



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Administration des Finances et Trésor

Année Académique

2007 - 2009

CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA
CONSOMMATION DES CREDITS
D'INVESTISSEMENT DU MINISTERE DES
ENSEIGNEMENTS MATERNEL ET PRIMAIRE

Réalisée et soutenue par :

ADOGNIBO Bernice Scholastique Enali

Maître de Stage :

Dr DAKPANON Yaï Laurent

Directeur des Infrastructures,
des Equipements et de la

Directeur de Mémoire :

René C. ANATO

-Administrateur des services
financiers
-Enseignant à l'ENAM

Décembre 2009

Jury d'évaluation du mémoire

Président du jury : DJOSSOU Justin, Enseignant à l'ENAM

Membre du jury : GBINLO Roch Edgar, Enseignant à la
FASEG

*L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET
DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS
EMISES DANS CE MEMOIRE.*

*CES OPINIONS DOIVENT ETRE CONSIDEREES
COMME PROPRES A LEUR AUTEUR.*

DEDICACE

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

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

REMERCIEMENTS

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

- Monsieur **René C. ANATO**, Administrateur des Services Financiers Hors Classe, Directeur de mémoire qui, malgré ses multiples occupations, a accepté de m'aider dans la recherche, l'orientation, la documentation et dans la finition du thème ;
- Monsieur **Ignace MONTCHO**, mon maître de stage ;
- El -hadj **MOIBI ADAMON**, chef service de la coordination et du suivi des projets au MEMP ;
- Monsieur **Ahmed YAROU**
- Mes sœurs **Olga, Lucette, Carolle, Inès et Antoinette** ;
- Mes beaux frères **GAOU Antoine, AKE Natondé, ABALLO Roger, SEBO Imorou** ;
- Mes frères **Juste, Sulpice et Sylvestre** ;
- Monsieur **Georges MAYOULOU** ;
- La famille **HOUNTONDI** ;
- Toutes les personnes qui de près ou de loin, ont apporté leurs contributions et conseils.

Liste des sigles et abréviations

BGE	Budget Général de l'Etat
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CF	Contrôle Financier
CPMP	Cellule de Passation des Marchés Publics
DA	Directeur de l'Administration
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DGB	Direction Générale du Budget
DGIFD	Direction Générale des Investissements et du Financement du développement
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEPDAP	Ministère d'Etat chargé de la Prospective et du développement de l'Action Publique
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PIP	Programme d'Investissements Publics
PTA	Plan de Travail Annuel
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SIGFiP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

Liste des tableaux

<u>Tableau n°1</u> : Effectif du MEMP	11
<u>Tableau n°2</u> : Dotations budgétaires du MEMP	12
<u>Tableau n°3</u> : Etapes de l'élaboration du PIP	14
<u>Tableau n°4</u> : Point d'exécution financière par nature de dépenses	20
<u>Tableau n°5</u> : Délais de passation des marchés publics	21
<u>Tableau n°6</u> : Point d'exécution physique des projets gérés en 2009	22
<u>Tableau n°7</u> : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	27
<u>Tableau n°8</u> : Identification des problématiques possibles	28
<u>Tableau n°9</u> : Tableau de Bord de l'Etude	37
<u>Tableau n°10</u> : Répartition des données relatives au non respect des délais de passation des marchés publics	48
<u>Tableau n°11</u> : Répartition des données relatives aux difficultés de décaissement des crédits budgétaires	49
<u>Tableau n°12</u> : Répartition des données relatives à la mise en place tardive des crédits budgétaires	50
<u>Tableau n°13</u> : Synthèse de l'Etude	59

RESUME

Le développement d'un Etat ne peut être effectif que grâce à la réduction de la pauvreté et à un enseignement de base de qualité. De ce fait, d'importantes ressources budgétaires sont allouées au secteur de l'éducation. Avec plus de 101 milliards de Fcfa au titre de l'année 2009, le Ministère des Enseignements Maternel et Primaire reçoit la plus grande proportion du budget du secteur de l'éducation soit 54% en raison de la gratuité des enseignements maternel et primaire.

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

- le non respect des délais de passation des marchés publics ;
- les difficultés de décaissement des crédits budgétaires ;
- la mise à disposition tardive des fonds.

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

- proposer des mesures pour le respect des délais de passation des marchés publics ;
- contribuer à l'amélioration des systèmes de décaissement des crédits budgétaires ;
- envisager une mise à disposition diligente des fonds.

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

- le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à la lenteur dans le processus de passation des marchés publics ;
- les difficultés de décaissement des crédits sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et aux problèmes de trésorerie de l'Etat ;
- la mise à disposition tardive des fonds est due à la lenteur dans la procédure d'exécution du budget général de l'Etat.

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

Les enquêtes ont porté sur un échantillon de cinquante (50) personnes, composées d'agents de la DPP, de la DRFM et de la CPMP. Les résultats de ces enquêtes se présentent comme suit :

- En matière de non respect des délais de passation des marchés publics, 50% des enquêtés reconnaissent que ce problème est dû à la lenteur dans le processus de passation des marchés publics ; 30% à l'avis tardif de la DNMP et 20% à l'élaboration tardive des DAO.
- En matière de difficultés de décaissement des crédits budgétaires, 50% des personnes enquêtés trouvent que ces difficultés sont dues aux dysfonctionnements du SGIFiP et 50% aux problèmes de trésorerie de l'Etat.
- Quant à la mise à disposition tardive des fonds, 56% des enquêtés estiment qu'elle est due à la lenteur dans la procédure d'exécution du BGE tandis que 44% estiment que ce problème est dû au faible taux de recouvrement des recettes.

Face à cette situation peu reluisante, des solutions ont été proposées :

- l'élaboration dans les meilleurs délais des dossiers d'appel d'offres ;

- le renforcement de capacités des acteurs de la chaîne de dépense à l'exécution diligente du budget ;
- l'amélioration des systèmes de recouvrement des recettes fiscales et le renforcement du réseau SIGFiP.

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

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

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE	1
<u>Chapitre premier</u> : Des observations de stage aux séquences de résolution de la problématique	5
<u>Section 1</u> : Observations de stage	6
<u>Section 2</u> : Du ciblage aux séquences de résolution de la problématique	25
<u>Chapitre deuxième</u> : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions	
<u>Section 1</u> : Cadre théorique de l'étude et méthodologie adoptée	33
<u>Section 2</u> : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions	46
CONCLUSION GENERALE	62
Bibliographie	65
Annexes	
Table des matières	

INTRODUCTION GENERALE

La République du Bénin, après l'expérience des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS), s'est engagée depuis plus d'une décennie, dans la mise en œuvre d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Cette stratégie met un accent particulier sur le développement humain durable et par ricochet permet d'œuvrer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Le renforcement du capital humain est un facteur indispensable à une accélération de la croissance et à la réduction significative de la pauvreté. Parmi les secteurs qui jouent un rôle stratégique dans la réalisation des OMD, figure le secteur éducatif qui déploie un processus privilégié de transmission des valeurs sociales et de développement des compétences. Ceci permet aux individus de trouver les moyens et la motivation de construire un pays où, il fera bon vivre.

Dans cette perspective, l'accès à un enseignement de base de qualité est un axe fondamental de décollage économique. Cette exigence appelle donc des politiques éducatives ambitieuses qui doivent être traduites non seulement par la coordination des actions, mais aussi par les allocations budgétaires conséquentes.

C'est ce que traduit le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui est un outil de programmation, reliant objectifs, activités, résultats et coûts.

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

d'années. L'état d'exécution des dépenses des quatre dernières années montre que les investissements publics programmés au budget national ont été exécutés à des niveaux relativement bas. Cela a engendré ainsi, d'année en année, une faible couverture des besoins en infrastructures socio-économiques de base et éducatives alors même que les ressources financières, malgré leur caractère limité avaient été rendues disponibles à cet effet.

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

Au 31 décembre 2008, les dépenses engagées au titre des investissements du MEMP s'élevaient à 12 164 897 000 FCFA sur une prévision de 19 117 662 000 FCFA, soit un taux d'exécution de 63,6% (base engagement). Le montant des titres admis en paiement s'élevait à 2 217 485 000 FCFA, soit un taux d'exécution de 11,6% (base ordonnancement).

Le rapprochement de ces taux à ceux des années antérieures montre une amélioration du taux de consommation. Mais une grande inquiétude persiste quant à l'atteinte in fine du développement humain durable et à la réalisation des OMD. C'est dire que des efforts complémentaires restent à faire pour une optimisation des taux de consommation non seulement au titre des engagements mais surtout pour les titres admis en paiement car il est paradoxal que dans un pays où, le problème de manque d'infrastructures scolaires et pédagogiques se pose avec acuité, les crédits budgétaires alloués à de telles dépenses ne soient pas consommés totalement.

Notre volonté de comprendre les raisons qui expliquent cet état de choses et de proposer des mesures pour y remédier nous a conduit à

axer nos réflexions sur le thème : « **Contribution à l'amélioration de la consommation des crédits d'investissement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire** »

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

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

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

CHAPITRE PREMIER

*DE LA RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE AU
CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE LIEE A L'AMELIORATION DE
LA CONSOMMATION DES CREDITS D'INVESTISSEMENT*

Section 1 : Observations de stage

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

Paragraphe 1 : Présentation générale du MEMP

I - Historique, missions et organisation

A- Historique

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

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

Deux départements ministériels restent alors en charge des enseignements tous ordres confondus jusqu'en 1990, année de la conférence nationale et de l'avènement du renouveau démocratique au Bénin. Le Ministère de l'Education Nationale renaît alors dans sa forme de 1960 mais sous la dénomination « Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique (MENRS) en 1960.

