



Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

**CESAG EXECUTIVE EDUCATION
(CEE)**

**MBA ADMINISTRATION ET
GESTION**

**12^{ième} Promotion
(2013-2014)**

Mémoire de fin d'étude

THEME

**ANALYSE DU PROCESSUS D'EXECUTION DU
BUDGET DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE :
CAS DU MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DE
L'EMPLOI DU SENEGAL**

Présenté par :

Mr IBRAHIMA CISSOKHO

Sous la direction de

Dr Mouhamadou Lamine YADE

**Enseignant chercheur, professeur
associé au CESAG**

Octobre 2014

DEDICACES

Je dédie ce mémoire à :

- mon épouse Fatou Kiné MBENGUE pour ses prières et son soutien permanent ;
- ma mère Mame Bousso MBAYE et mon père Famara, pour leurs prières et conseils ;
- mon grand frère et grand ami Amadou CISSOKHO ;
- mes frères et sœurs ;
- toute ma famille et ;
- tous mes amis.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

Ma reconnaissance envers tous ceux qui ont participé à la réalisation de ce mémoire.

Je remercie infiniment DIEU de m'avoir accordé une santé et une volonté de continuer mon cursus scolaire.

Mes remerciements vont à l'endroit de :

- mon épouse Fatou Kine MBENGUE pour son soutien et sa patience ;
- monsieur Abdoulaye NDIAYE, Conseiller au Bureau Organisation et Méthode du Secrétariat Général de la Présidence ;
- monsieur Abdoulaye SECK Coordonnateur de la Cellule de Passation des Marchés du Ministère des Sports pour ses conseils pratiques ;
- docteur Mouhamadou Lamine Yade, pour son soutien et ses conseils ;
- tous mes collègues et tout le corps Professoral du CESAG.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AAO : Avis d'Appel d'Offres

AC : Autorité Contractante

AGPM : Avis Général de Passation des Marchés

AON : Avis d'Appel d'Offres National

AOI : Avis d'Appel d'Offres International

AOO : Appel d'Offres Ouvert

AOR : Avis d'Appel d'Offres Restreint

ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publics

BCI : Budget Consolidé d'Investissement

CAD : Comité d'Aide au Développement

CCVA : Commission de Contrôle des Véhicules Administratifs

CEP : Cellule d'Etudes et de Planification

CMP : Code des Marchés Publics

CM : Commission des Marchés

CPM : Cellule de Passation des Marchés

DAGE : Direction de l'Administration générale et de l'Equipement

DCMP : Direction Centrale des Marchés Publics

ED : Entente Directe

FMI : Fonds Monétaire International

GAR : Gestion Axée sur les Résultats

ISPE : Instrument de Soutien à la Politique Economique

LIGA : Indice Ibrahim de la gouvernance africaine

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MJEPVC : Ministère de la Jeunesse, de l'Emploi et de la Promotion des Valeurs Civiques

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economique

PAP : Plan d'actions prioritaires

PCRBF : Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières

PME : Petite et Moyenne Entreprise

PPM : Plan de Passation des Marchés

PRM : Personne Responsable du Marché

PSE : Plan Sénégal Emergent

MJFPE : Ministère de la Jeunesse, de la Formation Professionnelle et de l'Emploi

SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SYGMAP : Système de Gestion des Marchés Publics

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africain

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : représentation graphique des résultats du guide d'entretien.....	63
Figure 2 : représentation graphique des résultats du questionnaire.....	65
Figure 3 : représentation graphique de l'échantillon.....	67

CESAG - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES ANNEXES

ANNEXES 1 : Exemple de formules de certification	82
ANNEXE 2 : Exemple de formule de liquidation	83
ANNEXE 3 : Récapitulatif des Appels d’offres et DRP de la DAGE.....	84
ANNEXE 4 : ORGANIGRAMME DU MINISTERE	85
ANNEXE 5 : Tableau 2 (Guide d’entretien)	86
ANNEXE 6 : Tableau n°3 : synthèse des thématiques du questionnaire	86
ANNEXE 7 : LE QUESTIONNAIRE	87
ANNEXE 8 : GUIDE D’ENTRETIEN	90
ANNEXE 9 : Modèle Plan de Passation des Marchés (PPM).....	92
ANNEXE 10 : Modèle d’Avis Général de Passation des Marchés (AGPM).....	93

SOMMAIRE

DEDICACES	i
REMERCIEMENTS	ii
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	iii
LISTE DES FIGURES	v
LISTE DES ANNEXES.....	vi
INTRODUCTION GENERALE	1
<i>Première Partie : Cadre théorique et conceptuel du système des Finances Publiques</i>	7
Chapitre 1 : Définitions, caractéristiques et principes du budget	8
Section 1: Définitions, concepts et caractéristiques du budget.....	8
Section 2 : Les différents types et principes de budget	9
Section 3 : Le projet d'élaboration du budget public	13
Chapitre 2 : Présentation des différentes phases d'exécution du budget.....	16
Section 1 : Présentation de la phase de l'engagement des dépenses.....	16
Section 2 : Présentation de la phase de liquidation	20
Chapitre 3 : Méthodologie de recherche.....	28
Section 1 : Description du processus d'exécution du budget.....	28
Section 2 : les outils de collecte de données	37
<i>Deuxième Partie : Présentation de l'entité, Analyse et interprétation du processus d'exécution du budget</i>	40
Chapitre 4 : Présentation de l'entité étudiée	42
Section 1 : Contexte et missions de l'entité.....	42
Section 2 : Organisation et objectifs de la DAGE.....	43
Chapitre 5 : Présentation du processus d'exécution du budget du département.....	46
Section 1 : Processus d'exécution d'une demande de renseignements et de prix (DRP)	46
Section 2 : Présentation du processus d'exécution d'un appel d'offres (AO).....	49
Chapitre 6 : analyse, interprétation des résultats	58
Section1 : Analyse du processus d'exécution du budget	58
Section 2 : Analyse et interprétation des données.....	61
Chapitre 7: Recommandations.....	75
Section 1 : Recommandation au niveau interne.....	75
Section 2 : Recommandation au niveau externe	76
CONCLUSION GENERALE	78
BILIOGRAPHIE	81

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION GENERALE

« Accroître l'efficacité, l'efficience de la transparence du système des finances publiques est un souci permanent pour les gouvernements. Tous les acteurs de la commande publique, reconnaissent qu'une utilisation plus efficace des deniers publics requiert l'existence d'un système de gestion publique bien conçu, performant, conforme aux normes admises à l'échelle internationale, et répondant aux besoins bien identifiés de l'administration publique »¹.

Depuis une décennie, le Sénégal a renoué avec une croissance positive d'environ 5% par an, l'inflation est maîtrisée à un niveau de 2-3% par an, la stabilisation des finances publiques est presque achevée avec un déficit moyen de 3% du produit intérieur brut (PIB). Le solde courant de la balance des paiements est maintenu à un niveau soutenable de 7 à 8% qui est financé par les apports extérieurs conséquents.

Dès lors, l'accent mis sur l'éradication de la pauvreté par le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) adopté en décembre 2001 par le Gouvernement du Sénégal, qui va sous-tendre les politiques économiques des prochaines années, trouve tout son sens mais aussi pose le défi des capacités de l'Etat à accélérer la croissance. Cette politique lui permettra d'accroître les revenus individuels, et d'optimiser l'utilisation des moyens mis à sa disposition par la communauté nationale et internationale, pour améliorer durablement les conditions de vie et l'environnement des populations.

A cet égard, les conditions de succès dans la mise en œuvre de cette stratégie de lutte contre la pauvreté reposeront fondamentalement sur les efforts visant à doter l'administration publique en général et les collectivités locales en particulier, des capacités et moyens indispensables à leur mutation. Dans ce vaste chantier, le défi important à relever a trait à l'amélioration de la gestion des finances publiques qui passera par :

- l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques, qui découlera de la modernisation et de l'adaptation du cadre budgétaire des dépenses publiques en vue de rendre les ministères dépensiers plus comptables de leurs résultats mais qui bénéficieront, en contrepartie, d'une

¹ Source OCDE

plus grande flexibilité dans l'utilisation des moyens et d'une meilleure prévisibilité dans la disponibilité des ressources ;

- la poursuite de la transformation du système fiscal (Douanes et Impôts) qui suppose la simplification des structures, de l'assiette, des taux et des procédures ainsi qu'une meilleure formation des hommes et une modernisation des outils et instruments.

Dans ce vaste chantier, figure également en priorité l'approfondissement de la décentralisation, en transférant le plus possible de compétences et de moyens aux collectivités locales tout en veillant à renforcer leurs capacités de conception, d'exécution et de suivi des programmes, pour maximiser les effets des politiques au niveau de la base.

Ainsi s'articulent les ambitions et les axes des réformes budgétaires que le Sénégal envisage de mettre en œuvre, avec le soutien de ses partenaires extérieurs, suivant des plans d'actions qui sont en train d'être déclinés pour le court, moyen et long terme.

C'est dans ce contexte que le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan a mis en place en 2003, le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF)².

En résumé, la volonté de maîtrise de la dépense publique et de modernisation du fonctionnement de l'administration désormais tenue de s'engager en termes d'objectifs et de résultats, restent liés à l'évolution des Etats. Elles contribuent à leur développement par l'amélioration de la productivité de la dépense publique, du renforcement de l'efficacité de la lutte contre la corruption, de la promotion des Petites et Moyennes Entreprises (PME).

Toutefois, son application au sein de l'administration publique centrale présente des contraintes dans son processus d'exécution à savoir :

- les rejets récurrents des dossiers d'engagements ou de liquidation à chaque étape de la procédure ;

² Site du Ministère de l'Economie et des Finances (Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financière)

- la lenteur constatée dans le traitement des dossiers ;
- le retard de paiement constaté de l'Etat vis-à-vis des fournisseurs ou prestataires, etc.

Voici se dégagent autant d'objectifs qui méritent une réflexion approfondie. Ainsi, les opportunités où s'appliquerait ce domaine sont visibles, expliquant en conséquence la pertinence du sujet.

C'est dans ce contexte des finances publiques que l'exécution du budget dans l'administration publique centrale (ministères) nous intéresse particulièrement. En effet, en dépit des multiples demandes de mesures nouvelles de la part des ministres dépensiers, les maigres ressources affectées aux différents ministères ne sont pas le plus souvent utilisées à 100%. Cette situation est du fait de plusieurs facteurs, mais les plus fréquents sont :

- le manque de formation des acteurs de la commande publique en gestion des finances publiques ;
- le problème d'une bonne planification des besoins avec des indicateurs précis ;
- le contrôle administratif très lourd (contrôle interne et externe) ;
- l'application correcte de la gestion axée des résultats dans l'administration ;
- les ponctions qui surviennent en milieu de gestion.

Ces facteurs entraînent le plus souvent des difficultés dans l'atteinte des objectifs fixés, mais aussi ont un impact négatif sur la création de richesse et la lutte contre le sous emploi.

Cette situation peut être remédiée par des solutions multiples que sont :

- le renforcement de l'efficacité du système de gestion publique plus moderne et plus performant ;
- l'évaluation du système de passation des marchés publics et des finances publiques ;
- le renforcement des capacités des agents de l'Etat dans la gestion des finances publiques et gestion administrative ;
- le règlement des problèmes institutionnels sur le changement en cours de

gestion budgétaire des ministres ;

- revoir les ponctions faites sur le budget en cours de gestion, car ayant toujours un impact très négatif sur le reste des procédures, etc.

De toutes ces solutions, nous pouvons retenir : le renforcement de l'efficacité du système de gestion publique plus moderne et plus performant.

Enfin, on peut tirer deux hypothèses dans notre recherche :

- Hypothèse 1 : Une transparence dans le traitement des dossiers peut permettre à l'administration d'être plus efficace et performante.
- Hypothèse 2 : Une bonne planification des besoins du département, pourrait diminuer très largement les contraintes liées aux procédures d'exécution budgétaire.

Ainsi, c'est dans cette optique que nous avons choisi notre thème : «Analyse du processus d'exécution du budget dans l'administration publique centrale : cas du Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi du Sénégal ».

A y voir de près se dégage un problème central. Cette problématique résulte de l'urgence à analyser le processus d'exécution du budget au sein de l'administration centrale afin de voir : les causes des contraintes internes (non maîtrise parfaite des dépenses publiques ou manque de personnels qualifiés) et externes (manque de liquidités pour assurer le paiement des bons délivrés par les autorités contractantes).

Notre choix se justifie du constat des nombreuses difficultés rencontrées dans le cadre d'application des procédures, mais aussi du fait du déficit d'absorption entière et transparente des crédits alloués à ces départements ministériels. Alors, il fallait voir les différentes contraintes liées aux processus d'exécution du budget.

Dans le choix du thème, un certain nombre d'objectifs se positionnent dans le cadre que nous avons choisi pour notre étude. L'application des procédures est vaste car, en finance publique, nous avons le budget de fonctionnement, le budget consolidé d'investissement, le budget du personnel, les transferts en capital, etc. Notre étude se limitera sur les budgets de fonctionnement et d'investissement au sein de l'administration centrale particulièrement, le Ministère de la Jeunesse, et de

l'Emploi.

Cette étude aura pour intérêt de permettre aux autorités du département à revoir le mode de fonctionnement de la gestion des crédits alloués pour l'améliorer et l'adapter aux besoins, afin d'être plus performant dans la phase du système de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), mais aussi, pourra être un outil de communication vis-à-vis des partenaires techniques de développement.

