les objectifs de l'étude, les hypothèses de travail et la méthodologie de recherche.
- enfin un deuxième chapitre dans lequel nous avons décrit l'organisation des enquêtes, analysé les données et proposé les approches de solutions, avant de faire des recommandations.

# **CHAPITRE PRELIMINAIRE**

De la restitution des observations au ciblage de la problématique liée  
à l'amélioration de la consommation des crédits d'investissement du  
Budget National par le Ministère de la Santé

## **Section 1 : Du cadre de l'étude à l'état des lieux de Base**

Dans cette section, nous ferons une présentation sommaire du Ministère de la Santé avant d'aborder l'état des lieux de base des structures consultées dans le cadre des recherches.

### **Paragraphe 1 : Présentation générale du Ministère de la Santé**

Cette présentation a pour base le décret 2006-396 du 31 juillet 2006, portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé

#### **I- Missions et attributions du Ministère de la Santé**

Les attributions du Ministère de la santé sont définies aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du décret cité ci-dessus. Aux termes des dispositions de ce décret, le Ministère de la Santé est chargé de mettre en œuvre les politiques définies par le Gouvernement en matière de santé. A ce titre, il est chargé de :

- concevoir, de mettre en œuvre et d'évaluer les activités découlant de la politique sanitaire,
- initier les actions de santé, planifier, coordonner et contrôler la mise en œuvre des activités en la matière,
- concevoir, d'appliquer et de contrôler la politique sanitaire nationale et internationale de l'Etat en matière de santé,
- suggérer au gouvernement, au besoin, de concert avec d'autres départements ministériels, les stratégies et programmes d'actions conformes à la politique sanitaire,
- concevoir les stratégies et méthodes pouvant garantir une bonne santé du citoyen,

- concevoir avec le concours d'autres départements ministériels, les politiques de formation et de mise à niveau du personnel de santé,
- assurer le bon fonctionnement des structures et services publics et privés qui concourent à l'amélioration de la santé des populations.

## **II- Organisation du Ministère de la Santé**

Pour assurer les missions qui lui sont dévolues, le Ministère de la Santé dispose d'un cabinet avec des services rattachés, d'un secrétariat général et des directions centrales et techniques.

### ➤ **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 Chef de la cellule de communication du ministère ;
- un Assistant du Ministre ;

### ➤ **Les services directement rattachés au ministre.**

Il s'agit de :

- l'Inspection Générale du Ministère;
- la cellule de communication ;
- le secrétariat particulier ;

### ➤ **Le secrétariat général du ministère (SGM)**

Le 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**

Elles 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** que sont :
  - la Direction des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (DIEM) ;
  - la Direction Nationale de la Protection Sanitaire (DNPS)
  - la Direction de la Santé Familiale (DSF)
  - la Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base (DHAB) ;
  - la Direction des Soins Infirmiers et Obstétricaux (DSIO) ;
  - la Direction Nationale du Programme Elargi de Vaccination et des Soins de Santé Primaire (DNPEV-SSP)
  - la Direction des Pharmacies et du Médicament (DPM) ;
  - la Direction des Explorations Diagnostiques et de la Transfusion Sanguine (DEDTS) ;
  - la Direction du Développement des Zones Sanitaires (DDZS) ;
  - la Direction des Hôpitaux (DH) ;
  - la Direction de la Recherche en Santé (DRS) ;
  - les Directions Départementales de la Santé (DDS) ;

Chaque direction est placée sous l'autorité d'un directeur nommé par décret pris en Conseil des ministres, sur proposition du ministre de la santé.

## **Paragraphe 2 : Les structures consultées dans le cadre des recherches et l'état des lieux de base**

Nous faisons une présentation sommaire des structures chargées de l'exécution du budget du ministère et de l'état des lieux de base.

## **I- Les structures consultées**

Au regard des contraintes de temps, il ne nous est pas possible de parcourir toutes les structures impliquées dans l'exécution du budget du Ministère de la Santé. Nous nous sommes surtout intéressé aux structures dont l'action est prépondérante dans la passation et de l'exécution des bons de commandes et contrats de marchés au Ministère de la Santé.

### **A- La Direction des Ressources Financières et du Matériel**

#### **1- Attributions**

La Direction des Ressources Financières et du Matériel a pour attributions de concevoir, d'appliquer et de contrôler les règlements, normes et procédures en matière de gestion des ressources budgétaires, financières et matérielles du ministère. A ce titre, elle est chargée de :

- établir, en accord avec les autres ministres concernés, les règles, les normes et procédures de gestion des ressources budgétaires, financières et matérielles applicables à toutes les structures du Ministère, dans le contexte de la mise en œuvre de la décentralisation ;
- assurer l'administration comptable et financière de l'ensemble des crédits et financements mis à disposition du Ministère, en tenir la comptabilité analytique et contrôler la gestion des unités décentralisées ;
- mobiliser et suivre l'utilisation optimale des ressources financières en collaboration avec la Direction de la Programmation et de la Prospective ainsi qu'avec les autres Directions du Ministère ;
- centraliser les besoins, l'acquisition et la répartition des ressources matérielles ainsi que la tenue des inventaires réglementaires ;
- coordonner la préparation et l'établissement des projets de budget du Ministère en collaboration avec la Direction de la Programmation et de la

Prospective ainsi qu'avec les directions centrales, techniques et les directions départementales ;

- assister le Ministre aux conférences budgétaires et participer aux côtés des directions centrales, techniques et départementales, à toutes réunions ou travaux traitant des questions relatives aux ressources budgétaires, financières et matérielles du Ministère ;

- suivre les dossiers d'appel d'offres et de passation des marchés du matériel autres que médico-techniques.

## **2- Organisation**

Conformément aux dispositions de l'article 10 du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000, portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat, les Directeurs des Ressources Financières et du Matériel, Ordonnateurs délégués des ministères sectoriels doivent être de la catégorie A et avoir un profil de gestionnaire des finances publiques ayant au moins cinq (05) années d'ancienneté.

Les services de la direction sont placés sous l'autorité de chefs de services nommés par Arrêté du Ministre de la Santé, sur proposition du Directeur des Ressources Financières et du Matériel.

La direction comprend : le secrétariat administratif, le service de la comptabilité et du budget, le service de la trésorerie, le service de l'assistance à la gestion et le service du matériel.

- **Le Secrétariat Administratif** assure la gestion du courrier et toutes autres tâches confiées par le directeur.

- **Le Service de la Comptabilité et du Budget** est chargé, entre autres, de suivre, d'évaluer le budget du Ministère, de coordonner, de préparer et d'exécuter le budget du Ministère, en liaison avec les services du Ministère de l'Economie et des Finances. Il a également pour rôle d'appliquer les procédures de gestion des ressources budgétaires définies par le Ministère

l'Economie et des Finances, de notifier les crédits de fonctionnement et d'équipement aux directions centrales, techniques et départementales ;

- **le Service de la Trésorerie** assure la programmation financière des activités du Ministère inscrites au Budget Programme ; il établit périodiquement les situations de gestion des crédits, suit et coordonne les financements provenant des partenaires au développement du secteur de la santé etc ;

- **le Service de l'Assistance à la Gestion** assiste le Directeur dans ses fonctions de gestion, de supervision et de suivi de l'exécution financière des programmes et des régies d'avances. Il centralise et analyse les documents comptables de l'ensemble des formations sanitaires publiques, assure l'assistance en gestion aux services de comptabilité des formations sanitaires publiques, des directions centrales et techniques, des directions départementales ;

- **le Service du Matériel** assure la gestion logistique et matérielle du Ministère, prépare les approvisionnements et met en œuvre les normes et procédures de gestion des ressources matérielles.

## **B- La Cellule de Passation des Marchés Publics**

Créée en mai 2005 par arrêté du Ministre de la santé, la Cellule de Passation des Marchés Publics (CPMP) est chargée de la conduite de l'ensemble des procédures de passation de tous les marchés publics du ministère.

### **1- Attributions**

La Cellule de Passation des Marchés Publics fonctionne dans le cadre de la consommation des crédits inscrits pour le compte du ministère au budget national et de toutes autres ressources publiques. Elle a également pour rôle :

- l'élaboration au début de l'année budgétaire du plan de passation des marchés publics annuel du Ministère de la Santé 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, des dossiers d'appel à la concurrence pour avis ;
- le lancement des appels à la concurrence ;
- l'ouverture, du dépouillement, de l'analyse et du jugement des offres ;
- la rédaction des documents d'ouverture, de dépouillement, d'analyse et de jugement des offres ;
- la soumission au maître d'ouvrage, 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.

La CPMP est, en outre, chargé de :

- suivre l'exécution des marchés notamment par la visite périodique des chantiers avec les structures compétentes ;
- dresser le tableau de bord sur les délais de mise en œuvre de chacune des étapes des procédures de passation des marchés ;
- participer aux réceptions des ouvrages, fournitures et services, objet des marchés relevant de sa compétence ;
- rédiger les rapports sur la passation et l'exécution des marchés publics pour le maître d'ouvrage et les transmettre à la Direction Nationale des Marchés Publics.

## **2- Organisation**

La Cellule de Passation des Marchés Publics est placée sous l'autorité du Secrétaire Général du Ministère.

Elle est dirigée par un Chef Cellule nommé par arrêté conjoint du Ministère de la Santé et du Ministère en charge des Finances.

Conformément à l'arrêté n°3933/MSP/CTJ/SGM/SA du 09 mai 2005, portant création de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé, le personnel de ladite Cellule est composé d'un spécialiste en passation des marchés publics, d'un juriste et de toutes autres personnes compétentes dans le domaine concerné. Les autres membres de la Cellule sont désignés par le Ministre de la Santé. A l'instar de bon nombre de Cellules de Passation des Marchés Publics des Ministères, celle du Ministère de la Santé n'a pas de spécialiste en passation des marchés publics. Cette carence n'est pas de nature à favoriser son efficacité.

## **II- L'état des lieux de la consommation des crédits d'investissement**

Dans cette partie, nous décrivons d'une part, les procédures de passation des marchés publics et d'autre, la procédure d'exécution des marchés et des commandes publics.

### **A- Modes de passation des marchés publics.**

Aux termes des dispositions de l'article 30 de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996, portant code des marchés publics applicable en République du Bénin, il existe trois modes de passation des marchés publics, à savoir : l'appel d'offre, l'adjudication publique et le gré à gré.