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

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

A ce jour, plusieurs décrets ont porté attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et primaire (MEMP). Le dernier en date est le décret n°2008-733 du 22 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEMP.

B- Missions et organisation du MEMP

1- Missions

Aux termes des dispositions du décret n°2008-733 du 22 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement (AOF), le MEMP est chargé de mettre en œuvre les politiques définies par le gouvernement en matière d'éducation maternelle et primaire. Dans ce cadre, il a pour missions, la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique générale de l'Etat en matière d'éducation, d'enseignement et de formation conformément aux lois et règlements en vigueur en République du Bénin.

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

2- Organisation du MEMP

Conformément aux dispositions du décret sus cité, le MEMP pour accomplir ses missions dispose :

- des services directement rattachés au ministre ;
- d'un Cabinet du Ministre ;
- d'un Secrétariat Général du Ministère ;
- des directions centrales et techniques ;
- des organismes, entreprises publiques et semi-publiques sous tutelle ;
- des organes consultatifs et/ou délibératifs nationaux ;
- des structures déconcentrées.

L'article 9 du même décret dispose que les directions centrales et techniques sont au nombre de dix à savoir :

a- Les directions centrales

- la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) ;
- la Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM).

b -Les directions techniques

- la Direction de la promotion de la scolarisation (DPS)
- la Direction pour la Décentralisation dans l'Education et de la Coopération (DDEC) ;
- la Direction de l'Enseignement Maternel (DEM) ;
- la Direction de l'Enseignement Primaire (DEP) ;
- la Direction des Etablissements Privés des Enseignements Maternel et Primaire (DEPEMP) ;
- la Direction des Infrastructures, de l'Equipement et de la Maintenance (DIEM) ;
- la Direction des Examens et Concours (DEC).

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

II - Présentation de la DPP et de la DRFM

A- La Direction de la Programmation et de la Prospective

Selon l'article n°50 du décret portant attributions, organisation et fonctionnement du MEMP, la DPP est chargée en collaboration avec les autres directions centrales et techniques et les Organismes, Entreprises Publiques et Semi-publiques du Ministère, d'une fonction d'aide à la décision stratégique en :

- veillant à l'adéquation des projets avec la politique et la stratégie sectorielle du ministère ;
- coordonnant la programmation et le suivi des projets du secteur ;
- assurant le suivi des tâches assignées au Ministère par le conseil des ministres et en soumettant régulièrement au ministre le point d'exécution desdites tâches ;
- élaborant les rapports trimestriels de l'exécution sectorielle du programme d'action du gouvernement et du programme d'investissements publics

Pour ses activités, la DPP comprend :

- un Secrétariat ;
- un Service de la Comptabilité (SC) ;
- un Service des Etudes et de la Prospective (SEP) ;
- un Service de l'Organisation et des Méthodes (SOM) ;
- un Service de la Coordination, de la Programmation et du Suivi des projets (SCPSP) ;
- un Service des Statistiques et de la Gestion de l'Information (SSGI).

B- La Direction des Ressources Financières et du Matériel

L'article n°55 du décret portant AOF du MEMP dispose que la DRFM est chargée :

- de coordonner la préparation et l'exécution du budget annuel du Ministère et des organismes sous tutelle dans leur ensemble et en assurer les consolidations et le suivi nécessaire, dans le cadre des procédures en vigueur ;
- d'établir annuellement les comptes économiques de l'éducation comprenant l'ensemble des dépenses et des ressources consacrées aux activités couvertes par le ministère quelles qu'en soient les sources de financement, conformément aux lois et règlements en vigueur ;
- d'animer et de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles procédures budgétaires décentralisées.

La DRFM comprend :

- un Secrétariat ;
- un Service de la Trésorerie (ST) ;
- un Service du Budget (SB) ;
- un Service de Contrôle et de la Comptabilité (SCC) ;
- un Service du Matériel et de la Logistique (SML) ;
- un Service Informatique (SI).

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

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

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

Il s'agira dans cet état des lieux de passer en revue d'une part les ressources dont dispose le MEMP et les phases de l'élaboration du Programme d'Investissements Publics (PIP) et d'autre part les procédures d'exécution des dépenses publiques.

I -Les ressources du Ministère

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

A- Les ressources humaines

Le MEMP dispose de deux catégories d'agents répartis comme suit : le personnel enseignant et le personnel administratif. Ce ministère dispose au total d'un effectif de 19052 agents répartis en agents permanents de l'Etat et en agents contractuels de l'Etat.

Les données y relatives sont consignées dans le tableau ci-après :

Tableau n° 1: Effectif du MEMP

Catégorie	APE	ACE	Total
Effectif	12417	6635	19052
Fréquences	65,17%	34,83%	100%

Source : DRH/MEMP (2009)

Il ressort de ce tableau que les APE représentent 65,17% de l'effectif du MEMP tandis que les ACE représentent 34,83%.

En ce qui concerne les acteurs de la chaîne de dépenses, notamment les agents de la DRFM, on note que la structure dispose de douze (12) cadres A sur un effectif de soixante (60) agents.

Il en ressort que **la DRFM dispose d'agents peu qualifiés pour l'exécution diligente des dépenses publiques.**

Par ailleurs, les acteurs de l'élaboration du budget, notamment les cadres de la DPP au nombre de huit (08) sur un effectif de cinquante trois (53)

agents. Tous ces agents ont à charge l'élaboration de l'ensemble du budget du secteur, les points d'exécution, les rapports de performance, de même que les documents de suivi évaluation.

Le problème de cadres qualifiés en nombre suffisant est ainsi posé.

En outre, il est à remarquer que, malgré l'existence d'un service de la formation du personnel, il n'existe pas de politique de formation continue des agents. Mais il faut noter que le MEMP mène **une politique de communication interne**. Ceci s'explique à travers la présence des interphones dans presque tous les bureaux, des notes de service, des coursiers pour informer les agents de toutes les dispositions ou décisions prises par les autorités. Quant à la politique de rémunération que le gouvernement mène, nous avons constaté que l'équité interne n'existe pas, pire, le personnel n'est pas motivé, car la prime de motivation a été supprimée. Ce qui justifie les grèves perlées auxquelles nous assistons en ce moment, paralysant du coup le fonctionnement de l'administration.

B- Les ressources financières et matérielles

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

Tableau n°2 : Dotations budgétaires de 2005 à 2009 en milliers de FCFA

Année	2005	2006	2007	2008	2009
Dotations du secteur de l'éducation	-	-	131 598 196	198 943 321	205 079 079
Ressources budgétaires allouées	79 642 298	87 138 733	81 735 023	97 111 957	101 321 713
Taux d'accroissement	-	9,41%	-6,20%	19,53%	3,71%

Source : DRFM/MEMP, (2005 - 2009)

L'analyse des données de ce tableau montre que les crédits budgétaires alloués au MEMP se sont accrus de 9,41% en 2006 par rapport à 2005 ; et ont connu une baisse de 6,20% en 2007 par rapport à 2006 ; pour accroître de 19,53% en 2008 par rapport à 2007 et de 3,71% en 2009 par rapport à 2008.

Comparé au montant global du Budget du secteur de l'éducation, il est aisé de dire que la part des ressources budgétaires allouées au sous secteur de l'enseignement n'est pas négligeable. **Une grande importance est ainsi accordée au secteur de l'enseignement.**

Quant aux ressources matérielles, **le MEMP ne dispose pas d'infrastructures adéquates pour abriter les services.** Les agents travaillent dans des locaux exigus avec des matériels vétustes. Certaines directions comme la DIEM et la DRH sont installées à l'extérieur du ministère dans des immeubles loués.

II- Elaboration du PIP et les procédures d'exécution des dépenses publiques

A- Elaboration du Programme Investissements Publics (PIP)

Le PIP est le cadre de la programmation des investissements publics. Il est l'ensemble des projets que l'Etat envisage de réaliser au cours d'une période généralement fixée à cinq (5) ans. Depuis quelques années, le Bénin se livre à un exercice de programmation glissante à l'horizon mobile de trois (3) ans. Le PIP est en outre un programme, un ensemble cohérent de projets répondant à une série de critères prédéterminés, concourant à la réalisation d'un même objectif, celui du développement économique et social.