Ces objectifs peuvent être regroupés en deux : l'objectif général et les objectifs spécifiques :

➤ Objectif général

Il s'agit de permettre une meilleure appropriation, par les acteurs de la commande publique du processus d'exécution budgétaire, pour une meilleure efficacité d'exécution des dépenses publiques.

➤ Objectifs Spécifiques

On peut noter plusieurs objectifs pertinents mais, nous retiendrons quelques-uns, qui nous semblent plus importants et qui concernent directement le sujet de notre mémoire. Il s'agit :

- d'identifier les secteurs où les contraintes les plus visibles, afin de pallier aux manquements ;
- de montrer qu'une bonne planification des besoins peut améliorer de manière considérable l'exécution du budget.

Au cours de notre recherche, nous avons utilisé des ouvrages spécifiques aux domaines des finances publiques, de passation des marchés publics. Nous avons complété notre recherche en utilisant l'Internet, des mémoires qui ont eu à traiter le budget dans son ensemble, des circulaires du Ministère de l'Economie et des Finances (M.E.F), des rapports des Cellules de Passation des Marchés, du code des marchés publics, des publications de revue des marchés publics de l'ARMP. En plus, nous avons jugé utile d'utiliser le questionnaire comme outil de collecte d'informations que nous allons compléter par l'entretien et l'observation participante.

Dans le traitement de fond, deux parties seront traitées avant d'en venir aux recommandations. La première partie sera destinée à traiter le cadre théorique et conceptuel des finances publiques (le budget) et la deuxième partie nous permettra de faire l'analyse et l'interprétation du processus d'exécution du budget au Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi du Sénégal

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Première Partie : Cadre théorique et conceptuel
du système des Finances Publiques

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, les finances publiques occupent une place très importante dans le cadre de la bonne gouvernance d'un pays. La gestion budgétaire trouve son origine dans le domaine public. C'est un mécanisme d'allocation et de contrôle des ressources lié au fonctionnement parlementarisme, qui a ensuite été transporté pour accompagner le développement des grandes entreprises.³

Dans cette partie, nous traiterons trois chapitres essentiellement : le chapitre 1 traitera des définitions, concepts, caractéristiques et principes budgétaires alors que le chapitre 2 sera consacré aux procédures d'élaboration du budget et enfin le chapitre 3 permettra de voir la méthodologie de recherche appliquée.

³ L'essentiel de la gestion budgétaire ; 178 p.

Chapitre 1 : Définitions, caractéristiques et principes du budget

Le budget est un outil de gestion pour l'Etat du Sénégal. Il exprime les priorités politiques concernant la performance de l'économie d'un pays et traduit celles-ci par des propositions en matière de revenus et des allocations en matière de dépenses. Cette partie aura trois sections principalement : définitions et types de budget (section 1), les caractéristiques du budget (section 2) et les principes du budget (section 3).

Section 1: Définitions, concepts et caractéristiques du budget

Nous avons différents budgets, mais nous ne retiendrons que les budgets qui auront un rapport direct ou indirect à notre thème de mémoire.

1.1. Définitions du budget

Le dictionnaire le petit Larousse (2010) définit le budget comme un ensemble de comptes décrivant les ressources et charges de l'Etat, des Collectivités ou établissements Publics, pour un exercice annuel.

Pour l'Etat, le budget est l'acte par lequel un organisme public prévoit et autorise pour un an ses recettes et ses dépenses.

Pour les entreprises, le budget est un système d'information de nature comptable et financière qui présente la situation économique et financière de celles-ci après application des plans d'action envisagés.

Pour les ménages, le budget est moins formel, il est établi par le chef de ménage au moins par mois et un certain nombre d'obligations comme l'alimentation, le loyer, la scolarité, le transport qui sont des dépenses récurrentes auxquelles il doit faire face chaque mois⁴.

1.2. Les caractéristiques budgétaires

Nous savons par définition que le budget est prévisionnel, il est autorisé pour une année. Pour mieux en comprendre le sens, nous allons rendre plus claire cette

⁴ Définition tirée du cours des finances publiques du Master en Management et Régulation des Marché Publics

définition.

- Le budget est un état prévisionnel c'est-à-dire les recettes et dépenses sont déterminées à l'avance c'est-à-dire évaluer et chiffrer selon des procédures et des méthodes techniques qui garantissent sa fiabilité. C'est donc un instrument de gestion prévisionnelle qui organise pour un an la gestion financière des organismes publics.
- Le budget est un acte d'autorisation c'est-à-dire une seule prévision ne permet pas de faire le budget, il faut au préalable qu'il soit autorisé par l'organe public et ceux en vertu du principe fondamental qu'est le consentement à l'impôt (déclaration des droits de l'homme).
 - Le budget est annuel c'est-à-dire qu'il est voté une fois l'an et que son exécution se déroule en un an. En général, cette date coïncide avec l'année civile mais il peut arriver que cette période se chevauche sur deux années civiles (l'Angleterre et les Etats-Unis).

Section 2 : Les différents types et principes de budget

Le budget est un outil de gestion essentiel pour toute organisation qui se veut moderne. Nous distinguons⁵.

2.1.les différents types de budget

a) Budget d'exploitation : prévoir et contrôler !

Le budget d'exploitation (ou opérationnel) sert à chiffrer, pour les trois années à venir, l'évolution des charges (dépenses) et des revenus (recettes) de l'entreprise. Cette analyse stratégique, sous la forme de projections chiffrées, exige du chef d'entreprise une réflexion approfondie sur l'avenir de sa société en termes de : types et prix des produits, parts de marché, concurrence, demande, prix des matières premières et de main-d'œuvre, loyers, etc. Sur le plan comptable, l'analyse va déterminer le montant (estimé) du bénéfice brut et net. Si le calcul révèle une rentabilité insuffisante, des mesures devront très vite être prises. Le budget établi peut ensuite être contrôlé mois après mois.

⁵ Cours de gestion budgétaire CESAG

b) Budget de trésorerie : anticiper !

Un autre budget, qui découle du précédent, est le budget de trésorerie. Sa fonction est de prévoir, sur douze (12) à dix-huit (18) mois, quelle sera l'évolution des liquidités de l'entreprise, avec les sorties (paiements à faire) et les rentrées d'argent (factures encaissées). Il s'agit de chiffrer ces mouvements et, surtout, d'identifier les « creux » (les mois pendant lesquels peu d'argent est reçu et de gros montants sont à payer). Il peut être revu tous les six (6) à dix-huit (18) mois.

Ce budget de trésorerie est aussi très important pour la banque, à qui le chef d'entreprise s'adressera, si nécessaire, pour un crédit-pont de quelques mois, ou inversement, à qui il confiera son excédent temporaire de liquidités. Bref, ce budget est fondamental pour la pérennité de l'entreprise : les trois quart des jeunes sociétés qui sont déclarées en faillite le sont à cause d'un manque momentané de liquidités (problème de trésorerie).

c) Budget d'investissement : planifier !

Ce troisième type de budget s'adresse plutôt aux entreprises qui doivent régulièrement faire des achats conséquents (machines, matières premières, etc.). Ces dépenses peuvent être prévues et leur financement planifié : par autofinancement (fonds d'investissement) ou par crédit bancaire.

Ce budget d'investissement, s'il est mis en regard avec les deux autres budgets décrits ici, permet de déterminer la meilleure période pour effectuer les investissements prévus.

2.2. Les différents principes du budget

En droit français, on note six (06) grands principes que sont :

- l'adoption de la loi de finances chaque année pour une année (annualité budgétaire) ;
- une clarté dans l'information budgétaire adressée aux parlementaires en vue de l'adoption de la loi de finances (unité et universalité budgétaire) ;

- une présentation suffisamment détaillée des crédits budgétaires contenue dans la loi de finances (spécialité budgétaire) ;
- un équilibre entre les recettes et les dépenses de l'Etat (équilibre budgétaire) ;
- et une sincérité dans le contenu de la loi de finances (sincérité budgétaire).

Ces principes sont confirmés par la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finance (LOLF).

Par contre au Sénégal, nous constatons indépendamment de la règle constitutionnelle fondamentale de la compétence exclusive du Parlement, la réglementation budgétaire sénégalaise respecte, pour l'essentiel, quatre (04) principes notamment ceux de l'annualité, de l'universalité, de l'unité, et de l'équilibre. Il s'agit ici des principes sur lesquels se fondent l'élaboration du budget. Ces principes sont confirmés par la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant lois de finance⁶.

Aussi, un cinquième principe est énoncé par les théoriciens (le principe de la sincérité).

✓ **Le principe de l'annualité**

Le principe implique que le budget n'est voté que pour un an, et que les opérations qu'il autorise ne peuvent être exécutées que pendant l'année en cause (1er janvier-31 décembre). Ce principe a un double fondement, d'abord politique (l'Exécutif doit demander au Parlement au moins une fois par an les moyens de fonctionner), ensuite technique (difficulté de faire des prévisions précises à plus long terme).

Ce principe doit toutefois être concilié avec le rythme de la planification, qui suppose l'établissement de prévisions à long terme, au moins pour les dépenses d'investissement.

✓ **Le principe de l'universalité**

⁶ Cours de finances publiques au Master Management et Régulation des Marchés Publics de l'Institut de Régulation des Marchés Publics (année académique 2012-2013).

Ce principe consiste à fondre dans une seule masse les ressources et à imputer l'ensemble des dépenses sur cette masse de recettes.

Il permet ainsi à l'autorité qui vote le budget de connaître et de contrôler le montant exact des recettes et des dépenses. En conséquence, la compensation entre des recettes et des dépenses est interdite ainsi que l'affectation d'une recette à une dépense.

Le principe de l'universalité entraîne deux conséquences :

- la règle du produit brut : les dépenses et les recettes doivent figurer au budget pour leur montant intégral et non pour leur solde résultant de la compensation entre les dépenses et les recettes ;
- la règle de la non-affectation des recettes pose le principe de la couverture de l'ensemble des dépenses par l'ensemble des recettes et présente l'avantage de traiter de la même manière toutes les dépenses publiques.

Ce principe est indispensable, car l'activité de l'Etat est un tout, et doit nécessairement se traduire par des transferts d'un secteur à l'autre : il n'y a théoriquement pas de raison pour que les recettes prélevées sur un secteur économique donné soient utilisées pour financer des dépenses afférentes à ce même secteur. Dans le cas contraire, on assisterait au démembrement de l'Etat en féodalités economico-administratives, et le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) serait privé de tout moyen d'action pour réaliser les transferts nécessaires et l'équilibre économique global.

✓ **Le principe de l'unité**

La règle de l'unité prescrit dans sa conception traditionnelle la présentation dans un document unique de l'ensemble des recettes et de l'ensemble des dépenses.

Le budget présenté dans un seul et même document permet à l'autorité chargée du vote une bonne lisibilité des ressources et des charges, du montant et de la composition du budget. Cette vue d'ensemble facilite le contrôle parlementaire. Toutefois, la nature de certaines opérations exige qu'elles soient individualisées, soit

pour rapprocher plus aisément les recettes et les dépenses afférant à un même service (cas des exploitations à caractère industriel et commercial) soit pour tenir compte du caractère temporaire de la dépense (prêt et avances aux entreprises, par exemple). Ces pourquoi ces opérations ne peuvent figurer au « budget général » proprement dit. Le principe est cependant respecté. Il faut noter cependant que le principe de l'unité budgétaire implique théoriquement l'existence d'une seule loi de finances pour chaque année. Mais, il s'agit d'un idéal impossible à atteindre. En effet, en cours d'année, l'évolution de la conjoncture, la survenance de charges nouvelles obligent pratiquement toujours à rectifier en plus ou en moins les prévisions initiales. C'est l'objet des lois de finances rectificatives prévues par la loi.

✓ **Le principe de l'équilibre**

La conception classique du terme pose une égalité entre deux parties que sont les recettes et les dépenses. Ainsi, le budget doit être présenté et exécuté en équilibre.

La loi organique relative aux lois de finances, en son article premier, ne fait pas allusion à l'équilibre du budget, mais évoque seulement l'équilibre financier global. Ce qui se traduit par un équilibre réel (les prévisions de recettes et de dépenses doivent être sincères) et un équilibre à la fois global et sectoriel (ensemble des recettes = ensemble des dépenses ; égalité au niveau de chaque section : ordinaire et investissement).

✓ **Le principe de la sincérité**

« Le principe de sincérité budgétaire est un principe constitutionnel nouveau selon lequel les prévisions budgétaires doivent être évaluées et présentées de façon sincère ». Tel n'est pas encore le cas pour le Sénégal sur le principe de la sincérité budgétaire⁷.

Section 3 : Le projet d'élaboration du budget public

Au niveau de cette section, nous allons étudier le processus du projet de loi, de l'élaboration au vote du budget de l'Etat.

⁷ Loi organique française, 2001

3.1.L'élaboration du projet de budget public

Le projet est mis au point selon une procédure minutieusement décrite par le Ministère de l'Economie et des Finances. Elle s'ouvre par une décision du Président de la République fixant le volume global des recettes et des dépenses, et la répartition de ces ministères.

Vient ensuite une circulaire du MEF à ses collègues, leur notifiant les plafonds retenus. Ce document sera joint en annexe les normes et méthodes auxquelles seront présentées les demandes de crédits, et définissent les documents justificatifs à fournir. Sur la base de cette circulaire, les Ministres doivent adresser au MEF les propositions de dépenses concernant leur département. Après cette étape, commence les discussions entre chaque Ministère et la Direction du Budget (DB) du Ministère de l'Economie et des Finances. En cas de désaccord, le MEF tranche, sauf recours à l'arbitrage du Président de la République.