#### **1- L'appel d'offres**

Le code des marchés publics définit l'appel d'offres comme le mode de passation des marchés publics par lequel le soumissionnaire dont l'offre répond le mieux aux intérêts du maître de l'ouvrage est retenu après mise en concurrence des candidats. La mise en concurrence des candidats est faite par avis d'appel d'offres à travers lequel l'administration publique sollicite des offres par voie de publicité pour recueillir des demandes de

présélection ou de sélection. La publicité est faite dans un journal officiel ou autre publication officielle. L'appel d'offres peut être ouvert ou restreint. L'ouverture et le jugement des offres sont effectués par une commission interministérielle qui comprend un représentant du Directeur Général du Budget, un représentant du Contrôleur Financier, un représentant du Directeur National des Marchés Publics, un représentant du Directeur Général du Matériel et de la Logistique (pour les marchés de fourniture) un représentant du Ministère chargé de l'urbanisme (pour les marchés de travaux). Conformément aux dispositions des articles 8 et 9 du Décret n°2004-565 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics, lorsque le montant du marché relève de la compétence de la CPMP, celle-ci prononce le jugement définitif après étude des offres et adresse un compte rendu à la Direction Nationale des Marchés Publics. Par contre, lorsque le montant du marché est supérieur à celui marquant la limite de compétence de la CPMP, celle-ci exécute les différentes étapes de la procédure sous la responsabilité de la DNMP et ne prononce qu'un jugement provisoire. Les procès verbaux de dépouillement et de jugement des offres sont ensuite soumis à la DNMP qui prononce le jugement définitif. L'article 59 du code des marchés publics fixe à quinze (15) jours le délai maximum accordé à la DNMP pour se prononcer. D'après nos investigations, ce délai est très rarement respecté par la DNMP. Les montants marquant la limite de compétence de la CPMP sont : Cent millions pour les marchés de travaux, quarante millions pour les marchés de fournitures et trente millions pour les marchés de services.

Cette situation est préjudiciable pour l'administration à tout point de vue. D'abord, l'Administration ne peut obtenir le bénéfice du marché dans les délais souhaités. Ensuite, les dépassements de durée de validité des offres ouvrent parfois les voies de recours aux avenants qui renchérissent le coût d'acquisition des biens pour des organismes publics aux ressources limitées.

## **2- L'adjudication publique**

L'Administration peut aussi recourir à l'adjudication pour acquérir des biens, des services ou pour réaliser des travaux. L'adjudication publique est prévue à l'article 30 du code des marchés publics. Au terme de l'article 39 du code des marchés publics, l'adjudication publique est définie comme le mode de passation des marchés qui consiste à attribuer, au cours d'une séance publique, le marché au soumissionnaire dont le montant de l'offre est plus bas. L'adjudication consiste à solliciter sans discrimination des offres auprès des fournisseurs potentiels de manière à assurer une réelle concurrence. Elle peut être ouverte ou restreinte. L'adjudication est dite ouverte lorsqu'elle s'adresse à tout candidat qui peut présenter une offre. Elle est, par contre dite restreinte lorsque l'objet du marché concerné ne s'adresse qu'à un nombre limité de candidats potentiels que le maître de l'ouvrage décide de consulter après présélection. Ce mode s'apparente à la consultation restreinte qui est généralement utilisée lorsque le montant toutes taxes comprises des biens, des services ou des travaux est inférieur au seuil de passation des marchés publics tels que prévus à l'article 3 du décret n°2004-565 du 1<sup>er</sup> octobre 2004, portant fixation des seuils de passation des marchés publics et limites de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics. La consultation restreinte donne lieu à l'établissement d'un bon de commande ou à un contrat de service.

## **3- Le gré à gré**

L'administration peut, après analyse des compétences techniques de plusieurs fournisseurs, demander une proposition de prix à un fournisseur retenu en vue de lui attribuer un marché. Il s'agit d'une méthode généralement appelée « gré à gré » à laquelle les administrations recourent en cas d'extrême d'urgence ou lorsque la fourniture d'un bien fait l'objet d'un monopole de sorte que la mise en concurrence des fournisseurs paraît inappropriée. Le gré à gré est un mode de passation de marché prévu par

le code des marchés publics en son article 30. Au terme de l'article 44 du code des marchés publics, le recours au gré à gré ne peut intervenir que lorsque :

- deux appels d'offres ou deux adjudications restent infructueux ;
- l'objet de la commande constitue un monopole ou appelle des mesures particulières de sécurité ;
- après deux appels à la concurrence aucune offre n'est présentée malgré la publicité ;
- les raisons de défense nationale l'exigent ;
- l'urgence pour l'exécution du marché est motivée par des circonstances imprévisibles qui ne permettent pas de recourir à l'appel d'offres ou à l'adjudication ;
- une convention internationale ou des conditions de financement l'exigent ;
- un marché résilié doit être exécuté en régie ;
- l'autorité compétente, après avis de la DNMP et appréciation d'une situation particulière, autorise le recours à ce mode de passation de marché.

Si le gré à gré constitue un mode exceptionnel de passation de marché, il ne dispense pas le maître d'ouvrage, sauf en cas de monopole de la mise en concurrence des fournisseurs potentiels.

Il faut retenir que sauf en cas de monopole, les trois modes de passation de marché font, de la concurrence des soumissionnaires, une procédure obligatoire. Cette procédure est guidée par le souci d'équité, d'économie et de la transparence.

Au moyen de tous modes de passation de marchés publics confondus, les résultats d'exécution des plans de passation des marchés du Ministère de la Santé, sur la période 2005 à 2008, se présentent comme suit :

**Tableau n°1** : Taux d'exécution des plans de passation des marchés du Ministère de la Santé sur la période de 2005 à 2008

Années	Dossiers en cours	Rejet ou différés de résultats de dépouillement par DNMP ou CNRMP	Contrats signés
2008	57,82%	0,08%	42,1%
2007	59,05%	1,04%	39,91%
2006	61,6%	2,3%	36,1%
2005	73,2%	3,6%	23,2%

Source : Archives CPMP du MS

## **B - Exécution des marchés et des Bons de commandes**

Aux termes de l'article 15 du décret n°2000-601 du 29 novembre 2000, portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat, il existe deux procédures d'exécution des dépenses publiques, à savoir : la procédure normale et la procédure exceptionnelle. Parmi ces procédures, la procédure normale est celle qui est requise pour l'exécution des dépenses d'investissement.

Elle se réalise en quatre étapes, à savoir : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Ces étapes sont classées en deux phases et confiées à deux acteurs distincts de la chaîne d'exécution des dépenses publiques en vertu du principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

La première phase est appelée la phase administrative et la seconde phase est dénommée la phase comptable.

### **1- La phase administrative de l'exécution de la dépense publique**

La phase administrative réservée à l'ordonnateur comporte : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

### **a) L'engagement.**

L'engagement peut être le fait générateur de la dette (établissement d'un Bon de Commande, signature d'un contrat de marché ou de service...) ou de la simple constatation de l'existence d'une dette née par ailleurs. On distingue l'engagement juridique d'où découle une dette et qui peut être le fait de personnes autres que l'ordonnateur, et l'engagement comptable qui relève de la compétence exclusive de l'ordonnateur.

En pratique et en ce qui concerne l'exécution de dépenses d'investissement, l'engagement procède d'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 formas 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 différés et de rejets sont souvent enregistrés au niveau du Délégué du Contrôleur Financier. Les motifs de rejets ou de

différés sont souvent 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'offre, adjudication 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...), l'entrepreneur attributaire du marché, le Contrôleur Financier et le Ministre chargé des finances en tant qu'autorité approbatrice des contrats de marchés).

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

La passation des marchés publics est caractérisée par une lenteur doublée de la non maîtrise, par certains acteurs de la chaîne de dépense, des textes régissant l'exécution des dépenses publiques.

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.

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 objet 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.

## **b) La liquidation**

La liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette, notamment en vérifiant que le service a bien été effectué. 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/prestataire 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, le nom et le prénom (s) de l'ordonnateur.

## **c) L'ordonnancement**

Une fois la liquidation effectuée, l'ordonnateur établit un titre de paiement au nom du créancier de l'Administration. Le titre de paiement dûment signé et cacheté par l'ordonnateur et transmis au Contrôleur Financier ou à son délégué pour visa.

Le titre de paiement est ensuite transmis par l'ordonnateur au comptable public assignataire en vue du paiement. L'ordre de payer encore appelé ordonnancement ou mandatement ainsi donné est la dernière opération de la phase administrative de l'exécution de la dépense publique.

Les archives dont nous avons disposé nous ont permis de dresser le tableau ci après.

**Tableau n°2** : Engagements et ordonnancements effectués par le MS sur les crédits d'investissement du BN au titre de la période 2005 à 2008

Années	Crédits ouverts en FCFA (1)	Engagements en FCFA (2)	Ordonnement en FCFA (3)	Taux de consommation base engagement (2/1)	Taux de consommation base ordonnancement (2/1)
<b>2008</b>	42 377 123 000	20 477 639 425	8 916 588 026	48,32%	21,04%
<b>2007</b>	31 695 351 000	18 310 837 120	11 901 885 650	57,77%	37,55%
<b>2006</b>	20 650 551 000	12 774 361 130	7 909 884 412	61,85	38,30%
<b>2005</b>	15 547 785 600	7 471 203 698	5 665 413 764	48,05	36,44%

**Source** : Rapports de performance DPP/MS

A l'examen de ce tableau, nous constatons, sur la période 2005 à 2008 que le taux de consommation des crédits d'investissement du Ministère de la Santé est en moyenne de 54%. Ce niveau de consommation des crédits est insuffisant dans un secteur où l'insuffisance d'infrastructures et d'équipements sanitaires se pose avec acuité.

## **2- La phase comptable : Le paiement**

Cette phase relève de la compétence du comptable public et se résume au paiement de la dépense publique. Elle commence par le contrôle de régularité de l'ordre de dépense et de l'existence de pièces justificatives. Puis intervient le paiement proprement dit. Le contrôle de régularité du comptable public dans son rôle de payeur consiste 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 effectuée est effectivement le créancier ou la personne habilitée conformément à 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 d'abord par l'apposition par le comptable public de la mention « Vu Bon à payer » sur le titre de paiement. Le montant du titre de paiement ainsi revêtu de la mention « Vu bon à payer » est payé aux guichets du Trésor public s'il s'agit d'un paiement à vue ou viré dans un compte bancaire ou postal s'il s'agit d'un paiement par virement. 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 86, pour le paiement des avances de démarrage est de trente (30) jours à compter de la date de réception par le maître de l'ouvrage de la demande du titulaire du marché. Le comptable public peut différer son visa ou rejeter le titre de paiement, lorsque le contrôle n'est pas concluant. Quant au paiement des acomptes ils doivent être payés suivant une périodicité qui ne doit pas excéder quatre vingt dix (90) jours selon les dispositions du code des marchés publics.