Les étapes nécessaires pour la réalisation du PIP des ministères sectoriels sont consignées dans le tableau ci-après :

Tableau n°3 : Etapes de l'élaboration du PIP

N°	Libellé des étapes de l'élaboration
1	Rédaction du projet de lettre d'orientation du PIP à la signature du Ministre d'Etat à l'attention des Ministres Sectoriels et des Directeurs de Cabinet des Institutions de l'Etat par la DGIFD
2	Etude ou examen des différents documents adressés au Ministre d'Etat par la DGIFD
3	Séance d'arbitrage avec les DPP et représentants des Institutions de l'Etat sur la base d'un calendrier
4	Prise en compte des observations du MPDEAP pour la finalisation des fiches ANAPROG, des cadres logiques et des tableaux prévisionnel d'opérationnalisation par les Ministères et Institutions de l'Etat
5	Analyse des projets et renseignements de la base de données par la DGIFD conformément au CDMT
6	Elaboration du projet de la première monture du PIP
7	Participation de la DGIFD aux séances d'arbitrage organisées par la DGB au Ministère chargé des finances
8	Prise en compte des observations et nouvelles propositions et finalisation de la première monture du PIP par la DGIFD
9	Compte rendu d'étape au Ministre d'Etat
10	Finalisation des documents du PIP par la DGIFD

Source : DPP/MEMP (2009)

L'élaboration du PIP fait l'objet de concertation des cadres du ministère en charge des finances des ministères sectoriels et du Ministère d'Etat chargé de la Prospective et du Développement de l'Action Publique (MEPDAP).

Décrit comme ci-dessus, le PIP constitue un outil important d'intervention aux mains des dirigeants pour apporter des solutions durables aux problèmes des populations. Selon les objectifs que les autorités lui dédient depuis toujours, le PIP devrait permettre d'étendre la durée de vie des infrastructures socio économiques. Malheureusement, la qualité actuelle du PIP laisse des points de faiblesses. La prolifération des projets sans étude préalable, l'absence d'analyses multicritères pour leur

sélection, la faible rigueur dans l'allocation des ressources constituent quelques unes des multiples causes des faiblesses relevées. Face à cette situation, il est apparu nécessaire **d'actualiser le manuel de procédures d'élaboration du PIP.**

Après l'élaboration du PIP, et la notification des crédits, les dépenses publiques sont exécutées suivant des procédures assez précises.

B Les procédures d'exécution des dépenses publiques

Le nouveau circuit de la dépense est consacré par le décret N°2000-601 du 29 novembre 2000 portant nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques. Ce décret a révolutionné les procédures d'exécution des dépenses publiques. En effet, avant ce décret, les acteurs n'étaient pas suffisamment responsabilisés. Il se caractérise ainsi par **une responsabilisation accrue des acteurs de la dépense.**

Aussi note t-on qu'avec l'avènement dudit décret, la fonction d'ordonnateur est déconcentrée. En fait, on observe dans tous les départements ministériels, des ordonnateurs délégués, en vue de la célérité dans l'exécution des dépenses publiques. On en déduit que ce décret se caractérise également par **la déconcentration de la fonction d'ordonnateur.**

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

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

1- La procédure normale

Suivant cette procédure, les dépenses publiques sont exécutées en quatre étapes que sont : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement qui constituent la phase administrative et le paiement qui est la phase comptable.

a- L'engagement de la dépense

Cette phase se décompose en deux opérations :

- l'engagement juridique : c'est l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge.
- l'engagement comptable : c'est l'affectation d'une partie des crédits budgétaires à la réalisation de la dépense qui résulte de l'engagement juridique.

Dans la pratique, l'engagement procède d'une succession d'opérations effectuées par des agents publics administratifs que sont le Gestionnaire de crédits (GC), le Directeur de l'Administration (DA) ou le Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) et le Contrôleur Financier (CF) ou son délégué (DCF). On note ainsi, **la déconcentration du contrôle financier dans les ministères sectoriels.**

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

Après le choix d'un fournisseur par le DRFM, sur la base de la mercuriale des prix officiels, l'agent du DA procède à la saisie des informations consignées sur la demande d'engagement et la facture pro forma retenue. Une fois la saisie terminée, il édite le projet de fiche

d'engagement qu'il transmet au DRFM accompagnée de toutes les pièces justificatives (facture pro forma ou devis, demande d'engagement).

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

Formellement, le DRFM dispose d'un délai de quatre jours pour traiter et transmettre le dossier au CF. Mais il est remarqué que ce délai n'est pas souvent respecté. **Le non respect des délais de traitement des dossiers à la DRFM** est ainsi noté.

Avec l'informatisation du circuit de la dépense, tous les acteurs de la chaîne de dépense sont reliés par le SIGFiP en vue d'une meilleure circulation de l'information et du suivi efficace de l'exécution budgétaire. Cependant, **le réseau SIGFiP présente des défaillances**. Les coupures intempestives du courant électrique, la non performance des sources énergétiques de relais (groupes électrogènes) et **la mauvaise utilisation du matériel informatique**, constituent des handicaps qui s'observent au niveau du système informatique. On dira donc que ces **dysfonctionnements retardent l'exécution à bonne date des activités et affecte ainsi la consommation des crédits**.

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

A ce niveau, **il est souvent observé de fréquents rejets des actes de dépenses**. Les rejets sont souvent la conséquence d'une mauvaise imputation de la dépense selon leur nature ou leur objet ; la non

disponibilité des crédits ; la non concordance du montant de la dépense en lettre et en chiffre. Ceci dénote **la non maîtrise de l'objet et de la nature même de chaque ligne ou rubrique budgétaire**. Par contre, pour les visas différés, c'est souvent des manques ou insuffisances de pièces justificatives ou de signature qui les motivent.

Dans ce cas, le CF ou son délégué saisit les motifs du différé à l'écran, puis édite la fiche de notification du différé. Le dossier informatique passe alors dans l'état « différé par le CF » et la fiche de notification du différé est envoyée au DRFM appuyé du dossier concerné pour satisfaction aux motifs du différé. Au bout d'un délai de quinze jours, si le dossier mis en différé n'est pas régularisé, il est automatiquement rejeté par le système. Le DRFM contresigne le bon de commande visé par le délégué du CF et le notifie au fournisseur qui s'exécute en livrant la commande au GC ou à son représentant.

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

b- La liquidation de la dépense

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

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

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

dans le cas de la réalisation des marchés de travaux ou même de livraison de matériels lourds.

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

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

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

c- L'ordonnancement de la dépense ou le mandatement

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

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

Tableau n°4 : Point d'exécution financière par nature des dépenses

Année	Libellé	Dotation	Engagement	Taux eng	Ordonn	Taux ordonn
2005	Fonction	64 535 774	62 361 406	96,63	53 879 530	83,49
	DC	15 106 524	5 691 940	37,68	4 601 643	30,46
	Fin inté	4 959 014	3 564 007	71,87	2 473 710	49,88
	Fin exté	10 147 510	2 127 033	20,97	2 127 933	20,97
	Total	79 642 298	68 053 346	85,45	58 481 173	73,43
2006	Fonction	74 404 719	62 199 081	83,60	31 779 216	42,71
	DC	12 734 014	4 360 629	34,24	3 741 685	29,38
	Fin inté	8 184 014	2 488 778	30,41	1 955 885	23,90
	Fin exté	4 550 000	1 871 851	41,14	1 785 800	39,25
	Total	87 138 733	66 559 710	76,38	35 520 901	40,76
2007	Fonction	63 082 001	55 591 110	88,13	49 565 757	78,57
	DC	18 653 022	8 561 829	45,90	2 523 539	13,53
	Fin inté	10 811 303	5 049 620	46,71	2 310 023	21,37
	Fin exté	7 841 719	3 512 209	44,79	213 516	2,72
	Total	81 735 023	64 152 939	78,49	52 089 296	63,73
2008	Fonction	78 666 626	66 871 140	85,01	62 355 893	79,27
	DC	19 117 662	12 164 897	63,63	2 217 485	11,60
	Fin inté	12 988 402	9 003 036	69,32	1 533 010	11,80
	Fin exté	6 129 260	3 161 861	51,59	684 475	11,17
	Total	97 784 288	79 036 037	80,83	64 573 378	66,04

Source : DRFM / MEMP (2005 à 2008)

Fin inté : Financement intérieur
 Fin exté : Financement extérieur
 DC : Dépenses en capital
 Fonction : Fonctionnement

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

Si le taux d'exécution base engagement s'est amélioré entre 2007 et 2008, le taux base ordonnancement connaît une régression importante.

Malgré les améliorations constatées, notamment en engagement, l'exécution des dépenses d'investissement sur les ressources intérieures comme extérieures, continue de rencontrer de grandes difficultés. Or les dépenses en capital constituaient 23% du budget du MEMP en 2008 et font souvent objet de marchés publics. On note ainsi **des difficultés de décaissement des crédits budgétaires.**

Le nouveau code des marchés publics applicable en République du Bénin prévoit que les marchés de travaux doivent être passés dans un délai de soixante quinze (75) jours.

Le tableau ci-dessous nous renseigne sur les délais de passation des marchés publics observés à la CPMP du MEMP.

Tableau n°5 : Délais de passation des marchés de construction

	Délais d'adjudication (jours)	Délais de notification (jours)	Délais de passation des Marchés (jours)
Moyen	26	124	714
Ecart type	50	124	901
Maximum	189	297	2043
Minimum	0	0	38

Source : CPMP/MEMP (2006 - 2008)

Ces données découlent d'un échantillon tiré sur la période 2006 à 2008. La mise ensemble des marchés de la période est due au fait qu'au début, la CPMP a mis du temps avant son fonctionnement réel. En 2006, elle est restée presque sans activité, en 2007 elle a connu un début timide et c'est en 2008 que la majorité des dossiers de marchés a été signée.