Tel est au moins l'économie de la procédure concernant les dépenses ordinaires qui nous intéresse essentiellement dans le cadre de notre mémoire.

3.2.Le contenu du projet de budget

Le projet de loi de finances proprement dit est un texte relativement court. Il est complété par les projets de décrets de répartition qui sont beaucoup plus détaillés.

Sauf disposition contraire, le projet de loi comprend quatre (04) parties :

- d'abord, la première partie, intitulée « voies et moyens », indique le montant global du budget général en recettes et en dépenses et autorise, le cas échéant, le Président de la République à contracter les emprunts intérieurs ou extérieurs dont il fixe le plafond ;

- ensuite, la deuxième partie est consacrée au « budget », elle énumère d'abord les recettes ordinaires, ventilées par chapitre (chaque chapitre est catégorisée par recette), viennent ensuite les dépenses ordinaires, répartie en trois titres : dette publique, pouvoirs publics et moyens des services. Ce dernier titre nous intéresse particulièrement dans le choix de notre thème. Il répartit les crédits de

fonctionnement entre les ministères ;

- puis, la troisième partie est consacrée aux comptes spéciaux du trésor : elle fixe les plafonds de dépense et les découverts maximaux autorisés pour chacune des catégories de comptes.

- et enfin, la quatrième partie, intitulée « dispositions diverses » comporte notamment l'autorisation des garanties et avals que l'Etat peut apporter aux emprunteurs contractés par certains organismes publics ou semi-publics.

Théoriquement, le projet de loi devrait distinguer, pour chaque chapitre, les « services votés » et les « mesures nouvelles », puisque les uns et les autres doivent être adoptés par le Parlement. Cette distinction, qui a une grande importance au niveau de la préparation du budget, ne ressort pas dans la présentation du projet de loi de finances, au moins dans la pratique.

3.3. Le vote du budget public

Le projet déposé par l'exécutif sur les bureaux du Parlement est discuté et adopté selon la procédure législative ordinaire dans la mesure où il n'y est pas dérogé par la Constitution ou par loi organique. Les dérogations peuvent être : l'examen en commission, le droit d'amendement, le nombre de votes distincts, les délais, la promulgation et décret de partition.

Conclusion :

Nonobstant de ce qui précède, nous allons retenir que les quatre principes au cours de nos travaux. Nous constatons que la définition du budget bien que paraissant simple, englobe beaucoup plus de choses que nous allons tenter d'élucider tout au long de nos travaux ; à commencer par la présentation des différentes procédures d'élaboration du budget (chapitre 2), avant d'en venir à la méthodologie de recherche (chapitre 3).

Chapitre 2 : Présentation des différentes phases d'exécution du budget

Le budget étant à la fois un acte législatif et un plan économique et financier qui régit la vie de tous les services de l'Etat, la procédure de son élaboration comprend nécessairement deux (02) phases : une phase de préparation administrative qui fait appel à tous les procédés de la coordination interministérielle, et une phase parlementaire, qui relève de la procédure législative (GAUTRON). Deux sections seront présentées dans cette partie que sont : le projet de loi de finances (section 1) et la présentation des différentes phases (section 2).

Section 1 : Présentation de la phase de l'engagement des dépenses

Les dépenses de l'Etat et des autres organismes publics doivent être autorisées par leur budget et être conformes aux lois et règlements.

1.1. Théorie de procédure d'engagement

L'Article 87 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose : «sous réserve des conditions prévues aux articles 100 et 101 ci-dessus, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées»⁸.

La procédure normale se fonde sur le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Toutes les dépenses de l'Etat sont en principe exécutées suivant cette procédure dite normale laquelle comporte deux phases principales :

- la phase administrative qui est de la responsabilité des administrateurs de crédits et des ordonnateurs et qui comporte les trois étapes que sont l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement ;
- la phase comptable qui est du ressort du comptable public et qui se traduit par l'acte de paiement.

⁸ Cours de finances publiques, master ARMP, 2012

L'engagement est l'acte par lequel un agent de l'ordre administratif habilité à cet effet crée ou constate à l'encontre de l'Etat ou d'un autre organisme public une obligation dont résultera une dépense. Il doit se limiter aux autorisations budgétaires, avis ou visas prévus par les lois et règlements propres à l'Etat et aux autres organismes publics. Nous distinguons l'engagement juridique et l'engagement comptable.

L'engagement juridique : L'engagement est en effet un acte juridique puisqu'il donne naissance à un lien juridique entre l'Etat et son contractant. Il peut revêtir plusieurs formes car pouvant résulter :

- de l'application de dispositions législatives ou réglementaires ;
- d'actes administratifs individuels ou collectifs d'agents publics ;
- de faits juridiques : des dommages et intérêts payés en cas d'accident.

L'article 91 du décret 2003.101 précise que les engagements de dépenses de l'Etat sont constitués, en ce qui concerne :

- les frais de personnel, par les textes législatifs ou réglementaires et les contrats relatifs au régime des soldes et indemnités, par les décisions prises concernant la situation de chaque agent ou les missions de travaux dont il est chargé ;
- les opérations immobilières, par la passation d'un contrat ou par la décision d'expropriation ou la décision en autorisant le paiement ;
- les subventions et secours, par les décisions ministérielles ;
- les frais de gestion, par les décisions des administrateurs qualifiés ;
- les charges résultant des opérations de trésorerie, par les décisions du Ministre chargé des Finances ;
- les autres dépenses, par les actes intervenus en vertu des textes législatifs ou réglementaires.

L'engagement comptable : C'est l'affectation ou la mobilisation de crédits budgétaires à la réalisation d'une dépense résultant de l'engagement juridique. Il nécessite la tenue d'une comptabilité puisqu'il est important de connaître à tout moment le montant des dépenses engagées par rapport aux crédits

budgétaires inscrits dans la Loi de Finances. Cette comptabilité permet également de dégager le montant des crédits disponibles correspondant aux possibilités d'engagements ultérieurs (voir document en annexe).

1.2.Les délais de la phase d'engagement

Les dépenses d'investissement ou dépenses en capital et les dépenses de personnel peuvent être engagées au titre d'une année budgétaire donnée du 1er janvier au 31 décembre.

Les dépenses ordinaires autres que le personnel doivent être engagées au moins un mois avant la fin de la gestion. Une circulaire du Ministère de l'Economie et des Finances précise les dates.

Après cette date, l'engagement des dépenses ne peut se faire que dans les cas suivants :

- quand un décret ouvre des crédits, ce qui équivaut implicitement à une autorisation de procéder à des engagements sur ces crédits ouverts ;
- en cas d'engagement de régularisation destiné à ramener à un montant définitif des engagements déjà pris pour des dépenses dont le montant n'était pas connu exactement ;
- exceptionnellement pour des besoins liés à l'urgence ou à des cas périlleux.

1.3.Les limites budgétaires

Les dépenses ne peuvent être engagées que jusqu'à concurrence des crédits budgétaires inscrits.

Spécialisées selon la nature des dépenses (dépenses permanentes ou dépenses éventuelles), elles possèdent toutefois des caractères différents précisés par la loi organique.

La loi 2001-09 du 15/10/01 portant loi organique relative aux lois de finances distingue deux catégories de crédits : les crédits évaluatifs et les crédits limitatifs.

Par crédits évaluatifs, on entend ceux servant à acquitter les dettes de l'Etat résultant des dispositions législatives spéciales ou de conventions permanentes approuvée par la loi. Ils s'appliquent aux charges de la dette publique, aux frais de justice et aux réparations civiles, aux remboursements, aux dégrèvements et aux restitutions, ainsi qu'aux dépenses imputables sur les chapitres dont l'énumération figure sur un état spécial annexé à la loi de finances. De par leur nature les dépenses correspondantes s'imputent au besoin au-delà de la dotation inscrite.

Sont considérés comme crédits limitatifs ceux visant des dépenses autres que celles évoquées ci-dessus.

Les dépenses concernées ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts. Toutefois, ces crédits peuvent cependant être augmentés par une loi de finances rectificative ou par un décret d'avance pris en cas d'urgence ou de nécessité impérieuse.

1.4. Le contrôle de la phase d'engagement

Le contrôle de l'engagement entre dans le cadre du contrôle administratif à priori, lequel incombe, s'agissant des opérations budgétaires de l'Etat, au Contrôleur des Opérations financières (COF), dirigé par un fonctionnaire de la hiérarchie A qui a rang de directeur dépendant de la Direction Générale des Finances.

L'institution du COF résulte de l'application de la directive UEMOA n°05/97 du 21/12/98 relative aux lois de finances (art. 65).

Le COF peut disposer de représentants auprès des ministères dépensiers et auprès des services extérieurs de l'Etat.

Dans le cadre de ce contrôle, tous les actes portant engagement de dépense sont soumis au visa préalable du COF. Il s'agit entre autres actes, des contrats, des arrêtés, des mesures ou décisions ayant des incidences financières. Le COF examine ces projets d'acte au regard des critères suivants :

- imputation de la dépense ;
- disponibilité des crédits ;

- application des dispositions d'ordre financières ;
- respect des lois et règlements ;
- conformité avec les autorisations parlementaires ;
- conséquences éventuelles des mesures proposées sur les finances publiques.

Enfin, il convient de préciser qu'en dehors du COF, les ordonnateurs (délégués ou secondaires) exercent sur les propositions d'engagement qui leur sont soumises par les Administrateurs de crédits, un contrôle pouvant être sanctionné soit par une approbation, soit par un rejet. L'engagement est matérialisé par l'émission d'un titre de créance par l'ordonnateur.

Section 2 : Présentation de la phase de liquidation

La liquidation est l'opération qui consiste à constater et à arrêter les droits des créanciers. Constater les droits des créanciers consiste à vérifier l'existence et l'exigibilité des créances. Arrêter les droits des créanciers consiste à fixer le montant de la dette à la date de la liquidation.

En effet, il s'agit de constater que le service est fait avant de procéder à la liquidation proprement dite c'est-à-dire d'arrêter le montant exact de la dette de l'Etat. L'étape de vérification du service fait revêt une grande importance puisque conditionnant l'existence juridique de la dette.

En résumé, la liquidation consiste à calculer le montant exact de la dette après s'être assuré qu'elle est bien exigible.

a) - Pièces justificatives : La liquidation ne peut être effectuée qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits des créanciers. Ces titres sont établis conformément à la réglementation en vigueur et déterminés sur les bases suivantes :

- dépenses de personnel : états nominatifs datés, arrêtés en toutes lettres et signés, mentionnant le grade ou l'emploi, la situation de famille, la période de service et le décompte détaillé des sommes dues ;
- dépenses de matériel et de travaux d'entretien : factures, mémoires ou décomptes datés, arrêtés en toutes lettres et signés et comportant la

certification du service fait et la mention de liquidation, soit sur les pièces elles-mêmes, soit en cas d'utilisation de procédés informatiques de comptabilisation, sur les titres de créances ou de certification ;

- dans les deux cas et suivant les besoins : arrêtés, décisions, conventions ou marchés et, en général, toutes pièces justifiant les factures ou états ci-dessus.

Les formules de certification varient également en fonction de la nature de la dépense.

b) - Présentation de la phase d'ordonnancement : L'ordonnancement est l'acte administratif par lequel, conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou celle des autres organismes publics. Cet acte se traduit par l'établissement et la remise aux comptables d'un titre de paiement accompagné des pièces justificatives.

L'ordonnancement peut également intervenir à titre de régularisation en vue de prescrire au comptable public principal d'imputer dans ses écritures, des opérations antérieures effectuées à titre provisoire, tant par lui-même ou ses subordonnés que par des régisseurs d'avances.

Chaque titre de paiement doit comporter des mentions obligatoires telles que l'année, l'imputation budgétaire de la dépense etc., et ne peut être émis que dans la limite des crédits ouverts et engagés, sous réserve du caractère évaluatif de ces derniers.

c) - Autorités compétentes : L'acte d'ordonnancement relève de l'ordonnateur, en l'occurrence le Ministre chargé des Finances. Dans les faits, ce dernier a délégué ses fonctions à des agents de l'ordre administratif intervenant, soit au niveau central, soit au niveau local. Dans le contexte qui nous intéresse, nous allons parler nous intéresser du niveau central.

Au niveau central, l'autorité compétente pour procéder à l'ordonnancement est le Ministre des Finances qui, par délégation, permet aux directions suivantes d'ordonnancer des dépenses :

- pour les dépenses de fonctionnement : l'ordonnancement est effectuée par la

Direction du budget ;

- pour les dépenses d'investissement : la Direction de la Dette et la Direction de l'investissement sont chargées de l'ordonnancement ;
- pour les dépenses de personnel et de pension (FNR), c'est la Direction de la Solde, des Pensions et Rentes viagères ;
- pour certaines dépenses des comptes spéciaux du Trésor : c'est la Direction de la Monnaie et du Crédit ; c'est le cas par exemple du prêt au logement dit prêt DMC et des avances.

d) - Les formes d'ordonnancement : L'ordonnancement se traduit juridiquement par une double opération :

- l'ordre de payer donné par l'ordonnateur au comptable par un titre de paiement ;
- la remise aux créanciers et aux comptables d'un titre de règlement (mandats, avis de crédits, bons de caisse, avis de règlement extérieurs) afin que ce dernier procède au paiement.