Les difficultés auxquelles est souvent confronté le Trésor public ne permettent pas souvent de respecter ces délais légaux. Même si les retards de paiement ne constituent pas l'unique cause de la lenteur observée dans l'exécution des marchés publics, il n'en demeure pas moins que ces retards ne favorisent pas l'exécution à bonne date des contrats de marchés et des bons de commandes.

## **Section 2 : De la problématique à la démarche méthodologique**

### **Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux à la formulation du sujet**

L'état des lieux permet de recenser les problèmes que soulève l'étude du thème en cours de réflexion et de les regrouper par centre d'intérêt en vue de choisir la problématique adaptée aux travaux de recherche

#### **I - Inventaire des problèmes identifiés et leur regroupement par problématique**

##### **A- Inventaire des problèmes identifiés**

- La faible consommation des crédits d'investissement sur financement intérieur
- l'absence d'anticipation dans l'élaboration des dossiers d'appel d'offre et de consultation restreinte ;
- le non respect des délais impartis aux différentes phases de la procédure de passation des marchés publics ;
- le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des Bons commandes ;

- la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de l'outil informatique par certains acteurs de la chaîne de dépense ;
- la lenteur dans la procédure d'exécution des dépenses publiques ;

## **B- Regroupement des problèmes par problématique**

Il s'agit ici de regrouper les différents problèmes identifiés par centre d'intérêt. L'exercice nous a permis d'identifier trois centres d'intérêt que nous présentons dans le tableau ci-après.

**Tableau n°3** Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

<b>N°</b>	<b>Centres d'intérêt</b>	<b>Problèmes spécifiques</b>
1	Consommation des crédits d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la faible consommation des crédits d'investissement du budget national</li> <li>- le non respect des délais impartis aux différentes phases de la procédure de passation des marchés publics ;</li> <li>- le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des Bons de commandes ;</li> <li>- la lenteur dans la procédure l'exécution des dépenses publiques ;</li> </ul>
2	Formation des acteurs de la chaîne de dépense	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et de l'outil informatique par certains acteurs de la chaîne de dépense.</li> </ul>
3	Gestion du temps	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'absence d'anticipation dans l'élaboration des dossiers d'appel d'offre et de consultation restreinte ;</li> </ul>

Sources : Nos investigations

**Tableau n°4** Identification des problématiques possibles

Numéro	Problématique	Problème général	Problèmes spécifiques
Problématique n°1	Problématique de la consommation des crédits d'investissement par le Ministère de la santé	La faible consommation des crédits d'investissement dans le secteur de la santé	<ul style="list-style-type: none"><li>- Les différés et les rejets enregistrés aussi bien à la phase de l'engagement qu'à la phase de paiement,</li><li>- La lenteur notoire dans la passation des marchés publics,</li><li>- le non respect des délais d'exécution des marchés publics et des bons de commandes</li></ul>
Problématique n°2	Problématique de la maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par certains acteurs de la chaîne de dépense.	La non maîtrise des lois et règlements régissant l'exécution des dépenses publiques	<ul style="list-style-type: none"><li>- La méconnaissance des procédures adaptées à chaque type de dépense</li><li>- La non maîtrise de la nomenclature des pièces justificatives</li></ul>
Problématique n°3	Problématique de la gestion du temps dans la mise en oeuvre des PTA	Manque d'anticipation et de célérité dans l'exécution des activités	<ul style="list-style-type: none"><li>- L'absence ou le non respect du chronogramme des activités,</li><li>- Manque de vision prospective dans la conduite des activités,</li></ul>

Source : Nos investigations

## **II - Choix de la problématique**

Dans un contexte marqué par d'énormes besoins en équipements, matériels médicaux, l'insuffisance et le délabrement des infrastructures sanitaires, il est regrettable de constater que d'importants crédits d'investissement alloués au Ministère de la Santé dans le budget général de l'Etat restent sous utilisés. Ces crédits étant mis à la disposition du secteur de la santé dans le but d'améliorer la prise en charge des populations à travers le renforcement des capacités des infrastructures sanitaires, leur faible consommation constitue un frein à l'accomplissement des missions dévolues au secteur. C'est pourquoi, nous avons décidé de réfléchir sur la problématique de la consommation des crédits d'investissement dans le secteur de la santé. Pour ce faire, nous avons formulé notre thème de mémoire ainsi qu'il suit : « **Contribution à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissement du budget national par le Ministère de la Santé** »

### **Paragraphe 2 : De la spécification à la vision globale de résolution de la problématique**

#### **I - Spécification de la problématique**

Les problématiques identifiées constituent des facteurs qui entravent la consommation optimale des crédits et corrélativement la réalisation des missions assignées au Ministère de la Santé. Ne pouvant régler toutes ces problématiques dans le cadre du présent travail, nous avons porté notre choix sur la contribution à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissement du budget national par le Ministère de la Santé avec comme problème général **la faible consommation des crédits d'investissement dans le secteur de la santé.**

Notre travail se basera sur la résolution du problème général sus mentionné qui comporte trois (03) problèmes spécifiques, à savoir :

- la lenteur dans la passation des marchés publics,

- le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commandes

- les rejets et les différés dus au non respect de la législation et de la réglementation en matière d'exécution des dépenses publiques.

Ces problèmes seront examinés dans le cadre du présent mémoire.

Si la non maîtrise de la réglementation en matière d'exécution des dépenses publiques peut, dans certains cas, se justifier par l'insuffisance de compétences dans l'Administration, elle peut aussi trouver un début de solution si les autorités tiennent déjà compte des profils pour nommer les acteurs de la gestion des crédits budgétaires. Nous retenons les trois problèmes identifiés dont la résolution est nécessaire à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissement.

## **II - Vision globale de résolution**

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous adoptons une démarche en dix (10) points :

1- la définition des objectifs ;

2- la formulation des hypothèses ;

3- la construction d'un tableau de bord ;

4- le point des connaissances antérieures ;

5- le choix d'outil d'analyse ;

6- le choix d'outil de mobilisation des données ;

7- la mobilisation des données ;

8- établissement du diagnostic ;

9- les approches de solutions ;

10- les conditions de mise en œuvre des approches de solutions et recommandations.

# **CHAPITRE PREMIER**

**Des objectifs et hypothèses de l'étude à la méthodologie adoptée.**

## **Section 1: Des objectifs et hypothèses à la confection du tableau de bord.**

Il s'agit ici de préciser les objectifs général et spécifiques de l'étude, de déterminer les causes des problèmes spécifiques identifiés, de formuler les hypothèses de travail puis de construire le tableau de bord de l'étude.

### **Paragraphe 1 : Objectifs, causes et hypothèses de l'étude.**

L'étude vise un objectif général et des objectifs spécifiques. A chaque objectif spécifique est associé une hypothèse de travail

#### **I - Objectifs de l'étude :**

On distingue ici un objectif général et des objectifs spécifiques.

##### **A- Objectif général**

L'objectif général de notre travail est d'identifier, après analyse des mécanismes d'utilisation des crédits d'investissement, les conditions d'éradication des goulots d'étranglement qui empêchent la consommation optimale desdits crédits par le Ministère de la Santé.

##### **B- Objectifs spécifiques**

L'atteinte de l'objectif général passe par la réalisation d'un certain nombre d'objectifs spécifiques.

#### **1- Objectif spécifique 1**

Déterminer les causes réelles de la lenteur dans la passation des marchés publics afin de proposer des solutions susceptibles de réduire les délais de passation des marchés publics.

## **2- Objectif spécifique 2**

Identifier les freins à l'exécution à bonne date des contrats de marchés et des bons de commandes afin de suggérer les mesures correctives.

## **3- Objectif spécifique 3**

Proposer des approches de solutions pour le respect, par les acteurs de la chaîne de dépenses, des normes et procédures d'exécution des dépenses publiques.

## **II - De la formulation des hypothèses**

Avant de formuler les hypothèses de l'étude, il importe de préciser les causes des problèmes identifiés.

### **A - Identification des causes supposées se trouvant à la base des Problèmes.**

#### **1- Causes se trouvant à la base du problème spécifique n°1 lié à la lenteur dans la passation des marchés publics.**

Après l'analyse du problème relatif au non respect des délais de passation des marchés publics et après investigations, nous avons identifié deux (02) causes qui nous paraissent importantes :

- l'insuffisance de cadres techniques et de personnel formés aux procédures de passation des marchés publics,
- les délais longs de traitement des projets de contrats de marché dans le circuit financier, avant leur approbation par le ministre chargé des finances.

#### **2- Causes se trouvant à la base du problème spécifique n°2 lié au non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commandes.**

Après nos investigations en ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif à la lenteur dans l'exécution des contrats de marché et des commandes publiques les causes que nous avons identifiées sont :

- le non respect des délais contractuels par certains entrepreneurs,
- l'absence de suivi d'exécution des contrats et bons de commande,
- le non respect des délais de paiement des factures par le Trésor Public,

### **3- Causes se trouvant à la base du problème spécifique n°3 lié aux rejets et aux différés des dossiers.**

Les rejets et les différés en matière d'exécution des dépenses publiques ont plusieurs causes. Nous en avons identifié trois.

- l'ignorance due au manque de formation de certains acteurs de la chaîne de dépense sur les notions élémentaires de gestion des finances publiques,
- l'inadéquation entre les profils et les postes occupés par certains acteurs du circuit de la dépense,
- l'insuffisance de vulgarisation de textes relatifs à la gestion budgétaire.

## **B- Formulation des hypothèses**

### **1- Hypothèse n°1**

La lenteur dans la passation des marchés publics est due à l'insuffisance de cadres techniques et de personnel formés aux procédures de passation des marchés publics et aux longs délais de traitement des projets de contrats de marché dans le circuit financier, avant leur approbation par le ministre chargé des finances.

### **2- Hypothèse n°2**

Le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et bons de commandes est lié au manque de suivi rigoureux de la part de certains gestionnaires de crédits et au non respect des délais de paiement des factures ou décomptes par le Trésor public.

### **3- Hypothèse n°3**

Les rejets et les différés sont dus au non respect de la législation et de la réglementation en matière d'exécution des dépenses publiques. Dans une moindre mesure, il est aussi lié à l'inadéquation entre les profils et les postes occupés par certains acteurs du circuit de la dépense et de l'insuffisance de vulgarisation de textes relatifs à la gestion budgétaire.