L'analyse de ce tableau montre que les délais de passation des marchés publics sont largement au-delà des prescriptions des dispositions de la loi de finances en la matière. Cette pratique de lenteur et de retard dans l'exécution des marchés publics constitue un handicap sérieux à la consommation optimale des crédits. On note ainsi **le non respect des délais de passation des marchés publics**.

Par ailleurs, en ce qui concerne les projets inscrits au budget du MEMP, ils ne sont exécutés qu'en partie comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n°6 : Point de l'exécution physique des projets gérés par le MEMP en 2009

	Intitulé des projets	Niveau de réalisation
1	Programme de Construction, de Réhabilitation et d'Equipement de Salles de Classe dans les Ecoles Primaires Publiques	55,30%
2	Programme d'Appui au Développement du MEMP	25,32%
3	Projet de Création de Centres de Documentation dans les Unités Pédagogiques	36,15%
4	Programme Spécial de Construction, de Réhabilitation et d'Equipement des Infrastructures Scolaires dans les Zones Frontalières et Lacustres du Bénin	45%
5	Projet de Construction et d'Equipement des Salles de Classe dans les Ecoles à Discontinuité Educative	40,50%
6	Programme un Elève sous un toit, une Classe, un Maître pour l'enseignement primaire : Projet de Développement de l'Enseignement Primaire	54,12%
7	Programme de Construction et d'Equipement d'Ecoles Primaires au Bénin (Japon phase 4)	41,25%
8	Programme de Construction, de réhabilitation et d'Equipement des Infrastructures Administratives et Sportives	35,01%
9	Programme d'appui à la mise en œuvre du PDDSE	55,36%
10	Programme d'Appui à l'Intégration Scolaire des Enfants Handicapés	48%

Source : DRFM/MEMP (2009)

De l'analyse de ce tableau, **il ressort une exécution partielle des projets.**

d- La phase comptable : le paiement

Cette phase est celle des comptables assignataires. Ils procèdent aux vérifications nécessaires, à la prise en charge des titres de paiement et au paiement matériel des bénéficiaires. A ce niveau, nous avons pu constater que le délai de paiement des titres est relativement long. Ce qui fait qu'on assiste le plus souvent au règlement tardif des titres de paiement notamment, les avances de démarrage aux attributaires des

marchés publics et les premières avances au profit des régisseurs. Il y a **une mise à disposition tardive des fonds.**

2- La procédure exceptionnelle

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

a - Dépenses exécutées par ordre de paiement

Le GC envoie une lettre d'appel de fonds à l'ordonnateur délégué, qui fait saisir les données, vérifie la saisie, valide et édite l'OP qu'il transmet au CF.

Le CF ou son délégué réceptionne le dossier, effectue les contrôles réglementaires, donne ou refuse son visa et le retourne au DRFM par bordereau de transmission.

Le DRFM signe l'OP et le transmet au Trésor Public pour prise en charge et paiement.

En cas de nomination d'un nouveau régisseur sur une ancienne régie, celui-ci doit continuer d'utiliser le même compte déjà ouvert pour cette régie au Trésor Public.

Pour les nouvelles régies d'avance, des retards sont observés dans leur création et dans la nomination des régisseurs.

Il est constaté un **retard dans la création des régies d'avance et dans la signature des actes de nomination des coordonnateurs et régisseurs de Projets/programmes.**

b- Procédure engagement - ordonnancement

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

Pour l'engagement-ordonnancement, les deux opérations se réalisent de façon concomitante

Le GC rassemble les pièces justificatives, certifie les factures et prépare la liquidation, remplit une demande d'engagement (réservation de crédits) et transmet l'ensemble du dossier à l'ordonnateur délégué par bordereau d'envoi.

Le renouvellement des avances se fera au prorata des pièces justificatives disponibles.

Un agent de l'ordonnateur délégué réceptionne le dossier, l'étudie et saisit les données dans le SIGFIP avant de le lui soumettre.

Le DRFM vérifie le dossier, le valide et édite le mandat qu'il transmet au CF ou à son délégué accompagné de la fiche d'engagement.

Le CF procède aux contrôles réglementaires, accorde ou refuse son visa et retourne le dossier au DRFM.

Le DRFM signe le mandat et les pièces justificatives et transmet le dossier au Trésor Public pour prise en charge et paiement par bordereau de transmission.

Le paiement s'effectue dans les mêmes conditions que celui d'une dépense résultant des autres procédures.

c- Procédure de délégation ordonnancement

Cette procédure est utilisée pour exécuter les dépenses des postes diplomatiques. L'engagement et l'ordonnancement sont faits concomitamment. Le circuit est le même que pour les dépenses à exécuter par la procédure engagement-ordonnancement.

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

Section 2 : Du ciblage aux séquences de résolution de la problématique

Dans cette section, nous procédons au ciblage de la problématique, puis nous déterminons les séquences de résolution de la problématique.

Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique

Il intéresse essentiellement les atouts mais aussi les faiblesses notées dans le mécanisme développé supra.

I - Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Les observations issues de nos investigations ont permis de relever aussi bien les atouts que les imperfections que comporte la gestion des crédits d'investissements publics du MEMP. Ces imperfections ont été exprimées dans notre travail sous forme de conclusions séquentielles et il convient de les récapituler. C'est à ce travail que nous allons nous atteler dans cette partie de notre développement.

A -Inventaire des atouts

De l'état des lieux de base, nous avons pu relever les forces suivantes :

- l'existence d'une politique de communication interne ;
- l'importance accordée au secteur de l'enseignement ;
- l'élaboration du PIP fait l'objet de concertation des cadres du Ministère des Finances, des ministères sectoriels et du MPDEAP ;
- déconcentration de la fonction d'ordonnateur ;
- l'informatisation du circuit de la dépense ;
- la déconcentration du contrôle financier dans les ministères sectoriels.
- l'actualisation du manuel de procédures d'élaboration du PIP.

B -Inventaire des faiblesses

Les causes des contre performances du MEMP en matière d'exécution des dépenses en capital sont :

- l'insuffisance de personnel qualifié à la DRFM et à la DPP;
- le manque d'infrastructures adéquates pour abriter les services ;
- les défaillances du SIGFiP ;
- la mauvaise utilisation du matériel informatique ;
- les fréquents rejets des actes de dépenses ;
- la mauvaise exécution des commandes publiques ;
- le décalage entre les taux d'engagement et les taux d'ordonnancement ;
- le non respect du délai de traitement des dossiers à la DRFM ;
- les difficultés de décaissement des crédits budgétaires ;
- le non respect des délais de passation des marchés publics ;
- les délais de paiement relativement longs ;
- la mise à disposition tardive des fonds ;
- le retard dans la création des régies d'avance et dans la signature des actes de nomination des coordonnateurs et régisseurs de projets programmes.

Une analyse des différents problèmes permet de les regrouper en trois centres d'intérêt tel que libellé dans le tableau ci-après :

Tableau n°7 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques
1	Elaboration du budget programme	<ul style="list-style-type: none"> - la non maîtrise de l'objet de chaque ligne budgétaire - l'insuffisance de personnel qualifié - le manque d'infrastructures adéquates pour abriter les services
2	Gestion des finances publiques	<ul style="list-style-type: none"> - le non respect du délai de traitement des dossiers à la DRFM - les fréquents rejets des actes de dépenses - la défaillance du SIGFIP - la mauvaise exécution des commandes publiques - la mauvaise utilisation du matériel informatique
3	Consommation des crédits d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> - la mise à disposition tardive des fonds - le décalage entre les taux d'engagement et les taux d'ordonnancement - les difficultés de décaissement des crédits budgétaires - la nomination tardive des régisseurs et coordonnateurs de projets - le non respect des délais de passation des marchés publics - l'exécution partielle des activités inscrites au PTA - les délais de paiement relativement longs

Source : Résultats des enquêtes (2009)

Après le regroupement par centre d'intérêt, nous allons identifier, compte tenu de chaque centre d'intérêt, un problème général et dégager la problématique qui en découle.

Tableau n°8 : Identification des problématiques possibles

Centre d'intérêt	Problème général	Problématiques
Elaboration du budget programme	Mauvaise élaboration du budget programmes	Problématique d'une bonne élaboration du budget programmes
Gestion des projets/programmes	Gestion peu efficace des projets/programmes	Problématique d'une gestion efficace des projets/programmes
Consommation des crédits d'investissement	Consommation non optimale des crédits d'investissement	Problématique d'une amélioration de la consommation des crédits d'investissement

Source : Résultats des enquêtes (2009)

II - Formulation du sujet

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

- la problématique d'une bonne élaboration du budget programmes ;
- la problématique d'une gestion efficace des projets/programmes ;
- la problématique d'une amélioration de la consommation des crédits d'investissement.

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

L'étude de la problématique d'une bonne élaboration du budget programmes permettra aux ministères sectoriels d'établir des priorités, lors de la programmation des projets. Ainsi, seront exécutés des projets qui ont un impact positif et immédiat sur la population. Notre manque d'intérêt à cette problématique se justifie par le fait qu'elle n'a pas une implication directe dans le domaine de recherche que nous voulons aborder.

La problématique d'une gestion efficace des projets permettra de mieux exécuter les dépenses en capital de façon globale. Cependant, elle a déjà fait l'objet de bon nombre de mémoires de fin de formation.