Chaque titre de paiement doit être accompagné des pièces nécessaires pour conférer à la dépense une régularité conformément à la réglementation (articles 103, 104 et 106)⁹.

La forme et les modalités d'émission des mandats sont fixées par instruction du Ministre chargé des Finances, s'agissant de l'Etat et par la réglementation propre aux autres organismes publics.

e) - Les délais : Le problème de la détermination du délai imparti pour procéder à l'acte d'ordonnancement revêt deux aspects : le premier concerne la fixation du délai proprement dit d'ordonnancement : c'est la question du rattachement d'une dépense au budget d'une année considérée ; le deuxième est relatif à la durée de la

⁹Article 103 : Dans le cadre du contrôle de la régularité des pièces justificatives de dépenses, les comptables sont habilités à réclamer aux ordonnateurs ou administrateurs de crédits des certificats administratifs ou pièces justificatives complémentaires.

Article 104 : Le montant de chaque pièce justificative des mandats de paiement doit être énoncé non seulement en chiffre, mais aussi en toutes lettres, exception faite pour les opérations traitées par procédé informatique.

Les ratures, altérations, surcharges et renvois doivent être approuvés et signés par ceux qui ont arrêté les pièces justificatives et mandats de paiement.

Article 106 : Les mandats de paiement sont soumis au visa préalable du contrôleur des opérations financières.

période pendant laquelle les créanciers de l'Etat sont fondés à faire valoir leur droit : c'est le problème de la prescription des créances.

Le rattachement d'une dépense ordonnée à une gestion déterminée : Pour être rattachées au budget d'une année considérée, les dépenses doivent être ordonnancées dans les délais prévus (article 4 du décret 66-458).

C'est le visa qui fait foi et qui détermine la date de l'ordonnancement. Il convient de préciser qu'il s'agit d'une date comptable.

Il peut arriver que le visa se fasse après la clôture et que l'ordonnateur ait la possibilité de rattacher la dépense considérée à la gestion précédente. Il s'agit de la période complémentaire, période qui s'étale sur deux mois (2) mois après la fin de la gestion.

La prescription d'une dépense ordonnancée : La prescription est un concept de droit civil. En matière civile, la prescription se fait après 10 ans.

En matière de dépenses publiques, le délai de prescription est réduit à quatre ans (4 ans) : on parle de prescription quadriennale. On dit que « la prescription frappe la créance et le débiteur invoque la déchéance » mais il faut préciser que la prescription peut-être interrompue, c'est-à-dire qu'il y a des causes interruptives de la prescription. Ces causes sont :

- ✓ une demande écrite de la part du créancier ou de l'administrateur publique intéressée par le paiement, adressée au service compétent chargé du paiement ;
- ✓ un recours devant une juridiction ;
- ✓ l'émission d'un moyen de règlement partiel ;
- ✓ l'émission d'un moyen de règlement global.

La prescription peut être aussi suspendue : c'est lorsqu'après interruption de la cause suspensive, un nouveau délai court s'ajoute à celui déjà constaté avant l'introduction de la cause. Les cas de suspension sont :

- ✓ l'impossibilité ou l'empêchement d'agir ;

✓ lorsque le créancier ignore l'existence de la créance (absence d'information) ;

✓ par décision du ministre chargé des Finances, en raison des circonstances particulières liées à la situation du créancier.

Présentation de la phase paiement : Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, les paiements ne peuvent intervenir avant :

- l'échéance de la dette ;
- l'exécution du service ou la livraison des commandes ;
- la décision individuelle ou collective d'attribution de subvention, d'allocation ou d'avance.

Mais le paiement n'est pas une simple opération de caisse.

Le rôle du comptable en matière de paiements ne consiste pas seulement à sortir les fonds. Il revêt deux aspects correspondant à deux types de contrôle différents mais complémentaires : le rôle de payeur et le rôle de caissier.

Le contrôle du paiement : En matière de dépense, les comptables publics en deniers et valeurs sont tenus d'exercer des contrôles portant sur les points suivants (art. 26 décret 2003.101) :

- l'assignation de la dépense et la qualité de l'ordonnateur ;
- l'exacte imputation budgétaire de la dépense ;
- la disponibilité des crédits (ce point de contrôle n'est plus nécessaire avec l'automatisation de l'exécution de la dépense « SIGFIP »);
- la validité de la créance ;
- l'existence éventuelle d'oppositions, notamment de saisies-arrêts ou de décisions ;
- l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée.
- C'est seulement lorsque ces conditions sont réunies que le comptable public procède au visa de la dépense, puis ultérieurement à son paiement.

Le comptable doit vérifier qu'il est bien assignataire de la dépense qu'on lui demande de payer.

En réalité le contrôle de l'assignation de la dépense comporte deux vérifications relatives l'une à l'accréditation et l'autre à l'assignation proprement dite. L'accréditation est donnée par un acte administratif. Il s'agit d'un acte administratif nommant l'ordonnateur qui donne en même temps l'accréditation.

Dans la pratique, c'est le décret portant attribution ou délégation de pouvoirs ou l'arrêté portant autorisation de signature ou délégation de signature qui vaut accréditation.

Dans le cas des délégations par intérim, le comptable doit en être informé.

Dans tous les cas, le suppléant ou l'intérimaire doit être nommé dans les mêmes conditions et accomplir les mêmes formalités.

Concernant l'assignation, il convient de préciser que les dépenses sont assignées payables sur les caisses des comptables publics, en fonction des attributions territoriales et fonctionnelles de ces derniers.

Au niveau départemental, les dépenses de l'Etat sont assignées payables chez le Percepteur du département.

Au niveau régional, les dépenses sont assignées payables chez le Trésorier payeur régional pour ce qui concerne les dépenses de l'Etat ou auprès des Receveurs Percepteurs municipaux pour ce qui concerne les dépenses des communes chefs lieux de régions.

Au niveau central, les dépenses sont assignées payables, pour ce qui concerne le budget général de l'Etat, auprès du Payeur Général du Trésor (dépenses de personnel, dépense de fonctionnement matériel et dépenses d'investissement).

S'agissant de la dette extérieure et des opérations des comptes de règlement avec les gouvernements étrangers, le comptable assignataire est le Trésorier général.

Certaines dépenses d'investissement sont effectuées en dehors des circuits du Trésor, on dit alors que le Trésor n'est pas comptable assignataire de ces dépenses.

Le contrôle de la validité de la créance porte sur :

- la justification du service fait, résultant de l'attestation fournie par l'ordonnateur ainsi que des pièces justificatives produites ;
- l'exactitude des calculs de liquidation ;
- l'intervention préalable des contrôles, autorisation, approbation, avis ou visa réglementaires ;
- la production des justifications et le cas échéant du certificat de prise en charge à l'inventaire ;
- l'application des règles de prescription et de déchéance.

Le comptable doit vérifier que la créance n'est pas frappée d'une opposition ou d'une saisie-arrêt qui fait obstacle au paiement.

Il tient à cet effet un registre dans lequel les oppositions sont enregistrées suivant un ordre chronologique.

Le comptable doit s'assurer du respect de la spécialité des crédits budgétaires, quant au chapitre et article du budget et à l'année d'imputation. La spécialité des crédits budgétaires se traduit par un blocage des crédits et impose de ne les utiliser qu'aux dépenses figurant à l'article concerné.

A défaut du respect du principe de la spécialité budgétaire, le comptable doit recevoir une pièce justifiant soit le virement de crédit, soit le transfert de crédit.

A l'issue des contrôles effectués précédemment, le comptable doit selon les cas :

- accepter de payer la dépense, il oppose dans ce cas le cachet « VU BON A PAYER » sur le titre de paiement ;
- refuser d'effectuer le paiement : dans ce cas le comptable refuse de viser le titre de paiement en faisant un rejet motivé.

Juridiquement, le refus de visa fait partie d'un ensemble de mesures destinées à assurer le contrôle approfondi des titres de paiement. Il permet également au comptable de sauvegarder sa responsabilité.

Les paiements sont également suspendus en cas d'insuffisance ou

d'inexactitude des certificats délivrés par les administrateurs.

L'écrit qui est envoyé à l'ordonnateur est appelé « NOTE DE REJET ».

Le comptable refuse pour une raison non fondée ou qui retarderait indûment la mise en paiement d'un mandat, serait déclaré responsable des dommages résultant d'un refus de visa.

Conclusion : Cette deuxième partie est très importante car, elle nous permet de retracer les différentes phases du processus d'exécution du budget au sein de l'Administration centrale en générale et en particulier au Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi. Le travail de terrain que nous allons faire, nous permettra de d'affirmer ou d'infirmer les hypothèses de départs. Le processus d'exécution est souvent complexe et long d'où l'objet de notre recherche par une analyse pertinente du processus.

Chapitre 3 : Méthodologie de recherche

Il comprend la description du processus d'exécution du budget, la stratégie de recherche adoptée, la présentation des différents outils, le déroulement de l'enquête. Cette partie est essentiellement importante car montrant de manière visible, les points saillants des finances publiques comme appliqués au Sénégal. Les références principales sont les décrets, les arrêtés et les circulaires portant application de certains principes. Nous traiterons deux sections dans ce chapitre : la description des processus (Demandes de Renseignements et de Prix et les appels d'offres ouverts) d'exécution du budget (section 1) et les outils utilisés (Section 2).

Section 1 : Description du processus d'exécution du budget

Nous allons dans un premier temps faire un échantillonnage sur l'ensemble des dossiers traités au sein du Département. Il s'agit principalement :

- les demandes de renseignements et de prix (DRP) ;
- les appels d'offres ouverts (AAO).

1.1.L'échantillonnage

Il est porté sur l'ensemble des dossiers de fournitures du département passé par appel d'offres ouverts (AAO) et par Demande de Renseignements et de Prix (DRP) couvrant la période de 2009 à 2013 (voir tableau en annexe). Pour plus de visibilité dans le système d'exécution des crédits alloués au Ministère, nous avons recensé l'ensemble des dossiers passés par AO et par DRP.

Ce disant, dans le cadre de notre champs d'étude, nous allons choisir pour plus de clarté, les dossiers de la Direction de l'Administration générale et de l'Equipeement (DAGE) comme exemples.

1.2.Les acteurs concernés

Les différents acteurs concernés dans le processus sont principalement :

- Les services de la DAGE ;

- La commission des marchés du Département ;
- La Cellule de Passation des marchés du Département ;
- Le Contrôleur des Opérations Financières (COF) ;
- L'Ordonnateur Délégué du budget.

Afin de pouvoir rendre visible le travail de recherche, nous allons proposer deux études de cas sur l'échantillon choisi.

1^{er} cas : processus d'acquisition de véhicules administratifs par appel d'offres ouvert

Le choix sur cette étude est dû au fait que c'est le seul dossier complet que nous avons recenser parmi tant d'autres au bureau de l'archivage et du suivi de la cellule de passation des marchés du Ministère de la Jeunesse. Les documents sont ceux de l'année 2012.

▪ Observations de formes

Dans un premier temps, nous avons eu à faire une étude sur la forme du dossier archivé par les services de la cellule de passation des marchés et nous notons particulièrement.

✓ L'archivage des documents relatifs au marché

Nous notons que le classement ne respecte pas l'ordre chronologique du processus d'acquisition des véhicules. En effet, les documents relatifs au préalable à la passation des marchés ne sont pas joints dans le dossier à savoir :

- les arrêtés portant nomination des membres de la cellule de passation des marchés et de la commission des marchés ;
- la copie du budget de l'année 2012 ;
- la copie du plan de passation des marchés validé par l'organe chargée du contrôle à priori des marchés publics ;
- la copie de la publicité de l'avis général de passation des marchés ;
- la copie de l'autorisation d'achat de véhicule de la Commission de Contrôle des véhicules administratifs (CCVA).

✓ L'identification des documents

Dans cette partie également, nous notons que pour certains documents, il est difficile de les identifier car, n'ayant aucune mention notée au-dessus du port document. Le marché étant arrivé à son terme, plusieurs documents liés à son processus restent introuvable dans les masses de dossiers qui sont dans les lieux d'archivage.

▪ Observations de fond

Dans le traitement de fond, nous observons beaucoup de difficultés allant de la préparation du marché à son exécution correcte. Nous nous proposons de faire le diagnostic du marché par une présentation d'un tableau faisant ressortir les points forts et les contraintes notées tout au long de la procédure.

Tableau N° 1 : Marché d'acquisition de véhicules administratifs pour le compte du cabinet du Ministère de la Jeunesse.