### **Paragraphe 2 : Tableau de bord**

Le tableau de bord nous permet de mettre en relief les centres d'intérêts de notre travail. Il nous oriente dans la conduite de l'étude en ce qui concerne la revue de littérature, la méthodologie, le diagnostic et les solutions à préconiser.

**Tableau n°5** : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposés	Hypothèses
Niveau général	Faible consommation des crédits d'investissement	Suggérer les conditions d'éradication des goulots d'étranglement à la consommation optimale des crédits d'investissement par le Ministère de la Santé.	--	--
Niveaux spécifiques	1	Non respect des délais la passation des marchés et des commandes publics	Proposer des approches de solutions en vue d'une réduction des délais de passation des marchés et des commandes publics	Le non respect des délais de passation des marchés publics est du :  - à l'insuffisance de cadres techniques et de personnel formés aux procédures de passation des marchés publics et,  - aux longs délais d'établissement et de traitement des projets de contrats de marchés dans le circuit financier avant leur approbation par le Ministre chargé des finances
	2	Lenteur dans l'exécution des contrats de marché et Bons de Commande	Faire des suggestions pour l'exécution à bonne date des marchés et des Bons de Commandes	Le non respect des délais d'exécution des contrats de marché et des bons de commandes a pour causes :  - l'absence de suivi d'exécution des contrats de marché et Bons de Commandes,  - la lenteur dans le paiement des factures des entrepreneurs par le Trésor Public,
	3	Non respect de la législation et de la réglementation en matière d'exécution des dépenses publiques	Proposer des approches de solutions pour le respect, par les acteurs de la chaîne de dépenses, des normes et procédures d'exécution des dépenses publiques	Les différés et rejets de dossiers sont liés au non respect des normes et procédures régissant l'exécution des dépenses publiques.

Sources : Nos investigations

## **Section 2 : Revue de la littérature et méthodologie de l'étude.**

Elle consiste à faire le point des connaissances antérieures sur les différents problèmes identifiés dans notre étude. Cela revient à consulter la documentation existante pour voir comment d'autres auteurs ont abordé les problèmes identifiés dans l'étude et la méthodologie utilisée pour les analyser et trouver des approches de solutions auxdits problèmes.

### **Paragraphe 1 : Revue de littérature**

Nos recherches d'une documentation sur le sujet tel que nous l'aborderons sont restées sans grand succès. C'est pourquoi, nous avons fait le point des connaissances, en utilisant parfois les approches génériques.

Nous exposerons ces approches à travers le point des connaissances sur la lenteur dans la passation et l'exécution des marchés publics, puis le non respect de la réglementation.

Rappelons que, dans la vision globale de résolution de la problématique spécifiée, nous avons identifié des approches génériques précises par rapport aux différents problèmes spécifiques de la manière suivante :

- approche théorique basée, d'une part sur la nécessité d'une célérité dans la passation et l'exécution des contrats de marchés et des bons de commandes et d'autre part, sur la gestion efficace du temps dans l'Administration Publique ;
- approche théorique basée sur le respect des normes et procédures en matière d'exécution de la dépense publique.

## **I - Point des connaissances sur le respect des délais de passation et d'exécution des marchés publics.**

Nos recherches nous ont permis d'identifier un mémoire intitulé Gestion des marchés publics et service public local, 2007, de **Qaouti IKRAM** enseignant à l'Université Mohamed V au Maroc. Il reconnaît une lenteur inhérente à la passation des marchés publics. A son avis, pour qu'un marché public lancé par un établissement ou un ministère passe l'étape de son exécution, il doit passer par un ensemble d'étapes procédurales ; ce qui fait que sa passation est déjà longue. Mais quand cette longueur de la procédure s'associe au temps qu'il faut pour contrôler l'opportunité de l'acte, il n'est plus seulement question d'une procédure longue mais de lourdeur. Pour lui, les projets de développement sont réalisés par le biais des marchés publics. Les retards observés dans l'attribution des marchés publics constituent une entrave à la mise en œuvre de différents projets. Les goulots d'étranglement non seulement dans l'attribution mais également dans l'exécution des marchés publics sont préjudiciables à la population parce qu'on lui refuse ainsi la jouissance des infrastructures et services auxquels elle aspire. Il lui paraît inacceptable que la procédure de passation d'un marché public devienne lourde parce qu'elle se répercute négativement sur l'amélioration des conditions de vie des populations. De plus, les retards dans la passation des marchés affectent considérablement l'esprit d'entreprise qu'a le soumissionnaire, celui-ci vivant dans les milieux d'affaires où le temps coûte de l'argent. Cette situation affecte aussi le coût des marchés publics. En effet, l'entrepreneur, fournisseur ou prestataire qui propose son offre est conscient qu'il peut être engagé dans une procédure longue, lente et lourde. Pour éviter l'atteinte à ses intérêts que le retard dans la passation ou l'exécution du marché ou son annulation risque d'engendrer, le candidat pourrait inclure ces considérations dans la formulation de son offre ; il peut ainsi proposer un prix excessif.

Selon l'auteur, la continuité et l'adaptabilité du service public exigent la fourniture de la bonne prestation au bon moment ; le bon moment étant celui de sa demande.

Pour cet auteur, la lenteur observée dans la passation des marchés n'est pas spécifique aux marchés publics mais un mal de l'Administration publique. Il préconise une simplification des procédures qui va jusqu'à la dématérialisation des marchés publics. Il devra donc être possible de passer des appels d'offres et d'acquérir des biens et services à travers les moyens pratiques comme l'Internet.

**Gnimadi Destin**, dans son mémoire Administration : La lenteur de tortue qui tue le développement , publié le 06 mai 2009, explique la lenteur dans l'Administration publique par une **gestion non axée sur les objectifs et l'obligation de résultat, un déficit de moyens dans certains cas**. Il ajoute que les attitudes et comportements qui contribuent à l'inefficacité et à l'échec d'une organisation rationnelle du service public et de la productivité sont : la paresse, le retard, les absences, la corruption et l'attrait du gain facile. A son avis, ces divers facteurs ont des conséquences aussi bien sur l'Etat que sur les usagers de l'administration publique. Aux ménages et opérateurs économiques, la perte de temps occasionne des coûts subjectifs notamment financiers. L'auteur préconise un panel de solutions au nombre desquelles nous citons : l'instauration d'un travail par objectifs en lieu et place du travail par activités ; l'instauration de l'obligation de résultats, **la mise en place d'un système fiable d'évaluation des performances individuelle et organisationnelle, la mise en place de moyens adéquats**, d'un mécanisme efficace d'avancement et de suivi de carrière fondé sur la performance individuelle, la dépolitisation de l'administration publique, la lutte contre la corruption etc.

## **II - Point des connaissances sur le respect des normes et procédures en matière d'exécution de la dépense publique**

Pour éviter la mauvaise gestion des deniers publics, l'Administration a mis en place des dispositions légales et réglementaires pour encadrer l'exécution de la dépense publique. Afin d'assurer l'application correcte de ces dispositions, l'Administration dispose d'un système de contrôle interne qui repose sur les corps de contrôle et des mécanismes qui permettent d'assurer la régularité de la dépense publique.

Selon **M. Abdel BENBRIK** dans une publication faite sur net, 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.

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.

L'auteur révèle qu'il y a plus intérêt à concentrer des efforts sur le contrôle a priori qui est plus efficace. **TROTABAS Louis** affirme que « Il est plus sûr de multiplier les précautions qui permettent d'éviter une irrégularité d'un milliard que d'échafauder les plus belles procédures pour récupérer ce milliard ». Les deux auteurs s'accordent sur le fait que si les malversations sont intentionnelles, les violations des normes et procédures sont parfois imputables à la méconnaissance de ces normes et procédures.

M. Abdel BENBRIK suggère, entre autres, le renforcement des capacités techniques des gestionnaires et des corps de contrôle et la vulgarisation systématique des textes.

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

La méthodologie nous permet d'appréhender les différentes approches à utiliser (approché théorique et empirique)

### **I- L'approche théorique**

Par rapport aux problèmes spécifiques, nous retiendrons ici les approches théoriques permettant de déterminer leurs causes réelles.

### **A- Choix d'outils d'analyse des problèmes liés à la lenteur dans la passation et l'exécution des marchés publics.**

#### **1- Théorie choisie**

L'approche retenue pour identifier la cause se trouvant à la base de la lenteur constatée dans la passation et l'exécution des marchés publics est celle de Gnimadi Destin qui pense que la lenteur de l'Administration est due à la gestion non axée sur les objectifs et l'obligation de résultat et un déficit de moyens.

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

La solution au problème de la lenteur de l'Administration est la mise en place d'un système fiable d'évaluation des performances individuelle et organisationnelle et la mise en place de moyens adéquats.

## **3- Seuil de décision**

Une enquête étant prévue dans le cadre de l'étude, elle nous permettra de retenir les causes à partir des résultats de nos enquêtes. Les causes qui seront prises en compte seront celles qui atteindront les proportions de 40%

## **B- Choix d'outils d'analyse du problème lié au non respect des normes et procédures d'exécution des dépenses publiques.**

### **1- Théorie choisie**

Ici l'approche retenue pour identifier la cause du non respect des normes et procédures est celle de M. Abdel BENBRIK qui reconnaît que les malversations sont intentionnelles mais que les violations des normes et procédures sont parfois imputables à la méconnaissance de ces normes et procédures. M. Abdel BENBRIK et TROTABAS Louis s'accordent sur ce point mais le premier a préconisé une approche de solution contrairement au second.

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

La solution au non respect des normes et procédures dans l'Administration est le renforcement des capacités techniques des gestionnaires et des corps de contrôle et la vulgarisation systématique des textes en vigueur.

### **3- Seuil de décision**

Les causes qui seront prises en compte seront celles qui atteindront les proportions de 40% à l'issue de nos enquêtes.

## **II – L'approche empirique**

L'approche empirique nous permet de préciser la méthode et la technique de notre étude. Elle consistera à la collecte des données d'enquête pour confirmer les hypothèses de travail. La collecte des données d'enquête se fera en cinq (05) étapes, à savoir :

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

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

L'objectif des enquêtes est de mobiliser les données nécessaires pour vérifier les hypothèses de notre étude.

Ces enquêtes nous permettront de vérifier que :

- La lenteur dans la passation des marchés publics est due à l'insuffisance de cadres techniques et de personnel formés aux procédures de passation des marchés publics et aux longs délais de traitement des projets de contrats de marché dans le circuit financier avant leur approbation par le ministre chargé des finances ;
- le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commandes est liée au non respect des clauses contractuelles par certains entrepreneurs, au manque de suivi d'exécution des contrats et bons de commandes par les gestionnaires de crédits, au non respect des délais de paiement des factures ou décomptes par le Trésor public ;
- les rejets et différés sont dus au non respect de la législation et de la réglementation en matière d'exécution des dépenses publiques.