Le département des Enseignements Maternel et Primaire étant un secteur très important dans la transmission des valeurs sociales, il demeure très sensible et toute défaillance du système a des répercussions sur la qualité de l'éducation de base. C'est pourquoi, il urge que les dotations consacrées à la réalisation des objectifs de ce secteur puissent être bien gérées. En effet, les crédits budgétaires alloués à ce secteur, sont destinés à la réalisation des activités préalablement identifiées et susceptibles d'atteindre les résultats en adéquation avec les objectifs fixés. D'importants crédits non consommés font objet de report pour les exercices à venir. Dans un contexte, où les besoins du secteur en infrastructures éducatives sont sans cesse croissants, il paraît opportun d'améliorer la consommation des crédits alloués au secteur.

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

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

Paragraphe 2 : Spécification et séquences de résolution de la problématique

I - Spécification de la problématique

Malgré tous les efforts mis en œuvre par les gestionnaires de crédits, la consommation non optimale des crédits d'investissement public s'est avérée persistante. Ses manifestations par problème spécifique se déclinent comme suit :

- la mise à disposition tardive des fonds ;
- le décalage entre les taux d'engagement et les taux d'ordonnancement ;
- les difficultés de décaissement des crédits budgétaires ;
- la nomination tardive des régisseurs et coordonnateurs de projets programmes ;
- le non respect des délais de passation des marchés publics ;
- l'exécution partielle des activités inscrites au PTA ;
- les délais de paiement relativement longs.

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

- le non respect des délais de passation des marchés publics ;
- les difficultés de décaissement des crédits budgétaires ;
- la mise à disposition tardive des fonds.

II - Séquences de résolution de la problématique

Une fois les problèmes spécifiques définis, la problématique spécifiée, et le sujet formulé, notre démarche méthodologique suivra les séquences ci après :

- fixation des objectifs de la recherche ;
- formulation des hypothèses de travail ;
- construction du tableau de bord de l'étude (TBE);
- revue de la littérature ;
- choix de la méthodologie de l'étude ;
- collecte des données ;
- analyse des données ;
- établissement du diagnostic ;
- formulation des approches de solutions ;
- définition des conditions de mise en œuvre des solutions ;
- établissement du tableau de synthèse de l'étude.

CHAPITRE DEUXIEME

*DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX CONDITIONS DE
MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS*

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

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

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

I – Objectifs, causes et hypothèses

A - Objectifs de l'étude

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

1 - Objectif général

L'objectif général de notre travail est de contribuer à l'amélioration de la consommation des crédits d'investissement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

2- Objectifs spécifiques

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

- proposer des mesures pour le respect des délais de passation des marchés publics ;
- contribuer à l'amélioration des systèmes de décaissement des crédits budgétaires ;
- envisager une mise à disposition diligente des fonds.

B- Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution

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

Les gestionnaires de crédits n'envoient pas à temps à la cellule de passation des marchés publics leurs besoins malgré les lettres de relance de cette dernière. Ceci fait que les dossiers d'appel d'offres (DAO) ne sont pas vite élaborés. Aussi, tous les ministères sont tenus de faire parvenir leurs dossiers à la Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP) pour avis si les montants de ces derniers dépassent le seuil de compétence de la CPMP. On observe un nombre élevé de DAO et une insuffisance numérique du personnel devant les traiter. Tout ceci entraîne l'avis tardif de la DNMP.

De notre analyse, nous avons constaté que l'élaboration tardive des DAO et l'avis tardif de la DNMP sont les raisons d'être du non respect des délais de passation des marchés publics. La vraie cause du problème spécifique n°1 est la lenteur dans le processus de passation des marchés publics.

Au regard de tout ce qui précède, notre hypothèse n°1 peut être formulée de la manière suivante : le non respect des délais de passation des marchés publics s'explique par la lenteur dans le processus de passation des marchés publics. **(Hypothèse n°1)**.

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

L'informatisation du circuit d'exécution des dépenses publiques a permis de mettre en réseau le DRFM avec les structures de la DGB et de la DGTCP en vue d'assurer la transparence et la célérité dans la consommation des crédits budgétaires. Mais ce système n'est pas opérationnel à plein temps, ce qui retarde le décaissement des fonds. En outre, les problèmes sans cesse croissants de la trésorerie de l'Etat peuvent être une source de non paiement à temps des prestataires. La

non disponibilité des crédits inhibe le décaissement. Par ailleurs, pour les ressources extérieures, les méthodes de décaissement à mettre en œuvre sont discutées et arrêtées au cours des négociations de l'accord. Elles sont souvent consignées dans un document appelé « lettre de décaissement ». Le décaissement des fonds est sujet à des conditions préalables. Or la satisfaction de ces conditions n'est pas chose aisée. Le décaissement des fonds est spécifique à chaque PTF. Toutefois, il convient de souligner que cet aspect lié au PTF n'est plus une cause fondamentale, car il y a une harmonisation des procédures de décaissement mise en œuvre par le programme FAST-TRACK au MEMP.

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

- les dysfonctionnements du SIGFiP ;
- les problèmes de trésorerie de l'Etat.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse n°2 comme suit: les difficultés de décaissement des crédits budgétaires sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et aux difficultés de trésorerie de l'Etat.

(Hypothèse n°2)

3 – Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Le problème spécifique n°3 est la mise à disposition tardive des fonds. Les causes supposées être à la base de ce problème peuvent être :

- le faible taux de recouvrement des recettes ;
- la lenteur dans les procédures d'exécution du budget général de l'Etat.

Le faible taux de recouvrement des recettes ne nous paraît pas meilleur car les avances de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest couvrent les déficits temporaires de trésorerie de l'Etat.

En revanche, lorsque nous retenons la lenteur dans les procédures d'exécution du budget, cette cause nous semble plus plausible. De nos

investigations au service épargne, il faut en moyenne trois (03) mois entre la date d'appel de fonds et la date d'approvisionnement des comptes. A cela, s'ajoute la durée des autres étapes. Cet état de choses est conjugué avec la date d'arrêt des écritures qui intervient généralement en octobre.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse comme suit : la mise à disposition tardive des fonds est due à la lenteur dans les procédures d'exécution du budget général de l'Etat. **(Hypothèse n°3)**

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

A- Tableau de bord de l'étude (TBE)

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les causes supposées être à la base des problèmes identifiées et les hypothèses de travail formulées, il convient de les résumer dans le tableau de bord de l'étude ci- après :

Tableau n°9 : TBE

Tableau de Bord de l'Etude : «Contribution à l'amélioration de la consommation des crédits d'investissement du MEMP »

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes	Hypothèses	
Niveau général	La consommation non optimale des crédits d'investissement	Contribuer à l'amélioration de la consommation des crédits d'investissements	-	-	
N I V E A U S P E C I F I Q U E S	1	Le non respect des délais de passation des marchés publics	Proposer des mesures pour le respect des délais de passation des marchés publics	Lenteur dans le processus de passation des marchés publics	Le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à la lenteur dans le processus de passation des marchés publics
	2	Les difficultés de décaissement des crédits budgétaires	Contribuer à l'amélioration des systèmes de décaissement des crédits budgétaires	- Dysfonctionnements du SIGFiP - Problèmes de trésorerie de l'Etat	Les difficultés de décaissement des crédits budgétaires sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et aux problèmes de trésorerie de l'Etat
	3	La mise à disposition tardive des fonds	Envisager une mise à disposition diligente des fonds	Lenteur dans les procédures d'exécution du budget général de l'Etat	La mise à disposition tardive des fonds est due à la lenteur dans les procédures d'exécution du budget général de l'Etat

Source : Résultats des enquêtes

B- Revue de littérature

La revue de littérature permet, dans le cadre de toute recherche, de faire le point des connaissances sur les problèmes identifiés. Ce point des

connaissances passe par l'approche de certains auteurs du domaine à travers leurs écrits et publications.

1- Contribution des auteurs par rapport au problème spécifique lié au non respect des délais de passation des marchés publics

Les marchés publics sont régis par la Loi n°2004-18 du 27/08/2004 modifiant l'ordonnance n°96-04 du 31/01/1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin.

Ikram QAOUTI, reconnaît une lenteur inhérente à la passation des marchés publics. Selon lui, un marché public lancé par une structure étatique passe un ensemble d'étapes procédurales avant son exécution, ce qui rallonge le délai de passation. A cela, il faut ajouter le temps qu'il faut pour contrôler l'opportunité de l'acte créant ainsi une lourdeur dans la procédure. Les retards observés dans l'attribution des marchés publics constituent une entrave à la mise en œuvre des différents projets. Ainsi, les goulots d'étranglement observés, non seulement dans l'attribution mais également dans l'exécution des marchés publics sont préjudiciables à la population, ce qui retarde ou empêche la jouissance des infrastructures et services auxquels elle aspire. Par ailleurs, les retards dans la passation des marchés publics affectent considérablement l'esprit d'entreprise qu'a le soumissionnaire. Cette situation affecte aussi le coût des marchés publics. En effet, l'entrepreneur, le fournisseur ou prestataire de service soumissionnaire qui est conscient qu'il peut être engagé dans une procédure longue, lente et lourde, peut alors 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.