Les préalables à la passation des marchés			
Eléments recherchés	Conforme	Non conforme	Observations et Commentaires
Existence d'une commission des marchés	Oui	xxxxxxxxxx	Le Ministère dispose d'une commission des marchés, mais nous ne retrouvons pas une copie au niveau de l'archivage.
Existence d'une cellule de passation des marchés	Oui	xxxxxxxxxx	Le département dispose d'une cellule de passation des marchés. A ce niveau, nous notons que la cellule ne dispose que de deux membres (le coordonnateur et son suppléant). L'élément le plus marquant est que les agents de la cellule sont aussi au service de la Direction de l'Administration général et de l'Equipeement (DAGE). Cette situation est incompatible au regard du code des marchés publics.
Copie du budget de 2012	Oui	xxxxxxxxxx	La copie du budget du département est disponible.
Copies du plan de passation des marchés	Oui	xxxxxxxxxx	Les copies sont disponibles car il y a eu six (06) modifications durant l'année. nous notons également que le marché est inscrit

			dans le plan validé.
Copie des arrêtés des administrateurs de crédits	Oui	xxxxxxxxxx	Les arrêtés des administrateurs de crédits sont disponibles au bureau des archives.
Copie de l'arrêté de la commission de réception	xxxxxxxxxx	Oui	L'arrêté n'est pas encore disponible auprès du département
Déroulement de la procédure d'acquisition			
DAO conformément au dossier type fournitures et services	Oui	xxxxxxxxxxxxx	Le dossier type a été utilisé. Le service ayant en charge le contrôle à priori des marchés publics, est le concepteur du dossier car est confondu avec le service technique qui doit procéder à l'élaboration du dossier. Le dossier a fait l'objet de trois correspondances entre le Ministère et la DCMP. Cette situation s'explique sur les nombreuses remarques dans le traitement de fond du dossier particulièrement : Au niveau des données particulières de l'appel d'offres (DPAO) ; Le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) ; Le cahier des clauses techniques (CCT). La non maîtrise de certains éléments montre que les agents n'ont pas l'expertise qu'il faut et manque de formations spécifiques dans le domaine des dossiers types.
Copie publicité de l'avis d'appel d'offres	Oui	xxxxxxxxxx	La copie est disponible mais nous avons remarqué que la date de validation du DAO et la date de publication de l'avis est très longue. Aucune explication n'est donnée sur la longueur de cette durée anormale.
Ouverture des plis	Oui	xxxxxxxxxx	La date de l'ouverture des plis a été respectée. Seulement, les convocations des membres de la cellule et de la commission ne sont pas délivrées à date échue c'est-à-dire cinq (05) jours francs avant la date de l'ouverture des plis. Ceci constitue un dysfonctionnement majeur dans le respect des principes du code des marchés publics.

			comme pièce justificative, la copie du procès-verbal d'ouverture des plis nous a été présentée.
Evaluation des offres	Oui	xxxxxxxxx	Un procès-verbal d'attribution provisoire a été faite. Toutefois, nous notons un délai de quarante-six (46) jours entre la date de l'ouverture des plis et celle de l'attribution provisoire. Or, le délai acceptable est de quinze (15) jours à trente (30) jours maximum si la commission estime que les premiers quinze jours ne suffisent pas à faire le travail demandé.
Attribution du marché	Oui	xxxxxxxxx	Le marché a été attribué aux candidats CCBM AUTOMOBILE (lot1) pour avoir présenté une offre financière plus basse que les autres candidats et MATFORCE (lot2). Toutes les critères de qualification ont été respectées par les soumissionnaires donc la différence était au niveau de l'offre la plus avantageuse pour l'autorité contractante.
Avis de la DCMP sur le rapport d'évaluation des offres et procès-verbal d'attribution provisoire	Oui	xxxxxxxxx	Trois versions furent envoyées à cause des observations émises par la DCMP sur le dossier. Ceci montre encore de plus le problème de maîtrise des procédures par les AC. Parfois nous notons des observations mineures mais aussi des observations majeures. Mais au final, un avis de non objection a été donné au ministère de la jeunesse pour la poursuite de la procédure.
Notification du marché aux soumissionnaires	Non	xxxxxxxxx	La notification aux soumissionnaires n'est pas faite ce qui constitue une entrave à la réglementation car l'article 83.3 et 84 du code des marchés publics oblige les autorités contractantes à notifier aux soumissionnaire les motifs du rejet de leur offre et de leur restituer leur garanties de soumission si toutefois c'était prévu dans le dossier d'appel d'offres.
Publication de l'avis d'attribution provisoire	Oui	xxxxxxxxxxx	La publication est faite dans le journal le soleil mais pas en date voulu c'est-à-dire quinze (15) jours après notification aux

			soumissionnaires du rejet de leur offre pour leur permettre de faire un recours au cas ils se sentaient lésés dans le déroulement de la procédure.
Souscription du marché	Oui	xxxxxxxxx	La souscription est faite avec les soumissionnaires retenus qui sont CCMB AUTOMOBILE ET MATFORCE. Le Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement a effectué les souscriptions au nom et pour le compte du département. Cette partie constitue la signature des contrats par les parties concernées.
Approbation	Oui	xxxxxxxxx	Étant donné que les montants des contrats n'atteignent pas le seuil d'approbation par le MEF, le Ministre de la Jeunesse a approuvé lesdits contrats qui sont transmis à la DCMP pour immatriculation qui constitue la fin de la première partie de la procédure de passation. La seconde phase est la partie exécution qui n'est pas l'objet de notre recherche. Cependant, il faut retenir que les phases sont liées car pour que nous puissions parler de procédure complète, il faut aller jusqu'à la phase de la livraison desdits véhicules.
Immatriculation	Oui	xxxxxxxxx	Les deux contrats ont été immatriculés par les services de la DCMP.

Source : moi-même, 2015

En conclusion, nous pouvons retenir après l'étude sur l'acquisition des véhicules administratifs que les contraintes ont été nombreuses. La durée du marché a été longue par rapport au délai normal. Les raisons sont entre autres :

- la non maîtrise des procédures de passation des marchés ;
- le manque de formation des agents de la cellule et des commissions ;
- le manque de maîtrise du besoin réel en fonction du budget.

Car le plan de passation des marchés a été revu six (06) fois avec parfois des modifications complètes sur le besoin initial sans explications apportées par les

administrateurs de crédits ;

- la lenteur dans les correspondances initiées ;
- la non implication des services techniques dont dépend la réalisation du marché dans le processus.

2^{ème} cas : acquisition de fournitures de bureau par demande de renseignements et de prix

Rappelons que la demande de renseignements et de prix (DRP) est un mode dérogatoire que le code des marchés publics accorde aux autorités contractantes dans son article 78. A ce niveau précis, nous avons pu observer que ce mode était la plus utilisé par le Ministère de la Jeunesse. Cependant, contrairement à l'appel d'offres ouvert, la DRP peut ne pas faire l'objet de publication dans un journal à grande diffusion, mais aussi son traitement est beaucoup plus rapide que celui de l'appel d'offres et moins contraignant.

Nous allons faire des observations de forme et de fond sur le marché de fourniture de bureau de la Direction de l'Administration générale et de l'Equipeement (DAGE).

▪ Observations de forme

Le problème le mieux constaté est l'archivage du dossier qui n'est fait en bonne et due forme. Les documents concernant le marché en question, ne sont pas tous sur un même port document. L'agencement des documents n'est pas fait selon l'ordre normal de la procédure.

▪ Observations de fond

Certains manquements sont notés dans le traitement de fond du dossier à savoir :

- le respect des dates qui sont dans le plan de passation des marchés ;
- la convocation des membres de la commission et de la cellule dans les cinq (05) jours francs avant la date de dépouillement ;
- le manque de registre des DRP ;
- la liste exhaustive des soumissionnaires ayant fait leur demande d'agrément ;

- des soumissionnaires retenus et ne faisant pas partie de la liste disponible du registre des fournisseurs du département.

Le tableau ci-dessous fera la synthèse de l'acquisition de fournitures de bureau :

Tableau N°2 : Marché d'acquisition de véhicules administratifs

Les préalables à la passation des marchés			
Eléments recherchés	Conforme	Non conforme	Observations et Commentaires
Existence d'une commission des marchés	Oui	xxxxxxxxxx	Le Ministère dispose d'une commission des marchés, mais nous ne retrouvons pas une copie au niveau de l'archivage.
Existence d'une cellule de passation des marchés	Oui	xxxxxxxxxx	Le département dispose d'une cellule de passation des marchés. A ce niveau, nous notons que la cellule ne dispose que de deux membres (le coordonnateur et son suppléant). L'élément le plus marquant est que les agents de la cellule sont aussi au service de la Direction de l'Administration général et de l'Equipeement (DAGE). Cette situation est incompatible au regard du code des marchés publics.
Copie du budget de 2012	Oui	xxxxxxxxxx	La copie du budget du département est disponible.
Copies du plan de passation des marchés	Oui	xxxxxxxxxx	Les copies sont disponibles car il y a eu six (06) modifications durant l'année. nous notons également que le marché est inscrit dans le plan valide.
Copie des arrêtes des administrateurs de crédits	Oui	xxxxxxxxxx	Les arrêtes des administrateurs de crédits sont disponibles au bureau des archives.
Copie de l'arrêté de la commission de réception	xxxxxxxxxx	Oui	L'arrêté n'est pas encore disponible auprès du département
Déroulement de la procédure d'acquisition			
Conformité des dates inscrites dans le PPM et la date de lancement de la procédure	Non	xxxxxxxxxx	Les dates ne sont pas conformes. Le PPM qui est actualisable n'est pas actualisée par les services de la cellule
Les lettres d'invitation	Non	xxxxxxxxxx	L'article 78 du code stipule que les lettres doivent être envoyées simultanément or, tel

			n'est pas le cas. Nous notons des dates différentes dans les lettres d'invitations. Aussi, les candidats qui ont reçu lesdites lettres n'ont pas fait de décharge prouvant qu'ils ont reçu les lettres à heure et date mentionnées.
Copies des convocations aux membres de la commission et de la cellule	Non	xxxxxxxx	Les copies prouvant que les membres de la commission des marchés et de la cellule de passation ne sont pas disponibles.
Ouverture des plis et attribution provisoire	Oui	xxxxxxxx	L'ouverture des plis a été faite en présence des membres comme l'atteste le procès-verbal d'ouverture des plis. L'offre la moins disante est regardée dans cette procédure car aucune spécification technique n'est mentionnée dans le document. Le marché a été attribué à l'entreprise SYNERGIE GROUPE pour avoir proposé un montant total TTC plus faible que les quatre (04) autres candidats.
Notification du marché aux soumissionnaires	Non	xxxxxxxx	La notification aux soumissionnaires n'est pas faite ce qui constitue une entrave à la réglementation car l'article 83.3 et 84 du code des marchés publics oblige les autorités contractantes à notifier aux soumissionnaires les motifs du rejet de leur offre.

Source : moi-même, 2015

En conclusion, nous pouvons retenir qu'en dépit de l'acquisition des fournitures, les principes de la transparence n'ont pas été respectés par l'autorité contractante. L'article 78 du code stipule que les lettres doivent être envoyées simultanément aux fournisseurs présélectionnés mais aussi, faudra-t-il que les fournisseurs soient dans la base de données du département.

Le constat général après étude des deux cas, montre que les autorités contractantes ne maîtrisent pas les procédures de passation des marchés. Bon nombre de dossiers sont traités de la même manière, ce qui explique les manquements constatés et nous conforte dans nos hypothèses de départ.

Section 2 : les outils de collecte de données

Au cours de notre recherche, nous avons utilisé des ouvrages spécifiques dans le domaine des finances publiques, du budget. Nous avons aussi complété notre recherche en utilisant des sites web, des mémoires traités sur le domaine de notre recherche, des circulaires du Ministère de l'Economie et des Finances (M.E.F), des rapports des Cellules de Passation des Marchés, et des documents de base du Master en Management et Régulation des Marchés Publics. En plus, nous avons jugé utile d'utiliser le questionnaire comme outil de collecte d'informations que nous allons compléter par l'entretien et l'observation participante.

2.1.Le guide d'entretien

Ce choix porté sur ce type de technique est dû au fait qu'ayant une idée assez simpliste du domaine des finances publiques, nous avons jugé utile de pousser notre réflexion dans ce domaine en interrogeant des personnes qui s'y connaissent et qui ont une idée sur les techniques d'exécution et de contrôle des procédures de gestion budgétaire mais aussi qui vivent directement les contraintes liées à leur l'application. L'outil utilisé pour faire l'entretien est le questionnaire.

Dans le cadre de nos entretiens, nous avons eu à interviewer quelques personnes qui évoluent dans le secteur des finances publiques à savoir :

- ✓ le Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE) ;
- ✓ le Coordonnateur de la Cellule de Passation des Marchés du Ministère des Sports ;
- ✓ le président de la commission des marchés du Ministère de la jeunesse ;
- ✓ le comptable des matières ;
- ✓ le responsable de la division des finances et de la comptabilité ;
- ✓ deux (02) administrateurs de crédit du Ministère.

2.2.L'observation directe

Etant acteur du système, nous avons pu faire des remarques sur la planification, l'exécution et le contrôle de l'exécution passée en interne et en externe du budget alloué au département. Nous avons constaté que les acteurs de la commande publique éprouvent d'énormes difficultés à planifier les dépenses relevant de leurs structures,

mais aussi manquent de professionnalisme dans l'élaboration des dossiers et du suivi de ces dossiers.

Quelques remarques essentielles sont faites à savoir :

- la lenteur dans l'élaboration des plans de passation de marchés individuels ;
- la non maîtrise du concept de consolidation des dépenses communes ;
- la longueur des procédures ;
- la lenteur dans la validation des dossiers soumis au COF délégué ;
- l'absence de maîtrise du SIGFIP.

Conclusion

L'organisation de la DAGE peut être revue à tout moment selon le Directeur qui en aura la charge. C'est pourquoi, d'un directeur à un autre, le processus d'exécution est parfois modifié en interne du point de vue traitement des données et des informations reçues par les services techniques. D'où la pertinence d'analyser le processus d'exécution des Demandes de Renseignements et de Prix (DRP) et d'appel d'offres (AO).