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

D'abord, nous allons effectuer une enquête par sondage à partir de deux questionnaires distincts que nous adresserons à un échantillon représentatif des gestionnaires de crédits, régisseurs et fournisseurs ou prestataires de service intervenant au Ministère de la Santé. Ensuite, à l'aide d'un guide d'entretien nous allons recueillir les opinions de certains acteurs du circuit de la dépense surtout au niveau de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé.

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

A travers cette enquête, nous voulons connaître :

- Les causes de la lenteur observée dans la passation des marchés publics;
- les causes du non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commandes ;
- les causes des rejets et des différés.

## **D- Conception d'un guide d'entretien et du questionnaire**

Notre guide d'entretien et les questionnaires sont conçus par rapport aux problèmes spécifiques identifiés. Ils nous permettront de recueillir les opinions des personnes enquêtées, de vérifier les hypothèses et de recueillir les suggestions des enquêtés.

## **E- Recherche documentaire**

La recherche documentaire n'a pas été aisée mais elle a été d'une grande utilité pour nous. Elle nous a permis de meubler notre revue de littérature et d'élargir notre vision du sujet en prenant en compte la manière dont certains auteurs ont abordé certaines de nos préoccupations.

## **Chapitre deuxième :**

**De l'organisation des enquêtes aux approches de solutions**

Après la revue de la littérature et la détermination de la méthodologie de travail, il importe maintenant de procéder à l'organisation des enquêtes, à l'analyse des résultats obtenus et à la vérification des hypothèses afin de proposer les approches de solutions pour améliorer le taux de consommation des crédits budgétaires.

A cet effet, nous allons d'abord présenter dans une première section l'organisation des enquêtes et l'analyse des données recueillies et dans une seconde section, nous ferons le diagnostic qui nous permettra de proposer les solutions.

## **Section 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des données.**

Cette section nous permettra de vérifier les hypothèses de l'étude après analyse des données collectées. Mais avant l'analyse, il importe de présenter les conditions de réalisation des enquêtes.

### **Paragraphe 1 : De l'organisation des enquêtes aux limites des données.**

#### **I - Préparation et réalisation des enquêtes**

##### **A- Préparation des enquêtes**

Comme nous l'avons dit plus haut, nous avons mené deux types d'enquête : la première à l'aide d'un questionnaire et la seconde à l'aide d'un guide d'entretien. Le guide d'entretien a été administré directement aux

enquêtés et les questionnaires ont été adressés aux différents acteurs que nous avons ciblés.

Les questionnaires sont rédigés en langue française dans un style simple pour faciliter leur compréhension par les enquêtés et l'analyse des données. Néanmoins, après leur élaboration, nous avons procédé à leur test aux fins de reformuler les questions et de les adapter au niveau de compréhension des enquêtés.

## **B- Réalisation des enquêtes**

Nous avons réalisé les enquêtes à deux niveaux. Dans un premier temps, nous avons réalisé une enquête interne à travers les divers entretiens avec différents agents intervenant dans le circuit de la dépense. Ensuite, nous avons enquêté un échantillon de fournisseurs et prestataires intervenant au Ministère de la Santé. Nous avons recueilli auprès de cette catégorie d'enquêtés leurs motifs liés à la lenteur observée dans l'exécution des contrats de marchés et des bons de commandes.

## **II - Difficultés rencontrées et limites des données**

Pour réaliser ces enquêtes, les difficultés surtout liées à la non disponibilité des enquêtés et à la non disponibilité des statistiques exploitables sont les facteurs qui ont considérablement retardé la collecte des données. Il a fallu bien souvent prendre des piles de documents pour les dépouiller nous même afin d'obtenir quelques statistiques.

Les limites des données concernent essentiellement certaines réponses qu'il aurait fallu vérifier auprès d'autres structures comme le Trésor public et le Contrôle Financier. Vu le temps dont nous avons disposé, il n'a pas été possible pour nous d'enquêter des agents du Ministère de l'Economie et des Finances afin de confronter leurs déclarations avec celles recueillies auprès des enquêtés.

## **Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes.**

### **I - Présentation et analyse des données relatives à la lenteur observée dans la passation des marchés publics.**

Des résultats de nos enquêtes, il ressort que la lenteur constatée dans la passation des marchés publics est due à l'insuffisance de cadres techniques et de personnel formé aux procédures de passation des marchés publics. Au niveau de la Cellule de Passation des Marchés Publics du Ministère de la Santé cela se manifeste par le manque d'agent formé à la passation des marchés publics et par l'insuffisance d'ingénieurs spécialisés dans le domaine des équipements médicaux et du BTP. Cette situation est à la base des longs délais observés pour l'élaboration des dossiers d'appel d'offre et des projets de contrats de marchés. Jusqu'à une période récente, même les dossiers relevant du seuil de compétence de la Cellule de Passation des Marchés Publics sont systématiquement transmis à la DNMP pour avis de non objection alors que la procédure de passation de marché devrait être poursuivie par la cellule après le jugement des offres par la commission de dépouillement. Le temps d'attente des avis de non objection de la DNMP est un temps précieux gaspillé du fait de la méconnaissance des dispositions du code des marchés publics. En effet, pour les marchés relevant du seuil de compétence de la Cellule de Passation des Marchés Publics (100 millions pour les marchés de travaux, 40 millions pour les marchés de fournitures et 30 millions pour les marchés de services), c'est la Cellule qui conduit toute la procédure, prononce le jugement définitif et adresse un compte rendu à la Direction Nationale des Marchés Publics. L'avis de non objection de la DNMP n'est requis que lorsque le montant du marché relève du seuil de compétence de la Direction Nationale des Marchés Publics. Les projets de contrat une fois introduits dans le circuit financier n'en reviennent signés qu'après plusieurs mois

contrairement au délai réglementaire qui prescrit deux (02) semaines suivant le tableau de mise en œuvre des procédures d'appel d'offre.

Les données collectées sont rangées suivant la question posée à des membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics.

A la question de savoir qu'est-ce qui, selon vous, justifie les longs délais observés dans la passation des marchés publics, les réponses obtenues par modalité sont consignées dans le tableau ci-après.

**Tableau n°6** : Répartition des données relatives à la lenteur dans la passation des marchés publics.

Éléments de réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative
l'insuffisance de cadres techniques et de personnel formé aux procédures de passation des marchés publics	5	50%
longs délais de traitement des projets de contrats de marché dans le circuit financier avant leur approbation par le ministre chargé des finances	5	50%
Total	10	100%

Source : Résultats des enquêtes

L'analyse de ces résultats permet de faire les constats suivants :

- 50% des enquêtés ont identifié l'insuffisance de cadres techniques et de personnel formés aux procédures de passation des marchés publics comme cause de la lenteur observée dans la passation des marchés publics ;
- Pour 50% des enquêtés la lenteur a pour cause les longs délais de traitement des projets de contrats de marché dans le circuit financier, avant leur approbation par le Ministre en charge des finances ;

## **II- Présentation et analyse des données relatives à la lenteur relative à l'exécution des contrats de marché ou des bons de commandes**

Les enquêtes que nous avons réalisées auprès des entrepreneurs, des gestionnaires de crédits et d'autres acteurs des marchés publics, il ressort que les contrats de marchés qui mobilisent la majorité des crédits d'investissement sont rarement exécutés dans les délais contractuels.

Les résultats recueillis sont rangés selon les modalités de réponses obtenues de la question qui a été posée aux gestionnaires de crédits, aux entrepreneurs et à d'autres acteurs impliqués dans l'exécution des marchés publics.

A la question de savoir quel est, à votre avis, le motif principal de la lenteur dans l'exécution des marchés ou des bons de commandes les réponses obtenues par modalité sont consignées dans le tableau ci-après.

**Tableau n7** : Répartition des données relatives au non respect des délais d'exécution des contrats de marché ou bons de commandes.

Eléments de réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative
Difficultés financières des entrepreneurs dues aux paiements tardifs des avances ou décomptes par le Trésor public	25	50%
Manque de suivi d'exécution des contrats par les gestionnaires de crédits	20	40%
Autres	05	10%
Total	50	100%

Sources : Résultats des enquêtes

L'analyse de ce tableau appelle des constats suivants :

- 50% des enquêtés ont ciblé les paiements tardifs des avances, ou décomptes comme étant la principale cause du non respect des délais contractuels par les entrepreneurs ;
- Pour 40% des enquêtés cette lenteur est due au manque de suivi d'exécution des contrats par les gestionnaires de crédits ;
- 10% ont identifié d'autres causes que celles précédentes.

### **III- Présentation et analyse des données relatives au non respect des normes et procédures en matière d'exécution des dépenses publiques**

Des enquêtes réalisées auprès des Régisseurs, des gestionnaires de crédits et d'autres acteurs des marchés publics, il ressort que les différés et rejets enregistrés aussi bien à l'engagement qu'après l'émission des mandats de paiement sont liés au non respect des normes et procédures régissant l'exécution des dépenses publiques. Ce constat révèle la non maîtrise, par certains acteurs du circuit de la dépense, des textes relatifs à l'exécution des dépenses publiques.

Les résultats recueillis sont rangés selon les modalités de réponses obtenues de la question qui a été posée aux acteurs impliqués dans l'exécution des dépenses publiques au Ministère de la Santé.

A la question de savoir si les rejets de dossiers sont dus au non respect des normes et procédures régissant l'exécution des dépenses publiques, les enquêtés ont donné des réponses mentionnées dans le tableau ci-après.

**Tableau n°8** Répartition des données relatives aux motifs des rejets et différés.

Eléments de réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative
Non respect des normes et procédures régissant l'exécution des dépenses publiques.	10	50%
Erreurs de saisie dans le SIGFiP	5	25%
Défaut de qualité de la dépense	3	15%
Cherté des offres	2	10%
Total	20	100%

Sources : Résultats des enquêtes

Les résultats des enquêtes relatives aux motifs des différés et des rejets révèlent que :

- 50% des enquêtés ont identifié le non respect des normes et procédures régissant l'exécution des dépenses publiques comme cause principale de ces dysfonctionnements ;
- Dans 25% des cas, ce sont les erreurs de saisie qui sont incriminés ;
- 15% des réponses vont en faveur du défaut de qualité des dépenses ;
- 10% ont identifié la cherté des offres ;

## **Section 2 : Du diagnostic aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions.**

Cette section nous permet d'apprécier, au regard des résultats des enquêtes, la pertinence des hypothèses que nous avons formulées dans le cadre de la présente étude.