Pour pallier les problèmes de lenteur dans la passation des marchés publics, l'auteur préconise une simplification des procédures allant

jusqu'à la dématérialisation des marchés publics. On pourrait ainsi se passer des appels d'offres et acquérir des biens et services par internet.¹

Aussi, plusieurs maux ont été relevés par l'atelier « Manifestation et pratique de la corruption dans les marchés publics ». Au nombre de ceux-ci, nous pouvons citer :

- l'utilisation abusive des marchés de gré à gré ;
- le fractionnement irrégulier des dépenses publiques ;
- le favoritisme ;
- le cahier des charges biaisées ;
- la pratique de la consultation restreinte ;
- la prise illégale des intérêts ;
- le délit de pantouflage ;²
- les offres anormalement basses ;
- la complaisance ;
- le tripatouillage ;
- le bradage du patrimoine national ;
- les ententes, la corruption et les factures non justifiées ;
- les pressions politiques et les facultés d'influence.

Toujours dans le cadre des marchés publics s'est tenu à Abomey, du 21 novembre 2009 au 24 novembre 2009, un séminaire de formation en procédures des marchés publics portant sur :

- l'état des lieux de la réforme des marchés publics au Bénin ;
- le nouveau code des marchés publics et de délégation des services publics ;
- le nouveau cadre institutionnel des marchés publics ;

Par rapport au nouveau code, ont été étudiés les procédures de passation des marchés publics et de délégation des marchés publics et les conditions de mise en œuvre, l'exécution et le règlement des marchés

¹ ABOUDOU Mama Zakaryaou (2009) « Contribution à l'amélioration de la consommation des crédits d'investissement du Ministère de la Santé », mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM AFT

² Lorsqu'un fonctionnaire soumissionne à un avis d'appel d'offres dont il est membre de la commission par personne interposée ou par le biais d'une société lui appartenant

publics, les contentieux et sanctions relatifs aux marchés publics et délégation de services publics.

2- Contribution des auteurs par rapport au problème lié aux difficultés de décaissement des crédits budgétaires

Par rapport à ce problème de difficultés de décaissement des crédits budgétaires, nous n'avons pas pu faire de réelles similitudes avec des écrits ou des publications disponibles.

Cependant, nous pouvons signaler qu'au soutien de la réforme des procédures d'exécution des dépenses publiques, adoptée par décret n°2006-601 du 29 novembre 2000, se trouvent l'informatisation du circuit de la dépense et la gestion des projets financés sur ressources extérieures.

La mise en place du SIGFiP permet une gestion automatisée de l'exécution des dépenses et de relier tous les acteurs de la chaîne de dépenses en vue d'une meilleure circulation de l'information et d'un suivi efficient de l'exécution budgétaire.

Il était prévu à court terme la couverture progressive de tous les ministères sectoriels et les institutions de l'Etat. Aujourd'hui, cette couverture est faite. Mais d'énormes problèmes de connexion, de fermeture anticipée se posent, et il urge de leur apporter solutions pour faciliter une meilleure analyse des activités financières des services publics, la transparence des documents budgétaires et une circulation plus rapide des informations.

3- Contribution des auteurs par rapport au problème spécifique lié à la mise à disposition tardive des fonds

GNIMADI (2009) estime que la lenteur dans l'administration publique est due à une gestion non axée sur les objectifs et l'obligation de résultats, un déficit de moyens dans certains cas. Selon lui, certains

comportements notamment la paresse, le retard, les absences, la corruption et l'attraction de gain facile, contribuent à l'inefficacité et à l'échec d'une organisation rationnelle des services publics donc de la productivité.

L'auteur préconise des solutions au nombre desquelles : l'instauration d'un travail par objectifs en lieu et place du travail activité ; l'instauration de l'obligation de résultats ; la mise en place d'un système fiable d'évaluation des performances individuelle et organisationnelle ; la mise en place de moyens adéquats, d'un mécanisme efficace d'avancement et de suivi de carrière basée sur la performance individuelle ; la dépolitisation de l'administration publique ; la lutte contre la corruption.³

La principale cause se trouvant à la base de ce problème est la lenteur dans l'exécution du budget général de l'Etat. Selon Maurice DUVERGER (1978), l'exécution du budget est dominée par l'idée du contrôle. Ce contrôle entraîne une lenteur considérable dans l'exécution des dépenses publiques. C'est pour palier ce problème que le MEF, soucieux de la lenteur observée dans les procédures d'exécution des dépenses publiques, a adopté depuis le 19/12/2000 des réformes au niveau desdites procédures.

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

³ HOUMENOU Andoche (2005) « Contribution à l'amélioration de la consommation des crédits d'investissement du Ministère de la Santé », mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM AHUI

Quant à de SOUZA, il suggère les actions suivantes :

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

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

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

Pour BANWOLA (2006), une bonne gestion des ressources humaines permet de répondre aux problèmes de la lourdeur observée dans l'exécution des dépenses publiques.

Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude

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

I -Approche théorique

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

A- Choix des outils théoriques liés au non respect des délais de passation des marchés publics

1- Normes ou repères d'amélioration

La passation des marchés publics constitue un sujet à ne pas négliger dans l'exécution des dépenses en capital. A ce titre, le délai (75 jours) de passation des marchés publics doit être respecté.

2- Seuil de décision

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

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

B -Choix des outils théoriques liés aux difficultés de décaissement des crédits budgétaires

1 -Normes ou repères d'amélioration

Pour remédier à ce problème de difficultés de décaissement des crédits budgétaires, il est judicieux de procéder au renforcement du réseau SIGFIP et d'améliorer la trésorerie de l'Etat.

2- Seuil de décision

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

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

C- Choix des outils théoriques liés à la mise à disposition tardive des fonds

1- Normes ou repères d'amélioration

Pour remédier à ce problème de mise à disposition tardive des fonds, il est nécessaire de mettre en œuvre des stratégies pour accélérer les procédures administratives.

2 -Seuil de décision

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et du questionnaire adressé aux acteurs de la chaîne des dépenses. Les entretiens ont été faits avec les responsables de la DRFM et de la DPP du MEMP.

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

II -Approche empirique

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

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

A- Objectif de la collecte des données

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

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

- le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à la lenteur dans le processus de passation des marchés publics ;
- les difficultés de décaissement des crédits budgétaires sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et aux problèmes de trésorerie de l'Etat ;
- la mise à disposition tardive des fonds est due à la lenteur dans la procédure d'exécution du BGE.

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

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

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

L'échantillon représentatif est composé de 50 personnes dont :

- 22 agents de la DPP ;
- 20 agents de la DRFM ;
- 8 agents de la Cellule de Passation des Marchés Publics.

C - Spécification des données à mobiliser

Les données à mobiliser à travers notre enquête concernent :

- les causes réelles qui justifient le non respect des délais de passation des marchés publics ;
- les causes se trouvant à la base des difficultés de décaissement des crédits budgétaires ;
- les raisons qui expliquent la mise en place tardive des crédits budgétaires.

D - Conception d'un guide d'entretien

En vue de la vérification de nos hypothèses, nous avons réalisé un guide d'entretien qui est conçu par rapport aux problèmes spécifiques identifiés. Ce guide nous a servi d'une part à vérifier, de façon directe, les hypothèses et d'autre part à recueillir les suggestions des différents acteurs.

E -Recherche documentaire

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

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

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

Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses

I – De la mobilisation à l'analyse des données

A- Mobilisation des données

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

B- Difficultés rencontrées

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

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

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

C- Limites des données

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

D - Présentation et analyse des données

1- Présentation et analyse des données collectées relatives au non respect des délais de passation des marchés publics

Des divers entretiens que nous avons eus avec les acteurs de la chaîne d'exécution des dépenses publiques et des questionnaires adressés à ces mêmes acteurs, par rapport au non respect des délais de passation des marchés publics, les données ci-après ont été recueillies et consignées dans le tableau suivant :

Tableau n°10 : Répartition des données relatives au non respect des délais de passation des marchés publics

Eléments de réponses	Effectif	Fréquence
L'élaboration tardive des DAO	10	0,2
L'avis tardif de la DNMP	15	0,3
La lenteur dans le processus de passation des marchés publics	25	0,5
Total	50	1

Source : Résultats des enquêtes

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

- 20% des enquêtés répondent que le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à l'élaboration tardive des DAO ;
- 30% des enquêtés répondent que le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à l'avis tardif de la DNMP ;
- 50% des enquêtés répondent que le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à la lenteur dans le processus de passation des marchés publics.

2- Présentation et analyse des données collectées relatives aux difficultés de décaissement des crédits budgétaires

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

Tableau n°11: Répartition des données relatives aux difficultés de décaissement des crédits budgétaires

Eléments	Effectif	Fréquence relative
Dysfonctionnements du SIGFiP	25	0,5
Problèmes de trésorerie de l'Etat	25	0,5
Total	50	1

Source : Résultats des enquêtes

- 50% des enquêtés affirment que les difficultés de décaissement des crédits budgétaires sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP ;
- 50% des enquêtés affirment que les difficultés de décaissement des crédits sont dues aux problèmes de trésorerie de l'Etat.

3- Présentation et analyse des données relatives à la mise à disposition tardive des fonds

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

Tableau n°12: Répartition des données relatives à la mise à disposition tardive des fonds

Eléments	Effectif	Fréquence relative
Faible taux de recouvrement des recettes	22	0,44
Lenteur dans la procédure d'exécution du BGE	28	0,56
Total	50	1

Source : Résultats des enquêtes

- 44% des enquêtés estiment que le faible taux de recouvrement des recettes explique la mise à disposition tardive des fonds ;
- 56% des enquêtés lient ce problème à la lenteur dans la procédure d'exécution du BGE.

II - Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic

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

A -Vérification des hypothèses

Elle se fait par rapport à chaque problème spécifique.

1- vérification de l'hypothèse n°1

L'analyse des données des enquêtes recueillies nous permet de nous rendre compte de la récurrence du problème de non respect des délais de passation des marchés publics ; la cause qui justifie cet état de choses est la lenteur dans le processus de passation des marchés publics.

A cet effet, nos enquêtes sur le terrain confirment que le problème du non respect des délais de passation des marchés publics est dû à la lenteur

dans le processus de passation des marchés publics ; par conséquent, **l'hypothèse n°1 est entièrement vérifiée.**

2- Vérification de l'hypothèse n°2

Il résulte de l'analyse des données recueillies lors des enquêtes que, les difficultés de décaissement des crédits budgétaires sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et aux problèmes de trésorerie de l'Etat.

A cet effet, l'hypothèse selon laquelle les difficultés de décaissement des crédits budgétaires sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et aux problèmes de trésorerie de l'Etat se trouve être entièrement vérifiée. **L'hypothèse n°2 est entièrement vérifiée.**

3- Vérification de l'hypothèse n°3

L'analyse des données recueillies nous a permis de constater la récurrence du retard dans la mise à disposition des fonds et la cause se trouvant à l'origine de ce problème est la lenteur dans la procédure d'exécution du budget général de l'Etat.

Cette raison vient donc confirmer l'hypothèse selon laquelle la mise à disposition tardive des fonds est due à la lenteur dans la procédure d'exécution du BGE. **L'hypothèse n°3 est complètement vérifiée.**

B- Etablissement du diagnostic

1- Élément de diagnostic n°1

Le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à la lenteur du processus de passation des marchés publics.

2- Élément de diagnostic n°2

Les difficultés de décaissement des crédits budgétaires sont dues aux dysfonctionnements du SIGFiP et aux problèmes de trésorerie de l'Etat.

3- Elément de diagnostic n°3

La mise à disposition tardive des fonds résulte de la lenteur dans la procédure d'exécution du budget général de l'Etat.

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

Paragraphe 2 : Les approches de solutions et les conditions de leur mise en oeuvre

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

I- Les approches de solutions

A- Approches de solutions au non respect des délais de passation des marchés publics

De la vérification des hypothèses, il ressort que la lenteur dans le processus de passation des marchés publics explique le non respect des délais de passation des marchés publics. En effet, avec la volonté manifeste des gouvernants actuels de faire du Bénin un pays émergent avec un taux de croissance à deux chiffres, il est opportun de responsabiliser chaque membre de la CPMP avec rédaction d'un manuel de procédure décrivant les tâches afin que les marchés puissent être passés dans les délais raisonnables ou du moins légaux et que les responsabilités puissent être situées.

Il faut également que les gouvernants pensent à une formation accélérée et rigoureuse des organes chargés de la passation des marchés publics

et à décourager les esprits pessimistes. Par ailleurs, les procédures de passation des marchés publics doivent être bien maîtrisées par les agents.

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

B- Approches de solutions aux difficultés de décaissement des crédits budgétaires

Quant au problème spécifique n°2, le diagnostic établi révèle que les difficultés de décaissement des crédits budgétaires s'expliquent par les dysfonctionnements du réseau SIGFiP et les difficultés de trésorerie de l'Etat.

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

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

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

Tout ceci facilite certes le décaissement des crédits budgétaires, mais il faut que les ressources soient disponibles.

Pour résoudre les difficultés de trésorerie, nous proposons l'amélioration des systèmes de recouvrement des recettes fiscales. Il faudrait, à cet

effet, renforcer les capacités des régies financières. L'Etat pourrait trouver un système de motivation du personnel des régies en vue d'améliorer, de façon significative, les recettes publiques.

C- Approches de solutions au problème de mise à disposition tardive des fonds

La lenteur dans la procédure d'exécution du budget général de l'Etat est à l'origine de la mise à disposition tardive des fonds.

Résoudre ce problème, revient à accélérer la procédure d'exécution du budget. Pour atteindre cet objectif, le MEMP doit réduire les délais de traitement des dossiers en prenant les dispositions suivantes :

- mettre les crédits en place dès le vote et la promulgation de la loi de finances ;
- informer les fournisseurs sur les pièces à fournir selon la nature de la dépense ;
- traiter, dans les meilleurs délais, les dossiers à la DRFM.

La procédure de mise en place des premières avances doit être enclenchée juste après la notification des crédits.

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

Les solutions proposées ne trouveront leur efficacité qu'après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre. L'amélioration de la consommation des crédits d'investissement du MEMP suppose la résolution des problèmes spécifiques à travers les approches de solutions proposées. Cependant, l'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra être complète, que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre.

A- Conditions de mise en œuvre des solutions

1- Recommandations à l'endroit des autorités gouvernementales

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

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

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

2- Recommandations à l'endroit de la Cellule de Passation des Marchés Publics

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

- élaborer dans les meilleurs délais les dossiers d'appel d'offres ;
- veiller au respect des délais de passation des marchés publics et au suivi adéquat des résultats de dépouillement et de jugement des offres transmis à la DNMP pour avis. Tout ceci afin que les marchés soient attribués tôt aux entrepreneurs et prestataires pour permettre à ces derniers de disposer d'un temps raisonnable pour leur exécution, conformément aux clauses contractuelles contenues dans le PTA.
- transmettre à bonne date le plan de passation des marchés du MEMP à la DNMP afin que cette dernière puisse planifier ses activités en conséquence.

3- Recommandation liées aux ressources

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

4- Recommandations liées au cadre institutionnel

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

- vulgariser tous les documents de stratégies existant dans le système ;
- prévoir un renforcement de capacité en matière de gestion de projet notamment les étapes de formulation des projets (analyse de besoins, étude de faisabilité, rédaction des documents de programmes).

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

- d'élaborer le plan d'opérationnalisation des programmes appuyé du plan de travail des cellules de suivi évaluation qu'ils feront parvenir à la DGB au plus tard le 20 janvier ;
- d'élaborer les outils de gestion notamment : le plan d'opérationnalisation du budget programme, le plan de passation des marchés, le plan de mandatement, le plan de trésorerie et ce, au plus tard le 31 janvier ;
- d'élaborer des rapports d'étape à la fin du premier semestre ;
- d'élaborer des rapports de performances à la fin de chaque gestion budgétaire ;
- de créer ou de rendre fonctionnels, au niveau de chaque ministère ou institution de l'Etat les comités de suivi évaluation du PIP.

5- Recommandations liées à la planification

- Elaborer les projets de plans de travail annuel, de plans de passation des marchés publics et les plans de consommation des crédits au cours du dernier trimestre de l'année N-1 ;
- inviter la Cellule de Suivi-Evaluation (CSE) à veiller à l'harmonisation des chronogrammes au cours des différentes sessions de programmation ;
- faire élaborer, par toutes les structures, les manuels de procédures ;

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

II- Tableau de synthèse de l'étude

Tableau n°13 : TSE

Tableau de Synthèse de l'Etude : « Contribution à l'amélioration de la consommation des crédits d'investissement du MEMP »

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Solutions	
Niveau général	Consommation non optimale des crédits d'investissement	Contribuer à l'amélioration de la consommation des crédits d'investissement	-	-	-	
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	Non respect des délais de passation des marchés publics	Proposer des mesures pour le respect des délais de passation des marchés publics	Lenteur dans le processus de passation des marchés publics	Le non respect des délais de passation des marchés publics est dû à la lenteur dans le processus de passation des marchés publics	-Responsabiliser chaque membre de la CPMP, avec description des tâches - Former les membres de la cellule afin qu'ils maîtrisent la procédure de passation des marchés publics - Associer à l'application de la procédure un suivi adéquat des dossiers de la cellule transmis à la DNMP pour avis.
	2	Difficultés de décaissement des crédits budgétaires	Contribuer à l'amélioration des systèmes de décaissement des crédits budgétaires	- dysfonctionnements du SIGFiP ; - problèmes de trésorerie de l'Etat	Les difficultés de décaissement des crédits budgétaires sont dues aux dysfonctionnements de l'Etat et aux problèmes de trésorerie de l'Etat	- Renforcer et assurer la maintenance préventive du réseau SIGFiP - Améliorer le système de recouvrement des recettes
	3	Mise à disposition tardive des fonds	Envisager une mise à disposition diligente des fonds	Lenteur dans la procédure d'exécution du budget général de l'Etat	La mise à disposition tardive des fonds est due à la lenteur dans le processus d'exécution du budget général de l'Etat	-Informer les fournisseurs sur les pièces à fournir selon la nature de la dépense; - Mobiliser les crédits en fonction des plans de consommation

Sources : Résultats des enquêtes (2009)

CONCLUSION GENERALE

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

- le non respect des délais de passation des marchés publics ;
- les difficultés de décaissement des crédits budgétaires ;
- la mise à disposition tardive des fonds.

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

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

- proposer des mesures pour le respect des délais de passation des marchés publics ;
- contribuer à l'amélioration des systèmes de décaissement des crédits budgétaires ;
- envisager une mise à disposition diligente des fonds.