Conclusion de la première partie

La théorie des finances publiques est vaste. Selon le secteur d'activité cette théorie obéit presque aux mêmes règles. Le budget étant une partie importante des finances publiques est parfois mal compris par les acteurs. Depuis sa conception jusqu'à sa mise en œuvre, il est noté un mécanisme très complexe dans la redistribution des ressources de l'Etat. L'arbitrage est souvent très difficile pour doter un secteur à un autre selon des critères de performances et selon les orientations politiques des gouvernants.

Aujourd'hui, il ne s'agit plus pour les gouvernants de dépenser sur la base d'objectifs mais plutôt sur la base de programmes aux quelles sont associées des indicateurs qui permettront, après exécution, d'en mesurer le degré de réalisation.¹⁰

L'intérêt de la transition vers les nouvelles finances publiques est difficilement contestable. Le budget de moyens est plus simple à établir et à exécuter que le budget

¹⁰ Gestion et finances publique en Afrique francophone, version 2012

programme, mais il est de peu de signification. Le budget programme est le seul qui permette de traduire les politiques publiques en un budget.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Deuxième Partie : Présentation de l'entité, Analyse et interprétation du processus d'exécution du budget

Le champ d'application de notre recherche est le Ministère de la Jeunesse, de l'emploi et de la Promotion des Valeurs Civiques du Sénégal.

Notre société fait aujourd'hui face à une perte des valeurs et de repères communs qui se traduit par un incivisme croissant et qui met en péril les fondements même de notre communauté. A terme, cette dynamique pourrait aussi hypothéquer toutes les initiatives porteuses de progrès et de développement.

Dans le cadre de notre sujet, le contexte des finances publiques est assez réduit sur l'applicabilité des ces dernières dans le champ d'étude choisi. Nous constatons que celles-ci connaissent une évolution assez fulgurante. L'exécution du budget de l'Etat obéit à des règles et principes. De manière spécifique, le budget retrace les recettes et les dépenses de l'Etat. C'est un état prévisionnel pour l'année N+1.

Il est préparé sous l'autorité du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP) selon une procédure qui associe les ministères sectoriels conformément à un calendrier préalablement défini. Sur ce, l'exécution du budget de l'Etat consiste à collecter les recettes et effectuer les dépenses prévues.

Toutefois, ces dépenses obéissent à des règles de gestion que sont : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement d'où l'intérêt d'analyser le processus d'exécution du budget au sein de l'Administration centrale en générale.

Chapitre 4 : Présentation de l'entité étudiée

En portant notre sujet de réflexion sur les l'analyse du processus d'exécution du budget au sein de l'administration, nous sommes surtout animés par une volonté de sortir de l'empirisme.

Cependant ; la Direction de l'Administration générale et de l'Equipement du Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi rencontre des difficultés dans la mise en œuvre de la gestion rationnelle du budget alloué au département. Ceci est particulièrement liée à la politique du département dans sa phase opérationnelle qui se trouve être le plus souvent, en déphasage avec les procédures d'exécution budgétaires qui doivent répondre à une certaines normes ou règlements. Les sections qui seront traitées se présentent comme suit :

- ✓ Section 1 : contexte et missions de l'entité ;
- ✓ Section2 : organisation et objectifs de l'entité

Section 1 : Contexte et missions de l'entité

1.1.Contexte

Le Ministère de la Jeunesse, de l'Emploi et de la promotion des valeurs civiques est situé au building administratif du niveau 5. Mais, les services techniques sont situés au niveau du point E, rue 5 X Birago DIOP. Cette situation géographique présente parfois des difficultés dans la coordination des activités du département.

Au Sénégal, les jeunes constituent la frange la plus importante de la population, avec un nombre estimé à près de 2.650.174 (15-24 ans) sur une population totale de 13.497.480, en 2011. (Source : ANSD).

C'est donc là toute la pertinence de l'articulation des trois missions : jeunesse, Emploi et promotion des valeurs civiques, opérée à la suite du réaménagement du gouvernement intervenu le 29 octobre 2012.

En outre, ils constituent la couche la plus exposée au chômage. En effet, alors que le taux de chômage est estimé, au niveau national, à 61% (source : conférence

internationale sur l'emploi des jeunes à Dakar, en date 28 janvier 2014). Selon Madame Aminata TOURE Premier Ministre.

Cette situation de vulnérabilité des jeunes est aussi aggravée par le phénomène de la déperdition des valeurs observée dans notre pays et qui les touche d'une manière particulière.

1.2. Les missions de la DAGE

La DAGE a pour missions principales :

- l'élaboration, le suivi et l'exécution du budget de sa direction, du cabinet et tout autre service relevant du département ;
- l'administration des crédits du personnel, du fonctionnement et du budget consolidé d'investissement selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;
- la gestion de la comptabilité des matières ;
- le traitement de toutes les questions afférentes à la gestion ;
- le bon fonctionnement de l'administration par un bon traitement du courrier à l'arrivée comme au départ et confidentiel, relevant de sa direction uniquement.

Section 2 : Organisation et objectifs de la DAGE

2.1. Organisation

La Direction de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE) du Ministère de la Jeunesse, de l'Emploi et de la Promotion des valeurs civiques est organisée en divisions et en bureaux. On peut distinguer :

- **la division des finances et de la comptabilité (DFC)**

C'est cette division qui traite du point de vue technique les dossiers financiers et comptables à savoir : la proposition des engagements des dépenses, assure le suivi de ces dossiers au niveau du contrôleur des opérations financières (COF) et de l'ordonnateur délégué, prépare les dossiers de liquidation pour le paiement des prestations ou livraisons de biens.

La DFC assure aussi l'intérim en cas d'absence du DAGE par une note d'intérim.

De manière globale, la DFC aide le DAGE dans la préparation du budget de chaque année, prépare les circulaires et autres documents relatifs à la gestion et à l'exécution du budget. La division ne comporte aucun bureau rattaché.

- La division du personnel et de la solde

Cette division a pour mission essentielle la gestion administrative du personnel relevant du département concernant leur avancement, leur carrière, leur promotion et leur retraite. Elle a aussi pour mission la gestion de l'assurance maladie et des imputations budgétaires pour les agents de l'Etat du Ministère.

Comme la DFC, la division du personnel et de la solde ne dispose pas de bureau rattaché.

- Le bureau de la comptabilité des matières

Le bureau est directement rattaché à la DAGE. Le comptable est nommé par un arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances sur proposition du Ministre. Il assure la gestion du matériel entrant et sortant de la DAGE mais aussi du département quand il s'agit de don et autres legs. Le comptable matière joue un rôle fondamental sur la pyramide. Il gère toutes les commandes publiques du 1er janvier au 31 décembre (carburant, logistiques, outillages, matériels de bureau, consommables informatiques etc.). Il aide aussi le chef de la division des finances et de la comptabilité dans les tâches de gestion des documents financiers.

- Le bureau du courrier

Ce bureau gère tous les courriers arrivés et départs et il est dirigé par un chef de bureau qui est assisté par des agents. Le classement et l'archivage du courrier est leur principal mission.

2.2. objectifs

Les missions et objectifs du département en charge de la Jeunesse et de la construction citoyenne sont les suivants.

Trois objectifs majeurs peuvent être identifiés parmi tant d'autres :

- l'élaboration d'une politique intégrée de gestion du budget alloué au département en collaboration avec les autres directions et services techniques du département ;
- la gestion et redistribution intelligente des ressources allouées;
- la recherche de financement extérieur avec les partenaires techniques et financiers.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Chapitre 5 : Présentation du processus d'exécution du budget du département

Comme nous l'avions vu dans la partie théorique, le processus d'exécution des dépenses relatif au budget alloué est parfois long et complexe. Une procédure peut être différente d'une autre selon le cas où l'on se situe. Nous pouvons distinguer deux (02) cas à savoir : les demandes de Renseignements et de Prix (DRP) et les appels d'offres ouverts (AOO). Pour chaque cas, il existe une réglementation spéciale.

Le processus est décrit dans le Code des Marchés Publics (CMP) en ses articles 60 et 78 respectivement. Mais, nous notons des difficultés dans sa mise en œuvre.

Section 1 : Processus d'exécution d'une demande de renseignements et de prix (DRP)

Le format du budget alloué au département montre clairement au niveau de chaque chapitre, les lignes à engager dans le budget de fonctionnement et le budget consolidé d'investissement (BCI). Ce sont ces deux modes qui nous intéresseront pour la suite des travaux.

Comme indiqué dans les textes en vigueur (circulaires et arrêtés d'application) et dans le Code des Marchés Publics (décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 modifié) en son article 6 qui indique : toutes les dépenses doivent être inscrites en début d'année dans le plan consolidé de passation des marchés sous peine de nullité.

Toute dépense non inscrite dans un plan de passation ne peut être engagée et liquidée, sauf disposition contraire comme les dépenses classées secrètes (articles 76.2 du code des marchés).

Une fois que la DAGE fait sa planification provisoire et exprime ses besoins pour l'année budgétaire, celle-ci se traduit en plan opérationnel qui sera envoyé à la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) pour validation et publication dans le portail des marchés publics. Mais comme une planification n'est jamais fixe à 100%, le plan peut être modifié autant que possible selon les besoins de l'autorité

(voir modèle de plan de passation des marchés en annexe 1).

Une dépense serait effectuée par DRP si le montant de la dépense n'atteint pas le seuil prévu à l'article 53 du code des marchés publics (quinze millions pour les fournitures et services courants et vingt-cinq millions pour les travaux et prestations intellectuelles). Mais une fois ce seuil atteint, la dépense sera exécutée par appel d'offres ouvert.

Pour illustration, nous allons prendre comme exemple la ligne des fournitures de bureau.

Une fois inscrit dans le plan de passation des marchés, et validé par l'autorité compétente, les services de la DAGE, sur la base d'une liste restreinte de la base de données existante (registre des fournisseurs ayant manifesté leur intérêt), invitent par courrier écrit au moins cinq (05) fournisseurs ou prestataires sur la base d'un cahier de charge élaboré par les services financiers de la DAGE.

1.1.Schéma de présentation des étapes d'une DRP

La Demande de Renseignements des Prix (DRP) est une procédure dérogatoire. Nous notons principalement quinze (15) étapes. Nous allons faire une brève présentation du processus avant d'en venir à son analyse.

1ère Etape - Enregistrement des DRP dans le Plan de Passation des Marchés en début d'année par les services de la Cellule de Passation des Marchés du Département.

Etape 2 - Publicité des DRP et Appel d'Offres dans un journal de grande diffusion (Avis Général de Passation des Marchés). A ce niveau, seul les appels d'offres constituent une obligation de publicité conformément aux dispositions réglementaires en vigueur.

Etape 3 - Enregistrement des demandes d'agrément ou de manifestations d'intérêts dans le registre de la Direction concernée dès la publication de l'avis général de passation des marchés.

Etape 4 - Transmission des demandes d'agrément ou manifestations d'intérêt à

la Cellule de Passation des Marchés pour archivage et enregistrement dans le Système de Gestion des Marchés Publics (SYGMAP).

Etape 5 - Lettre d'invitation simultanée à adresser à cinq (05) fournisseurs ou prestataires au moins en précisant la nature des prestations ou fournitures sept (07) jours avant le dépouillement de la commission des marchés du département dûment habilitée au moins. Toutefois, il faut noter que ce délai reste à l'appréciation des autorités contractantes.

Etape 6 - Réunion de Dépouillement pour attribution provisoire de l'offre conforme aux spécifications techniques évaluée la moins disante. Une convocation doit obligatoirement être adressée aux membres de la commission cinq (05) jours francs au moins.

Etape 7 - Information des autres concurrents du rejet motivé de leurs offres avec le Procès-verbal de dépouillement comme indicateur.

Etape 8 - Sollicitation de l'attributaire Provisoire du marché une facture pro forma pour l'engagement de la dépense qui se compose comme suit : Bon d'engagement, procès-verbal de Dépouillement, procès-verbal d'Attribution, facture Pro forma, Contrat ou lettre de marché.

Etape 9 - L'ensemble du dossier est soumis à l'appréciation du COF Délégué qui vérifie la conformité de la dépense et de l'existence des crédits disponibles. A ce niveau l'autorité n'a pas de main mise sur le dossier ainsi que du délai auquel le dossier reste en contrôle.

Etape 10 - Le dossier ainsi validé est transmis à l'Ordonnateur Délégué du Budget par le COF délégué pour un second contrôle de conformité.

Etape 11 - L'Ordonnateur Délégué délivre si tout est conforme à la légalité, les titres de créance et de certification.

Ce n'est qu'en ce moment que l'Etat est engagé vis-à-vis du fournisseur ou prestataire.

Etape 12 - Le fournisseur ou prestataire, livre ou exécute les prestations dans

les délais arrêtés dans le contrat qu'il doit enregistrer au niveau des services des Impôts et Domaines à ses frais qui représente 1% du montant Hors TVA de la facture.

Etape 13 - Le matériel commandé ou les prestations effectuées sont réceptionnés par une commission créée à cet effet (Commission de Réception).

Etape 14 - Un bordereau de livraison pour les fournitures ou un procès-verbal de Réception Technique pour les prestations sont établis. Ces derniers sont accompagnés de factures définitives en double exemplaire.

Etape 15 - L'Administrateur des Crédits procède à la liquidation du dossier ainsi composé :

- Titre de créance ;
- Titre de certification ;
- Bordereau de livraison ou PV de Réception Technique ;
- Double facture définitive (avec numéro et date) ;
- Procès-verbal de Réception ;
- Contrat visé et enregistré ;
- Procès-verbal de Dépouillement ;
- Procès-verbal d'Attribution ;
- Le Bon Jaune et Bleu.