### **Paragraphe1 : *Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic***

#### **I – Vérification des hypothèses**

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

Au regard des résultats des enquêtes sur la lenteur observée dans la passation des marchés publics au Ministère de la Santé, nous retenons que cette lenteur a deux causes principales, à savoir :

- l'insuffisance de cadres techniques et du personnel formé aux procédures de passation des marchés publics et,
- les longs délais de traitement des projets de contrats de marché dans le circuit financier avant leur approbation par le ministre chargé des finances.

Compte tenu de ces résultats d'enquêtes, nous affirmons que l'hypothèse n°1 est totalement vérifiée.

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

L'analyse des données d'enquêtes sur les causes de la lenteur liée à l'exécution des contrats de marchés et bons de commandes, au Ministère de la Santé, révèle que cette lenteur est causée par :

- les difficultés financières des entrepreneurs dues aux paiements tardifs des avances ou des décomptes par le Trésor public ;

- le manque de suivi d'exécution des contrats par les gestionnaires de crédits. Ces causes étant celles retenues au niveau de l'hypothèse n°2, nous pouvons dire que les résultats de l'enquête corroborent entièrement notre hypothèse.

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

L'hypothèse n°3 concerne les motifs des rejets et d'ifférés pendant et après les engagements de dépenses. A l'issue des enquêtes et après analyse des réponses recueillies, nous constatons que le non respect des normes et procédures relatives à l'exécution des dépenses publiques est à la base de la plupart des rejets et différés enregistrés souvent au niveau du Délégué du Contrôleur Financier et du Trésor public.

Au regard de ce résultat, nous constatons que l'hypothèse n°3 est vérifiée dans la moitié des cas.

## **II – Synthèse du diagnostic**

### **A- Élément de diagnostic n°1**

La lenteur observée dans la passation des marchés publics au Ministère de la Santé est due à l'insuffisance de cadres techniques et de personnel formé aux procédures de passation des marchés publics.

### **B- Élément de diagnostic n°2**

Le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commandes est lié aux difficultés financières des entrepreneurs du fait des paiements tardifs des avances ou des décomptes par le Trésor public et au manque de suivi d'exécution des contrats par les gestionnaires de crédits.

### **C- Élément de diagnostic n°3**

Les rejets et différés enregistrés aussi bien au niveau de la Délégation du Contrôle Financier qu'au niveau du Trésor public sont dus au non respect des normes et procédures relatives à l'exécution des dépenses publiques.

### **Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.**

Une fois les causes réelles des problèmes identifiés, il convient de proposer des solutions à son éradication. Cela ne peut se faire qu'à travers l'éradication des problèmes spécifiques qui ne sont en réalité que les faiblesses du système étudié.

#### **I - Approches de solutions**

##### **A- Approches de solutions liées à la lenteur observée dans la passation des marchés publics.**

Au regard des causes réelles identifiées, la réduction des délais de passation des marchés publics passe par :

- le renforcement des capacités techniques de la Cellule de Passation des Marchés Publics. Il s'agira de doter la cellule d'un personnel qualifié et en nombre suffisant. On pourra par exemple mettre à la disposition de la Cellule au moins un spécialiste en passation des marchés publics, un ingénieur équipementier et deux ingénieurs en génie civil. Cela permettra non seulement d'améliorer la qualité des dossiers traités mais aussi de réduire les délais d'élaboration des dossiers d'appels d'offres et des projets de contrats à soumettre à la signature des autorités compétentes en la matière. De plus, au regard du nombre important des dossiers à gérer, il faut redimensionner la cellule de manière à lui donner une taille qui soit à la

mesure des ambitions du Ministère dans les domaines des infrastructures et des équipements. En tenant compte des moyens dont dispose la Cellule de Passation des Marchés Publics, il faudrait qu'au début de chaque gestion budgétaire le Ministre de la Santé adresse à son chef une lettre de mission et que ce dernier soit évalué périodiquement sur la base des indicateurs de performance bien définis.

- la délégation de pouvoir au Délégué du contrôleur Financier pour viser les projets de contrats de marché jusqu'à un certain seuil (Cinquante millions par exemple). Cela pourrait désengorger un peu la Direction du Contrôle Financier car, de nos investigations, il ressort que c'est surtout à ce niveau que le traitement des projets de marchés prend du temps. Si cela peut se justifier par la nature de la mission qui incombe au Contrôle Financier, il est aussi vrai que la qualité de la dépense doit être conciliée avec les impératifs du développement qui passent par la réalisation à bonne date des projets d'investissement ;

- la prise en compte des profils du Chef et des membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics. Cela s'avère nécessaire pour ne pas mettre à la disposition de la Cellule de Passation des Marchés Publics un personnel inutilement pléthorique. Si l'efficacité appelle une bonne répartition des tâches, la performance ne peut être réalisée qu'avec un personnel de qualité. Au-delà des avantages matériels, il faudrait envisager, dans un cadre global, un mécanisme de récompense des agents performants.

## **B- Approches de solutions liées au non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et Bons de Commande.**

Il convient de rappeler que les causes réelles du non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commandes sont les difficultés financières des entrepreneurs du fait des paiements tardifs des avances et décomptes par le Trésor public et le manque de suivi d'exécution des contrats par les gestionnaires de crédits. L'éradication de ces problèmes appelle une responsabilisation des uns et des autres à travers la mise en œuvre des clauses des cahiers des charges contenus dans les contrats des marchés. En effet, le code des marchés publics et les cahiers des charges délimitent les responsabilités des acteurs impliqués dans la passation et l'exécution des contrats de marché. Le non respect des clauses du cahier des charges fait l'objet de sanctions prévues par le contrat et la législation en la matière. Il va donc falloir que les parties au contrat fassent déjà l'effort de respecter, chacune en ce qui la concerne, les délais contractuels et qu'elles mettent en œuvre les recours prévus par les contrats en cas de manquements aux dispositions du cahier des charges. Cela entraînera une prise de conscience des acteurs qui ne se rendent même pas compte des violations qu'ils commettent par le non respect des délais contractuels. Le manque de suivi de l'exécution des contrats de marché par les gestionnaires de crédits est une manifestation non seulement du manque de diligences mais aussi de complaisance. Parmi tous les entrepreneurs enquêtés rares sont ceux qui ont reçu au moins une fois une lettre de relance ou une mise en demeure pour non respect des délais contractuels. Cette passivité dommageable pour l'Etat peut être traitée comme une complicité par omission et susciter des sanctions administratives de la part des autorités compétentes. Le Ministre de la Santé pourra instruire les gestionnaires de crédits à produire des rapports périodiques sur l'état d'exécution de tous les contrats de marché relevant de leur structure. A la suite de ces rapports, l'autorité pourra effectuer quelques visites inopinées pour vérifier la sincérité des informations qui lui sont parvenues.

Pour réduire les délais de paiement des factures au Trésor public, il faudra que les engagements de dépenses soient en cohérence avec les réalisations de recettes. Avec l'informatisation du circuit de la dépense, le Trésor public devra travailler en synergie avec la Direction Générale du Budget qui pourra réguler les engagements de dépenses en tenant compte de l'évolution de la trésorerie de l'Etat. Il faudra aussi instituer, au niveau de la chaîne de dépense, l'utilisation systématique des fiches de suivi des délais de paiement. Cela permettra d'éviter les blocages de dossiers par certains agents indéclicats et de situer les responsabilités, en cas de lenteur constatée dans le paiement.

### **C- Approches de solutions liées aux rejets et différés enregistrés aussi bien au niveau du Contrôle Financier qu'au niveau du Trésor Public.**

Les rejets et différés n'étant pas de nature à améliorer les performances du secteur de la santé, il importe d'apporter des solutions au problème identifié. Le problème réel retenu est le non respect des normes et procédures relatives à l'exécution des dépenses publiques. L'éradication de ce problème passe d'abord par la prise en compte du profil dans la nomination des acteurs de la chaîne de dépense, l'organisation des formations continues et la participation effective des acteurs et la vulgarisation des textes régissant l'exécution des dépenses publiques. Si l'insuffisance de personnel qualifié fait défaut dans certains cas, il faut aussi reconnaître qu'il saurait justifier toutes les nominations faites au mépris du profil.

Les acteurs de la chaîne de dépense ne peuvent se prévaloir de la méconnaissance des textes pour se disculper. Nul n'est sensé ignorer la loi une fois qu'elle existe, dit-on souvent. Il va donc falloir que les gestionnaires de crédits, Chefs des services de comptabilité, Régisseurs ...fassent un effort de recherche et de lecture des textes qui parfois sont disponibles mais non lus. L'exécution de la dépense publique étant entièrement règlementée,

cela leur permettra d'être mieux outillés et d'améliorer la qualité de leurs dossiers. Les compétences des acteurs impliqués dans la chaîne de dépense doivent être appréciées par l'Ordonnateur Délégué par rapport à la qualité des dossiers qu'ils introduisent dans le circuit financier. Au delà des rejets ou des différés, il faut envisager des sanctions administratives à l'encontre des acteurs de la chaîne d'exécution de dépenses, en cas de carence ou d'incompétence notoire.

## **II- Conditions de mise en œuvre et recommandations**

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

L'identification des causes se trouvant à la base du problème objet de la présente étude nous a permis de faire des suggestions pour une consommation optimale des crédits d'investissement.

Toutefois, l'éradication des causes réelles du problème dépend de l'efficacité des solutions proposées. Cela passe par la création de conditions favorables à leur mise en œuvre tel que nous l'avons proposé dans nos approches de solutions. A cet effet, nous formulons quelques recommandations.

### **B - Recommandations**

#### **1- A l'endroit des autorités du Ministère de la Santé**

Le Ministère de la Santé en tant que garant de la santé des populations doit améliorer le volume de ses investissements pour créer les conditions favorables à la réalisation de ses ambitions. Cela passe par :

- le renforcement des capacités techniques de la Cellule de Passation des Marchés Publics à travers la mise à disposition ou la formation d'agents spécialisés dans les domaines de la passation des marchés publics et des équipements médicaux surtout ;

- le redimensionnement de la Cellule de manière à la doter d'un espace et d'un effectif qui soit à la mesure du volume des marchés dont elle a la charge ;
- la fixation, à la Cellule de Passation des Marchés Publics, des objectifs appréciables au moyen des indicateurs de performance bien définis ;
- la prise en compte du profil du Chef et des membres de la Cellule de Passation des Marchés Publics pour leur nomination (juriste, ingénieur, spécialiste en passation des marchés publics) ;
- prise en compte du profil de tous les autres acteurs de la chaîne de dépense dans le cadre de leur nomination ;
- l'élaboration, par les gestionnaires de crédits, des rapports périodiques (tous les trois mois par exemple) sur l'état d'exécution de tous les contrats de marché relevant de leur structure. Effectuer des visites inopinées pour vérifier la sincérité des informations.
- envisager des sanctions positives pour encourager les gestionnaires de crédits et autres agents méritants.