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

Notre conviction est que la prise en compte des recommandations et l'application correcte des solutions proposées permettent d'améliorer la

consommation des crédits d'investissement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GENERAUX

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

II -MEMOIRES

- AWANOU Victoire (2005) : « Contribution à la dynamisation de la procédure d'exécution du BGE pour une consommation efficiente des crédits budgétaires », Mémoire de fin de formation, cycle I, Administration des Finances et Trésor, ENAM.
- OLOUKOÏ Isidor Worou (2007) : « Contribution à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires : cas du Ministère de la Santé », Mémoire de fin de formation, cycle II, Administration des Finances et Trésor.
- VODOUGNON Ulrich (2005) : « Contribution à l'amélioration de l'exécution du programme d'investissements publics au Ministère de la Santé Publique », mémoire de fin de formation, cycle I, Administration des Finances et Trésor.
- DAGBO Méline (2007) : « Contribution à l'amélioration d'une consommation optimale des crédits d'investissement public de la DGTP », mémoire de fin de formation du cycle II, Administration des Finances et Trésor, ENAM.

- ADJANONHOUN Christelle (2008) : « Contribution à une gestion efficiente des crédits délégués dans les zones sanitaires des départements de l'Atlantique - Littoral », mémoire de fin de formation, cycle I, Administration des Finances et Trésor.
- GNIMADI Destin (2009) « Administration, la lenteur de tortue qui tue le développement », mémoire de fin de formation.

III -PUBLICATIONS DIVERSES

- Formation sur les nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques
- Rapport de performance (2008) du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (Avril 2009).
- Revue du secteur de l'éducation du lundi 27 au jeudi 30 avril 2009 (Rapport général).
- Analyse du CDMT sectoriel 2009-2011 et des CDMT des ministères en charge de l'éducation (Revue sectorielle du 27 au 30 avril 2009).
- de SOUZA F. « Le budget programmes concepts de base et méthodologie d'élaboration ».

IV -TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Loi organique n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances
- Décret n°2006-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat
- Décret n°2008-733 du 22 décembre 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
- Code des marchés publics

ANNEXES

Annexe1

Organigramme du MEMP

Annexe2

Questionnaire

Madame, Monsieur Bonjour

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

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

- 1- La consommation non optimale des crédits d'investissement publics peut être due :
 - au non respect des délais de passation des marchés publics ;
 - aux difficultés de décaissement des crédits;
 - à la mise en place tardive des crédits budgétaires ;
 - Autres propositions.

- 2- Le non respect des délais de passation des marchés publics est du :
 - à l'élaboration tardive des dossiers d'appel d'offre ;
 - à l'avis tardif de la Direction Nationale des Marchés Publics ;
 - à la lenteur du processus de passation des marchés publics ;
 - autres propositions

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

- les dysfonctionnements du SIGFiP ;
- les difficultés de trésorerie de l'Etat ;
- la multiplicité et la complexité des procédures des PTF ;
- autres propositions.

4- Qu'est ce qui justifie le retard dans la mise en place des crédits ;

- le faible taux de recouvrement des recettes
- la lenteur dans la procédure d'exécution du budget.

Merci

Annexe 3

GUIDE D'ENTRETIEN

- 1- Pouvez-vous nous citer quelques raisons qui expliquent la non consommation des crédits d'investissement publics de votre ministère ?

- 2- Pensez-vous que la lenteur dans le processus de passation des marchés publics peut être à la base du non respect des délais de passation des marchés publics ?

- 3- Qu'est-ce qui explique les difficultés de décaissement des crédits budgétaires ?

- 4- La lenteur dans la procédure d'exécution du budget général de l'Etat peut-elle être à la base du retard observé dans la mise en place des crédits budgétaires ?

- 5- Selon vous quelles sont les solutions à proposer pour une amélioration de la consommation des crédits d'investissement ?

- 6- Avez-vous des recommandations pour la mise en œuvre des solutions proposées ? Si oui lesquelles ?

Merci

TABLE DES MATIERES

Jury d'évaluation du mémoire	i
Déclaration d'engagement de l'auteur	ii
Dédicace	iii
Remerciements	iv
Liste des sigles et abréviations	v
Liste des tableaux	vi
Résumé	vii
Sommaire	viii
Introduction	1
Chapitre premier : de la restitution des observations de stage	5
Au ciblage de la problématique liée à l'amélioration de la Consommation des crédits d'investissement	
Section 1 : Observations de stage	6
Paragraphe 1 : Présentation générale du MEMP	6
I- Historique, missions et organisation	6
A- Historique	6
B- Missions et organisation	7
1- Mission	7
2- Organisation	8
a- Les directions centrales	8
b- Les directions techniques	8
II- Présentation de la DPP et de la DRFM	9
A – La DPP	9
B – La DRFM	10
Paragraphe 2 : Etat des lieux de base sur les prestations et les activités du cadre de l'étude	10
I – Les ressources du Ministère	11
A – Les ressources humaines	11
B – Les ressources financières et matérielles	12

II – Elaboration du PIP et les procédures d'exécution des dépenses publiques	13
A – Elaboration du PIP	13
B – Les procédures d'exécution des dépenses publiques	15
1 – La procédure normale	16
a – L'engagement	16
b – Liquidation de la dépense	18
c – Ordonnancement de la dépense	19
d – La phase comptable : le paiement	22
2 – Procédure exceptionnelle	23
a - Dépenses exécutées sur ordre de paiement	23
b – Procédure engagement ordonnancement	23
c – Procédure de délégation ordonnancement	24
Section 2 : Du ciblage aux séquences de résolution de la problématique	25
Paragraphe 1 : Ciblage de la problématique	25
I – Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	25
A – Inventaire des atouts	25
B – Inventaire des faiblesses	26
II – Formulation du sujet	28
Paragraphe 2 : Spécification et séquences de résolution de la problématique	30
I – Spécification de la problématique	30
II – Séquences de résolution de la problématique	30
Chapitre deuxième : Du cadre théorique de l'étude aux conditions de mise en œuvre des solutions	32
Section 1 : Du cadre théorique de l'étude à la méthodologie adoptée	33
Paragraphe 1 : Des objectifs de l'étude à la revue de littérature	33
I – Objectifs, causes et hypothèses	33
A – Objectifs de l'étude	33
1 – Objectif général	33
2 – Objectifs spécifiques	33

B – Causes et hypothèses liées aux problèmes en résolution	34
1 – Causes et hypothèses liées au PS n° 1	34
2 – Causes et hypothèses liées au PS n° 2	34
3 – Causes et hypothèses liées au PS n° 3	35
II – Tableau de bord de l'étude et revue de littérature	36
A – Tableau de bord	37
B – Revue de littérature	37
1 – Contribution des auteurs par rapport au PS n° 1	38
2 – Contribution des auteurs par rapport au PS n° 2	40
3 – Contribution des auteurs par rapport au PS n° 3	40
Paragraphe 2 : Méthodologie de l'étude	42
I – Approches théoriques	42
A – Choix des outils théoriques liés au PS n° 1	43
1- Normes ou repères d'amélioration	43
2 – Seuil de décision	43
B – Choix des outils théoriques liés au PS n° 2	43
1- Normes ou repères d'amélioration	43
2 – Seuil de décision	43
C – Choix des outils théoriques liés au PS n° 3	44
1- Normes ou repères d'amélioration	44
2 – Seuil de décision	44
II – Approches empiriques	44
A – Objectifs de la collecte des données	45
B – Cadre de l'enquête et choix de l'échantillon	45
C – Spécification des données à mobiliser	46
D – Conception d'un guide d'entretien	46
E – Recherche documentaire	46
Section 2 : Des enquêtes de vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions	46
Paragraphe 1 : Enquêtes et vérification des hypothèses	47
I – De la mobilisation à l'analyse des données	47
A – Mobilisation des données	47

B – Difficultés rencontrées	47
C – Limites des données	47
D – Présentation et analyse des données	48
1 – Présentation et analyse des données collectées relatives au PS n° 1	48
2 – Présentation et analyse des données collectées relatives au PS n° 2	49
3 – Présentation et analyse des données collectées relatives au PS n° 3	49
II- Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic	50
A– Vérification des hypothèses	50
1 – Vérification de l'hypothèse n° 1	50
2 – Vérification de l'hypothèse n° 2	51
3 – Vérification de l'hypothèse n° 3	51
B – Etablissement du diagnostic	51
1 – Élément de diagnostic n° 1	51
2 – Élément de diagnostic n° 2	51
3 – Élément de diagnostic n° 3	52
Paragraphe 2 : Des approches de solutions aux conditions de mise en œuvre	52
I- Les approches de solutions	52
A- Approches de solutions au PS n° 1	52
B- Approches de solutions au PS n° 2	53
C- Approches de solutions au PS n° 3	54
II- Conditions de mise en œuvre des solutions et tableau de synthèse de l'étude	54
A- Conditions de mise en œuvre des solutions	55
1- Recommandations à l'endroit des autorités gouvernementales	55
2- Recommandations à l'endroit de la CPMP	56
3- Recommandations liées aux ressources	56
4- Recommandations liées au cadre institutionnel	56
5- Recommandations liées à la planification	58

B- Tableau de synthèse e l'étude	59
CONCLUSION	60
Bibliographie	63
Annexes	