NB : le Bon Vert est remis au fournisseur ou prestataire.

Section 2 : Présentation du processus d'exécution d'un appel d'offres (AO)

Une présentation exhaustive du processus de passation sera traitée dans cette partie ; allant de la préparation à l'approbation des marchés par l'autorité compétente.

2.1.La préparation

Partant de l'article 6 du code des marchés publics¹¹, il faudrait une très bonne planification lors de l'établissement du budget des différentes autorités contractantes. Chaque autorité évalue le montant total des marchés de fournitures, par catégorie de produits, des marchés de services par catégorie de services et des marchés de travaux

¹¹ Décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant code des marchés publics.

qu'elle envisage de passer au cours de l'année concernée et établie un plan de passation des marchés comprenant l'ensemble de ces marchés. A ce stade, l'autorité contractante est à la phase d'identification de ses besoins. Cette partie constitue un des éléments essentiels à la poursuite de la procédure car une mauvaise identification des besoins est le début des contraintes inhérentes aux procédures de passation des marchés.

Cette phase doit ressortir les parties prenantes, la situation, les problèmes, les objectifs et les stratégies auxquelles l'autorité contractante doit faire face. Avant le début de chaque année budgétaire, le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) envoie à chaque autorité contractante l'enveloppe budgétaire le concernant, afin que cette dernière, puisse se préparer pour présenter ses projets et programmes budgétisés. Des mesures nouvelles sont prévues pour insérer toutes dépenses qui n'étaient pas pris en compte par le budget initial.

Les ressources étant insuffisantes, chaque autorité devra présenter son bilan, ses projets et programmes pour espérer avoir des ressources additionnelles d'où l'importance de bien identifier et analyser les différentes parties prenantes à l'élaboration du projet de budget. Mais aussi, de bien cerner le contexte politique, économique et social du pays, d'analyser les problèmes qui concerne son champ d'application afin de les trier par ordre d'importance, analyser les objectifs et développer des stratégies pour les atteindre.

Les projets ainsi ficelés doivent être dans le plan de passation des marchés (PPM), pour donner lieu à des procédures d'appels d'offres, comportant un appel public à la concurrence. A défaut d'être inscrit dans ces plans prévisionnels ou révisés, les marchés passés seront nuls et de nullité absolue. C'est à cette phase que le risque de morcellement des commandes peut être évité par l'autorité contractante.

2.2.La passation ou processus d'acquisition

Cette phase de la procédure est parfois très complexe car elle dépendra essentiellement sur le type et le mode de passation que l'autorité contractante décidera de passer. Néanmoins, l'appel d'offres ouvert est la procédure par défaut.

Dans le cadre de notre mémoire, nous nous intéresserons particulièrement dans

la typologie des marchés, ceux des fournitures ou services passés par appel d'offres ouvert et demande de renseignements et de prix (DRP) par des illustrations lors du traitement de la deuxième partie.

2.3.Les préparatifs de la mise en concurrence

Pour chaque procédure de passation (Appel d'offres, demande de renseignements et de prix), il doit obligatoirement y avoir une personne clairement identifiée qui sera responsable de la mise en concurrence. La personne responsable du marché sera chargée de conduire la procédure de passation du marché, de signer le marché au nom de l'autorité contractante et de représenter l'autorité contractante lors de l'exécution des marchés¹².

Dans le contexte que nous étudions, le Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement (DAGE), est la personne responsable du marché, et la personne chargée de l'exécution du budget alloué au Département. Cette prérogative lui est attribuée de par le Ministre en charge du département.

Les préalables à la passation des marchés sont :

- L'établissement d'un plan de passation des marchés (PPM) en début d'exercice. Ce plan doit être enregistré dans le système de gestion des marchés publics par la Cellule de passation des marchés (CPM), pour une validation au niveau de l'organe chargée du contrôle à priori qui, est la Direction Centrale des Marchés Publics avant d'assurer sa publication dans le portail des marchés publics (www.marchespublics.sn). Cette étape est obligatoire avant tout lancement de procédure d'appel d'offres ou de demande de renseignements et de prix ;
- La nomination des membres de la Commission des Marchés (CM) pour un (01) an par un arrêté Ministériel. Le fonctionnement et la composition des membres de la commission des marchés sont énumérés aux articles 35-36-37-38-39 et 40 du code des marchés publics. Cette partie nous intéresse particulièrement dans le cadre de notre mémoire.

¹² Articles 27 et 28 du code des marchés publics.

Au niveau de chaque autorité contractante, sont mises en place une commission des marchés chargée de l'ouverture des plis, de l'évaluation des offres et de l'attribution provisoire des marchés ainsi qu'une cellule de cellule de passation de passation des marchés chargée de veiller qu'au bon fonctionnement de la commission des marchés (Article 35 du code des marchés publics).

Le respect des préalables à la passation des marchés, inclut la préparation technique du dossier d'appel d'offres par les services techniques des autorités contractante ou à défaut, l'expertise externe peut être sollicitée par l'autorité contractante afin de pouvoir faire un bon montage de dossiers d'appel à la concurrence.

2.4.L'ouverture des plis

A l'expiration des dates et heures limites du dépôt des offres comme stipulé dans le cahier de charge, la Commission des marchés habilitée par arrêté du Ministre, procède à l'ouverture des plis (article 67.1 du code des marchés publics). A la fin de la séance d'ouverture des plis en séance publique devant les soumissionnaires ou de leurs représentants habilités, un procès-verbal d'ouverture des plis est dressé et signé par les membres de la Commission et du rapporteur (un représentant de la cellule) qui n'a pas voix délibérative.

Les montants proposés par les soumissionnaires sont lus à haute voix afin que chacun puisse entendre l'offre de l'autre candidat. Si l'offre comporte des erreurs, la commission des marchés procède à une correction de ces erreurs de calculs.

Chaque soumissionnaire doit disposer d'une copie du procès-verbal avant de partir.

Une fois cette phase finie, la commission des marchés libère les représentants des soumissionnaires et choisi une commission chargée de l'évaluation des offres.

2.5.L'évaluation et attribution des offres

La vérification de toutes les pièces et documents demandés au niveau du cahier des charges fera l'objet d'une étude minutieuse de la commission d'évaluation où

l'autorité peut parfois coopter un spécialiste afin de les aider à mieux évaluer. Car à ce niveau précis, on constate que dans l'administration publique, on manque souvent de professionnel et d'expert dans ce domaine, ce qui constitue l'une des contraintes soulevées dans la problématique. La recevabilité et la conformité des offres permet d'attribuer le marché au candidat dont l'offre conforme a été évaluée la moins disante et répondant aux critères de qualifications.

Beaucoup de critères permettent à ce stade à la commission de désigner un candidat (les spécifications techniques, le calendrier de livraison, le bordereau des prix, les critères de conformités et de qualifications etc.).

Concernant les spécifications techniques, elles nous permettent de définir les besoins avec précision en suscitant une bonne concurrence entre les soumissionnaires qui disposent ainsi des mêmes informations sur les caractéristiques de fonctionnement et de conception des biens ou des services faisant l'objet de la commande publique. Les spécifications techniques suffisamment claires peuvent conduire l'autorité contractante à regrouper ou diviser un marché afin d'intéresser les soumissionnaires selon les convenances et les capacités de chacun.

Réussir une bonne spécification technique nécessite que l'autorité contractante dispose d'un personnel ou d'un consultant doté de compétences suffisantes pour apprécier les capacités des soumissionnaires dans le cadre de l'évaluation des offres.

En résumé, il est important de définir de manière claire et cohérente dans les DAO :

- les exigences de fonctionnement ;
- les contraintes de l'environnement ;
- les exigences de conception ;
- les essais et méthodes utilisées pour évaluer la conformité ;
- les normes.

Par ailleurs, les prescriptions doivent être intelligibles pour les soumissionnaires, y compris ceux qui ne connaissent pas encore les matériels et les installations qui existent au niveau de l'autorité contractante.

Les spécifications techniques claires et cohérentes ayant conduit à une bonne définition des besoins, l'évaluation des offres sera ainsi facilitée.

A l'examen et à l'appréciation des propositions, les membres de la commission d'évaluation doivent vérifier la validité et la garantie de soumission des offres. Il est important de noter que les candidats ne sont pas autorisés à retirer leurs garanties de soumission durant la période de validité des offres. Cependant, les soumissionnaires ne sont pas tenus d'accéder à une demande de prolongation du délai de validité des offres formulée par l'autorité contractante.

En ce qui concerne les entreprises communautaires, il doit être exigé les mêmes pièces administratives en cours de validité dans leur pays d'origine que celles demandées aux soumissionnaires nationaux.

Une fois les travaux finis, la commission des marchés envoie à l'autorité contractante sa décision accompagnée du procès-verbal d'attribution provisoire et les autres documents sur lesquels elle a travaillé. Cette dernière si elle est satisfaite, transmet le dossier à la DCMP pour avis sur rapports d'évaluation des offres et attribution provisoire. La DCMP doit répondre dans les cinq (05) jours pour donner un avis.

Si l'avis est favorable, l'AC publie dans un journal national l'attribution provisoire dans les quinze (15) jours francs suivant l'avis de la DCMP et de la transmission des garanties de soumission aux soumissionnaires non retenus. Ce délai est fait pour permettre aux soumissionnaires de pouvoir faire un recours auprès de l'AC ou de l'ARMP, s'ils jugent qu'ils sont lésés à une étape de la procédure.

Après réception de la notification motivée de rejet, le soumissionnaire à trois (03) jours francs pour écrire à l'autorité contractante, au-delà de ce délai, il demeure for clos.

L'autorité contractante quant à elle, à l'obligation de répondre par écrit, à la demande du soumissionnaire cinq (05) jours francs. Au-delà des quinze (15) jours, l'autorité procède à une publication d'avis d'attribution définitive.

Après une analyse sur la procédure de passation des marchés, nous allons

évaluer dans cette partie les forces et faiblesses liées aux procédures.

Par ailleurs, nous allons évaluer la fréquence des dossiers d'appels d'offres, et de DRP pour mieux apprécier le problème posé à la problématique (le manque de maîtrise des procédures par les acteurs et un problème réel de planification des besoins en début d'année budgétaire).

2.6. Les publicités

Etape très importante dans une procédure de passation de marchés. C'est à travers la publicité que l'on peut évoquer la notion de transparence, d'équité et d'impartialité, car toutes les entreprises éligibles pourront concurrencer sur une même base, dans les mêmes conditions¹³. La première publicité est celle de l'avis général de passation des marchés, suivi de l'avis d'appel à candidature et de l'avis d'attribution provisoire.

- La publicité de l'avis général de passation des marchés

Lors de l'établissement de leur budget, les autorités contractantes évaluent le montant total des marchés de fournitures, par catégorie de produits, qu'elles envisagent de passer au cours de l'année concernée et établissent un plan de passation des marchés¹⁴.

Les projets de marché figurant dans le plan de passation des marchés qui doivent donner lieu à une procédure d'appel d'offres comportant un appel public à la concurrence, doivent faire l'objet de publication avant la fin du mois de janvier de l'année prévue pour leur passation, d'un avis général.

- La publicité de l'avis d'appel d'offres

C'est l'étape par laquelle l'autorité contractante est obligée de passer après validation ou non par la DCMP du dossier d'appel d'offres. C'est dans cette partie que l'autorité contractante donne les premières informations utiles aux potentiels candidats à travers le monde si le marché est ouvert au niveau international.

¹³ Articles 86 et 87 du code des marchés publics.

¹⁴ Article 6 de la section 1 du recueil de textes juridiques sur les marchés publics au Sénégal, page 118.

L'avis d'appel d'offres fait connaître au moins :

- l'objet du marché qui consiste en une brève description des biens à fournir ;
- le lieu et la date où l'on peut prendre connaissance des cahiers des charges (ou encore DAO) et les modalités d'obtention des documents ;
- la date de lancement de l'appel d'offres, la date limite de dépôt des offres ainsi que la date, heure et lieu d'ouverture des plis ;
- le délai pendant lequel les soumissionnaires restent engagés par leurs offres ;
- les justifications à produire concernant les qualités et capacités exigées des soumissionnaires ;
- le nom et l'adresse complète à la participation à la concurrence en termes d'éligibilité par rapport aux sources de financement.

L'avis peut être communiqué par voie électronique et par voie de presse locale ou internationale selon le type d'appel d'offres.

- La publicité de l'attribution provisoire

L'attribution provisoire survient lors de la première phase de la procédure d'appel d'offres. Une fois que la commission compétente, dresse un procès-verbal d'attribution provisoire, accompagné des cahiers des charges et des documents constituant l'offre évaluée conforme et classée la moins disante, l'autorité contractante doit intervenir dans les trois (03) jours ouvrables qui suivent la date de la décision de la commission des marchés ou de l'avis de la Direction Centrale des Marchés Publics.

Après cette étape, l'autorité contractante doit faire une publicité de l'avis d'attribution provisoire selon le modèle type de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics. Cette étape est d'autant plus importante que les précédentes car une fois la publication effectuée, les soumissionnaires non retenus ont quinze (15) jours pour faire un recours direct ou gracieux.