## **2- A l'endroit des autorités du Ministère chargé des Finances.**

La mise en œuvre des solutions visant à réduire les délais de passation et d'exécution des marchés nécessite de la part du Ministère en charge des Finances la création des certaines conditions, à savoir :

- la délégation de pouvoir aux Délégués du Contrôleur Financier pour viser les projets de contrats de marchés jusqu'à un certain seuil. Dans cette hypothèse, les Délégués du Contrôleur Financier doivent avoir une expérience et un niveau d'étude suffisants (au moins BAC + 5) ;
- le renforcement de l'effectif du Contrôle Financier par un personnel qualifié à qui on assignera des objectifs ;
- la synergie d'action entre le Trésor public et la Direction Générale du Budget afin de garantir l'équilibre entre les réalisations de recettes et les engagements de dépenses ;
- l'utilisation systématique des fiches de suivi des délais de paiement.

## **CONCLUSION GENERALE**

Le Ministère de la Santé a depuis quelques années bénéficié d'importantes ressources budgétaires pour améliorer les conditions de prise en charge sanitaire des populations.

Le niveau de consommation des ressources mises à disposition à cet effet reste encore en deçà des proportions qu'il faut pour atteindre cet objectif. Cela a pour conséquence l'insuffisance, le délabrement et le sous équipement des structures sanitaires.

Notre étude nous a permis d'identifier les causes majeures de la sous consommation de crédits d'investissement par le Ministère de la Santé. Ces causes sont de trois ordres. Il s'agit de :

- la lenteur dans la passation des marchés publics ;
- le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés et bons des commandes et ;
- les rejets et différés dus au non respect des textes régissant l'exécution des dépenses publiques.

Plusieurs solutions ont été proposées pour améliorer le niveau de consommation des crédits d'investissement par le Ministère de la Santé. Le succès de ces solutions passe essentiellement par l'amélioration des performances des structures impliquées dans la passation et l'exécution des contrats de marchés et des bons de commandes au moyen desquels l'Administration réalise généralement les investissements publics.

Il faut retenir qu'au regard des missions assignées au Ministère de la Santé, la consommation des crédits revêt une importance capitale parce qu'elle conditionne, dans une large mesure, l'amélioration de la prise en charge sanitaire des populations et contribue à la réduction de la pauvreté.

Nous espérons, à travers cette étude, apporter notre modeste contribution à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissement par le Ministère de la Santé.

## **Bibliographie**

### OUVRAGES

- 2) EMERY, C (2004) « Passer un marché public », 2<sup>ème</sup> édition Delmas, Paris.
- 3) LINDITCH, F (2004) « Le droit des marchés publics », 3<sup>ème</sup> édition Dalloz, France.
- 4) FENECH, G. et P. PETIT (1998) « La moralisation des marchés publics », 1<sup>ère</sup> édition PUF Paris.
- 5) PHILIP, L. (1995) « Finances publiques » 5<sup>ème</sup> édition, CUJAS, Paris.

### RAPPORTS REVUES ET JOURNAUX

- 6) FABIUS, L. et D. MIGAUD (1999) « Rapport sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire »
- 7) ADOU, JM. (2005) « Modernisation du circuit de la dépense publique en Côte d'Ivoire et efficacité de la dépense »
- 8) Journal des marchés publics
- 9) Journal « Le municipal »

### TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- 10) La loi n°2004-18 du 24 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics en République du Bénin
- 11) L'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant Code des marchés publics applicable en République du Bénin
- 12) Le décret n°2004-564 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement des Cellules de passation des marchés publics
- 13) Le décret n°2004-565 du 1<sup>er</sup> octobre 2004 portant fixation des seuils de passation et limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics
- 14) Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances
- 15) Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat
- 16) Décret n°2006-396 du 31 juillet 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de la Santé
- 17) Arrêté n°1806/MS/DC/SGM/CTJ/DRFM/SA du 20 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financières et du Matériel

### PUBLICATIONS DIVERSES

- ABOUDOU, Solange : « Procédure normale d'exécution des dépenses publiques », Formation sur la mise en œuvre du logiciel SIGFIP
- République du Bénin, (2005) : « Rapport provisoire d'évaluation des dépenses publiques »,
- Ministère de la Santé (2003, 2004 et 2005) : « Rapport de performance », Destinataire : Chambre des Comptes

- Qaouti IKRAM 2007 « Gestion des marchés publics et service public local »,
- Gnimadi Destin, mai 2008 « Administration : La lenteur de tortue qui tue le développement »,
- M. Abdel BENBRIK
- TROTABAS Louis

## Table des matières

<b>IDENTIFICATION DU JURY</b> .....	<b>II</b>
<b>AVERTISSEMENT</b> .....	<b>II</b>
<b>DEDICACES</b> .....	<b>IV</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>V</b>
<b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b> .....	<b>VI</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX</b> .....	<b>VII</b>
<b>RESUME</b> .....	<b>VIII</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b> .....	<b>1</b>
<b>CHAPITRE PRELIMINAIRE</b> .....	<b>3</b>
<b>Section 1 : Du cadre de l'étude à l'état des lieux de Base</b> .....	<b>4</b>
<b>Paragraphe 1 : Présentation générale du Ministère de la Santé</b> .....	<b>4</b>
<b>I- Missions et attributions du Ministère de la Santé</b> .....	<b>4</b>
<b>II- Organisation du Ministère de la Santé</b> .....	<b>5</b>
<b>Paragraphe 2 : Les structures consultées dans le cadre des recherches et l'état des lieux de base</b> .....	<b>6</b>
<b>I- Les structures consultées</b> .....	<b>7</b>
<b>A- La Direction des Ressources Financières et du Matériel</b> .....	<b>7</b>
<b>B- La Cellule de Passation des Marchés Publics</b> .....	<b>9</b>
<b>II- L'état des lieux de la consommation des crédits d'investissement</b> .....	<b>11</b>
<b>A- Modes de passation des marchés publics.</b> .....	<b>11</b>
<b>B - Exécution des marchés et des Bons de commandes</b> .....	<b>15</b>
<b>Section 2 : De la problématique à la démarche</b> .....	<b>21</b>
<b>Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux à la formulation du sujet</b> .....	<b>21</b>
<b>I - Inventaire des problèmes identifiés et leur regroupement par problématique</b> .....	<b>21</b>
<b>A- Inventaire des problèmes identifiés</b> .....	<b>21</b>
<b>B- Regroupement des problèmes par problématique</b> .....	<b>22</b>
<b>II - Choix de la problématique</b> .....	<b>24</b>
<b>Paragraphe 2 : De la spécification à la vision globale de résolution de la problématique</b> .....	<b>24</b>
<b>I - Spécification de la problématique</b> .....	<b>24</b>
<b>II - Vision globale de résolution</b> .....	<b>25</b>
<b>CHAPITRE PREMIER</b> .....	<b>26</b>
<b>Section 1: Des objectifs et hypothèses à la confection du tableau de bord.</b> .....	<b>27</b>
<b>Paragraphe 1 : Objectifs, causes et hypothèses de l'étude.</b> .....	<b>27</b>
<b>I - Objectifs de l'étude :</b> .....	<b>27</b>
<b>A- Objectif général</b> .....	<b>27</b>
<b>B- Objectifs spécifiques</b> .....	<b>27</b>
<b>II - De la formulation des hypothèses</b> .....	<b>28</b>
<b>A - Identification des causes supposées se trouvant à la base des Problèmes.</b> .....	<b>28</b>
<b>B- Formulation des hypothèses</b> .....	<b>29</b>

Paragraphe 2 : Tableau de bord .....	30
<b>Section 2 : Revue de la littérature et méthodologie de l'étude.</b> .....	<b>32</b>
Paragraphe 1 : Revue de littérature .....	32
I - Point des connaissances sur le respect des délais de passation et d'exécution des marchés publics. ....	33
II - Point des connaissances sur le respect des normes et procédures en matière d'exécution de la dépense publique .....	35
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude .....	36
I- L'approche théorique .....	36
A- Choix d'outils d'analyse des problèmes liés à la lenteur dans la passation et l'exécution des marchés publics. ....	36
B- Choix d'outils d'analyse du problème lié au non respect des normes et procédures d'exécution des dépenses publiques. ....	37
II - L'approche empirique .....	38
A- Objectif de la collecte des données .....	38
B- Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon .....	39
C- Spécification des données à mobiliser .....	39
D- Conception d'un guide d'entretien et du questionnaire .....	39
E- Recherche documentaire .....	39

## **CHAPITRE DEUXIEME :----- 40**

<b>Section 1 : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des données.</b> .....	<b>41</b>
Paragraphe 1 : De l'organisation des enquêtes aux limites des données. ....	41
I - Préparation et réalisation des enquêtes .....	41
A- Préparation des enquêtes .....	41
B- Réalisation des enquêtes .....	42
II - Difficultés rencontrées et limites des données .....	42
Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes. ....	43
I - Présentation et analyse des données relatives à la lenteur observée dans la passation des marchés publics. ....	43
II- Présentation et analyse des données relatives à la lenteur relative à l'exécution des contrat de marché ou Bons de Commande .....	45
III- Présentation et analyse des données relatives au non respect des normes et procédures en matière d'exécution des dépenses publiques .....	47
<b>Section 2 : Du diagnostic aux conditions de mise en œuvre des approches de solutions.</b> --	<b>49</b>
Paragraphe1 : <i>Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic</i> .....	49
I – Vérification des hypothèses .....	49
A- Vérification de l'hypothèse n°1. ....	49
B- Vérification de l'hypothèse n°2. ....	49
C- Vérification de l'hypothèse n°3. ....	50
II – Synthèse du diagnostic .....	50
A- Élément de diagnostic n°1 .....	50
B- Élément de diagnostic n°2 .....	50
C- Élément de diagnostic n°3 .....	51
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en oeuvre .....	51
I - Approches de solutions .....	51
A- Approches de solutions liées à la lenteur observée dans la .....	51
B- Approches de solutions liées au non respect des délais .....	53
C- Approches de solutions liées aux rejets et différés enregistrés .....	54
II- Conditions de mise en œuvre et recommandations .....	55
A - Conditions de mise en œuvre .....	55
B - Recommandations .....	55

## **CONCLUSION GENERALE ----- 57**

## **BIBLIOGRAPHIE ----- 58**



# **ANNEXES**



Tableau des délais de mise en œuvre des procédures d'appel d'offre local

ACTIVITES		FOURNITURES EQUIPEMENTS	SERVICES, PETITS ET MOYENS TRAVAUX	GRANDS TRAVAUX
Elaboration de plan de prévisionnel annuel de passation des marchés publics Avis général d'appel d'offre	Fin d'année budgétaire N-1	N-1		N-1
Elaboration du DAO	Début d'année budgétaire	05 JO	05 JO	05 JO
* Transmission du DAO à la DNMP * Avis de non objection ou autorisation préalable pour une autre mode de passation	En cours d'année budgétaire	02 JO	02 JO	02 JO
* Avis d'appel à concurrence et mise à disposition du DAO * Ouverture des offres, évaluations des offres et attribution du marché	En cours d'année budgétaire	32 JO	32 JO	32 JO
* Transmissions du rapport d'évaluation à la DNMP pour avis * Publication du PV d'adjudication provisoire * Approbation + signature du marché * Notification du marché approuvé	En cours d'année budgétaire	13 JO	13 JO	13 JO
* Enregistrement du marché à la Direction des Impôts * Dépôt du marché au Maître d'ouvrage et demande d'avance de démarrage * Envoi du dossier dans le circuit financier.	En cours d'année budgétaire	08 JO	08 JO	08 JO
TOTAL		60	60	60

*Snel*

Tableau des délais de mise en œuvre des procédures d'appel d'offres internationales

ACTIVITES		FOURNITURES EQUIPEMENTS	SERVICES, PETITS ET MOYENS TRAVAUX	GRANDS TRAVAUX
Elaboration de plan prévisionnel annuel de passation des marchés publics Avis général d'appel d'offre	Fin d'année budgétaire N-1	N-1		N-1
Elaboration du DAO	Début d'année budgétaire	05 JO	05 JO	05 JO
* Transmission du DAO aux bailleurs de fonds * Avis des bailleurs de fonds sur le DAO * Finalisation du DAO suivant les observations * Transmission du DAO à la DNMP pour avis	En cours d'année budgétaire	15 JO	15 JO	15 JO
* Avis d'appel à concurrence * Ouverture des offres, évaluations des offres et attribution du marché * Transmissions du rapport d'analyse et de jugement aux bailleurs de fonds pour avis	En cours d'année budgétaire	48 JO	48 JO	48 JO
* Avis des bailleurs de fonds sur le rapport de jugement * Publication du PV d'adjudication provisoire * Approbation + signature du marché * Notification du marché approuvé	En cours d'année budgétaire	13 JO	13 JO	13 JO
* Enregistrement du marché à la Direction des Impôts * dépôt du marché au Maître d'ouvrage et demande d'avance de démarrage * Envoi du dossier dans le circuit financier.	En cours d'année budgétaire	9 JO	9 JO	9 JO
TOTAL		90	90	90

Jml

FICHE DE SUIVI DES DELAIS DE PAIEMENT

Ministère \_\_\_\_\_ Mode de paiement \_\_\_\_\_

Chapitre \_\_\_\_\_ Gestion \_\_\_\_\_

Catégorie de dépenses (fonctionnement, Dépenses en capital, Dépenses d'équipement ) 1

INTERVENANTS	ACTION	DATE	VISA	DATE DE RENVOI	DATE DE REJET	VISA
MINISTERE SECTORIEL	Date de signature du P.V. de réception de travaux ou de bon de livraison					
	Date de réception de la demande de règlement du Fournisseur ou du Prestataire de service					
CONTROLEUR FINANCIER (CF)	Date de réception de titre de paiement par le Contrôleur Financier (CF) ou de son Délégué					
MINISTERE SECTORIEL	Date de réception par le gestionnaire du Ministère sectoriel du titre de paiement visé par le CF ou son Délégué					
DIRECTION DE L'ADMINIST. OU DES RESSOURCES FINAN. DU MINISTERE	Date de réception par le Service de l'Ordonnancement, du titre de paiement visé par le CF ou son Délégué					
DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE	Date de réception à la DGTCP (au Service de la Dépense) du mandat signé par l'Ordonnateur					
	Date de paiement de bons de caisse au grichet de la DGTCP					

1- Barrer les mentions inutiles

2- En cas de rejet, une nouvelle fiche de suivi est annexée à la première

3- La réception des factures par le gestionnaire de crédit doit être matérialisée par cachet " arrivée "

## ANNEXE N°5

### QUESTIONNAIRE

#### A L'ENDROIT DES GESTIONNAIRES DE CREDITS, REGISSEURS ET COMPTABLES

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle 2 à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons choisi d'effectuer des recherches sur le thème « Contribution à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissement du Budget National par le Ministère de la Santé. »

A cet effet, nous avons besoins de vos opinions pour nous éclairer sur certaines interrogations.

Vous choisirez une seule modalité par question.

D'avance merci pour les réponses que vous voudriez bien apporter à nos questions.

Q1 – Bénéficiez-vous souvent de formation/recyclage sur :

- les procédures d'exécution des dépenses publiques ?

R1-1 Oui Non

-l'élaboration des outils de gestion comme le plan d'engagement/Ordonnancement ?

R1-2: Oui Non

Q2 -Avez-vous l'habitude d'élaborer outils ci-dessus dans le cadre de la gestion des crédits budgétaires de votre structure?

R2 : Oui Non

Q3 -Avez-vous un chronogramme des activités ?

R3 : - Oui Non

Q4 – Avez-vous l'habitude de demander le planning d'exécution des contrats de marchés aux entrepreneurs attributaires de contrats ou de bons de commandes exécutés sur vos crédits budgétaires ?

R4 - Oui Non



Q11 – Pourquoi n’atteignez-vous souvent pas ce niveau de consommation ?

R11 - Lenteur de la procédure de passation des marchés publics    Oui        Non

- Lenteur dans l’exécution de contrat et bon de commande par les entrepreneurs        Oui        Non

Q12 – Que pensez-vous qu’on puisse faire pour améliorer le niveau de consommation des crédits budgétaires ?

R12.....  
.....  
.....

Merci pour votre collaboration.

## ANNEXE 6

### GUIDE D'ENTRETIEN DESTINE AU PERSONNEL DE LA CPMP/MS

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle 2 à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons choisi d'effectuer des recherches sur le thème « Contribution à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissement du Budget National par le Ministère de la Santé. »

A cet effet, nous avons besoin de vos opinions pour nous éclairer sur certaines interrogations.

Vous choisirez une seule modalité par question.

D'avance merci pour les réponses que vous voudriez bien apporter à nos questions

Q1 : Quel profil avez-vous ?

R1 – Ingénieur ou technicien spécialisé en équipements médicaux	Oui	Non
- Ingénieur ou technicien supérieur en génie civil	Oui	Non
- Financier	Oui	Non
- Autres (Précisez)	Oui	Non

Q2 - Avez-vous été formé une fois sur passation des marchés publics?

R2 : - Oui Non

Q3- A compter de la transmission des PV d'ouverture et jugement des offres à la DNMP, pendant combien de temps attendez-vous l'avis de non objection de la DNMP?

R3 (Indiquez la durée en jour)

Q4 - Quelle est la durée moyenne pour l'élaboration d'un projet de contrat par la CPMP ?

R4 (Indiquez durée en jours) .....

Q5 - Etes vous satisfait des délais de traitement des dossiers par la CPMP ?

R5 - Oui Non

Continuez si R5 est Non

Allez à Q7 si R5 est Oui

Q6 - Qu'est-ce qui, selon vous, justifie les longs délais observés dans la passation des marchés publics ?

R6 - Insuffisance de moyens humains qualifiés au niveau de la CPMP .... Oui Non

- Long séjour des projets de contrat au MEF Oui Non

Q7- Pensez vous que le renforcement de vos capacités techniques et une formation sur la passation des marchés publics sont indispensables pour améliorer vos performances ?

R7- Oui Non

Q8- A compter de la transmission du projet de contrat au MEF quelle est la durée moyenne pour obtenir approbation de ce dernier?

R8 (Indiqué durée en jours) .....

Continuer si R8 supérieur à 30 jours  
Allez à Q10 si R8 compris entre 15 et 30 jours

Q9 Qu'est-ce qui justifie à votre avis ce long délai ?

R9 - Manque de diligence du MEF Oui Non  
- Manque de diligence des collaborateurs du MEF :  
DNMP Oui Non  
CF Oui Non

Q10 Avez-vous des propositions à faire pour réduire les délais de passation des marchés publics au MS ?

R10 - Oui Non

Continuez si R10 est Oui

Précisez.....  
.....  
.....

Merci pour votre collaboration

## ANNEXE N°7

### QUESTIONNAIRE DESTINE

#### A L'ENDROIT DES ENTREPRENEURS INTERVENANT AU MS

Bonjour Madame/Monsieur,

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle 2 à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous avons choisi d'effectuer des recherches sur le thème « Contribution à l'amélioration du niveau de consommation des crédits d'investissement du Budget National par le Ministère de la Santé. »

A cet effet, nous avons besoins de vos opinions pour nous éclairer sur certaines interrogations.

Vous choisirez une seule modalité par question.

D'avance merci pour les réponses que vous voudriez bien apporter à nos questions.

Q1 – Arrivez-vous à respecter les délais d'exécution des contrats de marché ou des bons de commandes dont vous êtes attributaires ?

R1 Oui Non

Continuez si R1 est Non

Allez à Q4 si R1 est oui

Q2 – Avez-vous reçu une fois une lettre de relance ou de mise en demeure pour retard d'exécution d'un contrat ?

R2- Oui Non

Q3– Qu'est-ce qui à votre avis justifie le non respect des délais d'exécution des contrats de marchés par les entrepreneurs ?

R3- Difficultés financières liée à lenteur de paiement des avances et décompte par le Trésor public Oui Non

- Absence de suivi rigoureux par les gestionnaires de crédits Oui Non

- Autres Oui(Précisez) Non

Q4 – Quelles suggestions avez-vous à faire pour améliorer les délais d'exécution des contrats de marchés et des bons de commandes ?

R4.....  
.....  
.....

Merci pour votre collaboration.