2.7.L'approbation :

L'article 29 du code des marchés publics la définit comme : « l'acte, qui matérialisé par la signature de l'autorité compétente à ce titre, est la formalité administrative nécessaire pour donner effet au marché public ».

A ce stade, le marché approuvé est immatriculé c'est-à-dire numéroté par la DCMP via la Division des Statistiques et de l'Information.

Conclusion

Le processus d'exécution est long et complexe d'où l'intérêt de voir le cycle du processus. Ceci a pour but de voir dans la pratique les différentes contraintes que rencontrent les administrateurs de crédits au sein de l'administration centrale en générale et du Ministère de la Jeunesse en particulier.

Les procédures d'exécution des recettes et des dépenses publiques obéissent à des règles strictes. En vertu du principe de la séparation des pouvoirs entre ordonnateurs et comptables publics, le choix de la réalisation d'une opération et sa mise en œuvre doivent être effectués par des agents différents.

Chapitre 6 : analyse, interprétation des résultats

Après une description du processus d'exécution du budget, nous allons tenter de faire une analyse sur les préalables du processus avant d'en venir à l'interprétation des résultats obtenus lors de nos enquêtes, entretiens et autres sources documentaires.

Avant de procéder à l'analyse des procédures de Demandes de renseignements et de prix, nous parlerons des préalables à la passation des marchés.

Concernant les préalables, nous constatons très souvent des difficultés à mettre en place le cadre réglementaire à savoir la préparation des arrêtés nommant les membres de la commission des marchés et membres de la commission de réception des matières. Cette lenteur a des répercussions négatives sur l'efficacité des commandes, mais aussi sur la réalisation au plan opérationnel les missions du département.

Nous pouvons prendre l'exemple du 4 avril où le département doit octroyer aux mouvements de jeunesses des tee-shirts, des tenus de parades, des survêtements pour les besoins du défilé. A ce niveau, nous avons constaté trois (03) contraintes majeures :

- la validation du plan de passation des marchés en interne d'abord avant sa transmission à la DCMP, qui fait perdre énormément de temps pour sa conception finale. Cette situation est due à un manque de professionnalisme des acteurs et une manque de formation adéquate dans le domaine ;
- le choix des personnes que doivent composer la commission des marchés et la commission de réception des matières ;
- la lenteur constatée dans le circuit des arrêtés dans les différents services de l'administration. Le circuit est long et cause parfois d'énormes difficultés.

Section1 : Analyse du processus d'exécution du budget

1.1.La demande de renseignements et de prix

Les procédures de DRP sont parfois complexes dans leur mise en œuvre. Dans la pratique, elle constitue une facilité pour les autorités contractantes (AC) dans

l'exécution de leur budget pour certaines acquisitions nécessaires au bon fonctionnement du service à savoir :

- Les fournitures de bureau ;
- Les consommables informatiques ;
- Les produits d'entretiens ;
- L'entretien des véhicules ;
- Les travaux de réhabilitation
- Etc.

Le constat général, montre les observations et commentaires suivants :

Au niveau de la première étape, les manquements les plus récurrents résident dans l'insertion des DRP dans le plan de passation des marchés. Or, l'article 6 du code des marchés publics stipule qu'un marché non inscrit dans un plan de passation est nul et de nullité absolue.

A la seconde étape, l'AC n'est pas tenue de faire une publication des DRP qu'elle envisage réalisées. Mais dans un souci de transparence et d'équité, certaines AC publient les DRP au même titre que les appels d'offres ouverts.

La troisième et quatrième étapes sont souvent négligées au sein de certaines directions et services. Ceci constitue le plus souvent des manquements relevés par les auditeurs lors des contrôles de revue de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)¹⁵. C'est souvent à ce niveau que le service en question doit avoir une base de données assez fournie pour pouvoir faire le choix sur les cinq (05) prestataires ou fournisseurs à inviter.

Cette invitation doit être au même moment afin de permettre aux différents candidats d'avoir les informations liées au marché en question d'être sur la même longueur pour la compétition. L'analyse de cette étape a permis de déceler des manquements sur la fiabilité des lettres transmises car le rapport a montré que pour une bonne partie des lettres, aucun accusé de réception n'est constaté d'où la nécessité d'avoir un registre de transmission au moins.

¹⁵ Rapport d'audit ARMP 2010 concernant le Ministère de la Jeunesse par le cabinet Mamima CAMARA.

Ces manquements sont aussi notés sur l'ensemble de la procédure à savoir :

- L'absence de transmission des procès-verbaux de dépouillement aux soumissionnaires accompagnés de la notification du rejet de l'offre motivé ;
- L'absence de cohérence entre les dates souscrites dans le PPM et les dates réelles sur le lancement et l'attribution de la DRP.

Les manquements ne sont pas simplement internes au service, mais ils sont aussi externes. Après la proposition d'engagement par l'administrateur des crédits, le dossier est transmis au niveau du COF pour une vérification administrative et financière. A ce niveau, nous notons une lenteur dans le traitement des dossiers transmis et parfois une disparition de certains dossiers. Ceci impact négativement sur la procédure en cours. La vérification est double à ce niveau car le COF va transmettre le dossier in fine à l'ordonnateur délégué pour la matérialisation de la proposition d'engagement par la délivrance d'un titre de créance et de certification.

Une fois les formalités administratives finies, la phase de l'exécution est entamée par les services techniques. Il s'agit de la réception du matériel commandé et du paiement du service exécuté.

A ce niveau, ce que l'on constate le plus souvent c'est la non maîtrise parfaite et cohérente de cette étape. Car une fois le bordereau de livraison est établi, la commission de réception des matières habilitée doit procéder à la réception conforme du matériel commandé sur convocation du service maître d'œuvre. Mais le constat montre le plus souvent que la commission de réception ne reçoit pas le plus souvent la convocation officielle. Entre autres constat, la convocation du COF à la réception des matières pose souvent d'énormes difficultés d'où la longueur des procédures constatées le plus souvent. La relation tripartite qui existe sur les procédures fait parfois retardée le processus de demande de renseignements et de prix.

1.2.Ouverture des plis et attribution du marché

A l'expiration des dates et heures limites du dépôt des offres comme stipulé dans le cahier de charge, la Commission des marchés habilitée par arrêté du Ministre, procède à l'ouverture des plis (article 35 du code des marchés publics). A la fin de la séance d'ouverture des plis, un procès-verbal d'ouverture des plis est dressé et signé

par les membres de la Commission et du rapporteur (un représentant de la Cellule de Passation des Marchés) qui n'a pas voix délibérative.

Les montants proposés par les soumissionnaires sont lus à haute voix. Si l'offre comporte des erreurs, la commission des marchés procède à une correction de ces erreurs de calculs.

Une fois les travaux finis, la cellule de passation des marchés publics, dresse un procès-verbal d'ouverture des plis, qui est la constatation des propositions et dresse le procès-verbal d'attribution une fois que la commission des marchés termine l'évaluation des dossiers des différents soumissionnaires.

Section 2 : Analyse et interprétation des données

Après avoir effectué une méthodologie de recherche, nous allons consacrer cette partie à une analyse des résultats obtenus lors de notre recherche. Afin de voir les atouts et limites du système d'exécution des marchés du département, nous procéderons à des études de cas tirés des dossiers traités d'appels d'offres ouverts et de demandes de renseignement et de prix.

2.1. Analyse des résultats obtenus

Au cours de cette partie, nous allons présenter les résultats sous forme de tableau afin de pouvoir les analyser.

▪ 1^{er} résultat : la population étudiée

Tableau n°1 : Population étudiée

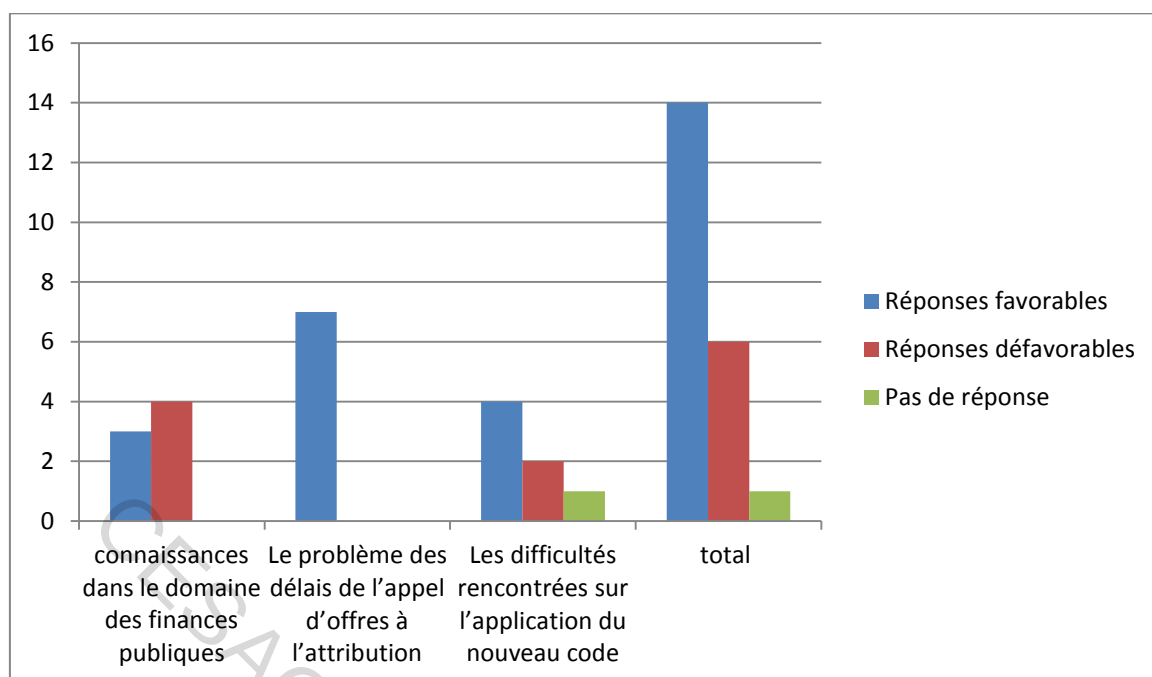
Poste	Nombre	Niveau d'étude	Connaissance en gestion budgétaire	Formations effectuées
Directeur de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE)	01	Bac+6	Oui	Oui
Adjoint au DAGE	01	Bac+6	Oui	Non
Comptable matières	01	Bac+1	Un peu	Non
Coordonnateur de la Cellule de Passation des Marchés	01	Bac+5	Oui	Oui
Président de la commission des marchés	01	Bac+5	Non	Oui
Membre de la commission des marchés	03	Bac	Un peu	Non
Total	08			

Source : cellule de passation des marchés, 2013

- Les attributs du Directeur de l'Administration générale et de l'Equipements (DAGE) sont dans le décret le nommant directeur.
 - Le Directeur, a eu à faire des formations en passation des marchés publics. Il a participé de l'ARMP sur l'ensemble des procédures de passation de marchés publics et délégations de services publics. Il est Inspecteur de l'Education Populaire et Sportive ;
 - L'adjoint au directeur est aussi un Inspecteur de l'Education Populaire et Sportive. Il a eu à faire des formations dans le domaine des marchés et des finances publics ;
 - Le Coordonnateur de la Cellule de Passation des Marchés a eu à faire des formations en marchés publics et en finances publiques.
 - Le président de la commission des marchés, a fait quelques formations organisées par l'ARMP au profit des autorités contractantes. Secrétaire d'administration de profession, il a fait la formation du CESAG en Administration et gestion des entreprises. Sa connaissance dans le domaine des marchés publics est un atout considérable pour le département dans la phase de déroulement des procédures (ouverture des plis et attributions) ;
 - Les membres de la cellule de passation et de la commission des marchés n'ont pas encore bénéficié toutes les formations de base sur les règles et procédures de passation ;
 - Le comptable des matières a fait une formation en comptabilité des matières et en passation des marchés publics.
- **2^{ème} résultat : le guide d'entretien**

Faisons une représentation graphique des résultats obtenus du guide d'entretien.*

Figure I : représentation graphique des résultats du guide d'entretien



✓ Analyse du guide d'entretien

Elle consiste à montrer les informations ressorties de l'entretien avec le Coordonnateur de la Cellule de Passation des marchés du Ministère des Sports, des administrateurs de crédits (Directeurs et Chefs de Services Centraux), le Président de la Commission des marchés du Ministère de la Jeunesse. Il ressort des entretiens les informations suivantes :

Concernant le nouveau les connaissances dans le domaine des finances publiques, sur une population de sept (07), 57,14% estiment avoir des connaissances dans le domaine au cours de leur pratique quotidienne.

Au niveau du second point, relatif aux délais, tous ont répondu que le délai entre l'appel d'offres et l'attribution provisoire est très long. Toutefois, d'après Monsieur SECK Coordonnateur de la Cellule de passation des marchés du Ministère des Sports : « ce délai pouvait être revu à la baisse afin de gagner du temps dans les procédures jugées trop longue par certaines autorités contractantes ». Ce qui constitue une source de blocage dans l'exécution des crédits alloués.

Pour ce qui est du troisième point du guide, relatif aux principales difficultés, 57,14% de la population interrogée estiment que les difficultés se font sentir à deux

niveaux principalement :

- la planification rigoureuse dans les procédures et ;
- le manque de formation du personnel dont ils disposent.

Par contre 14,29%, pense que le problème principal vient des Contrôleurs des Opérations Financières (COF), qui retarde les dossiers avec des échanges multiples portant sur un même dossier.

▪ **3^{ème} résultat : le questionnaire**

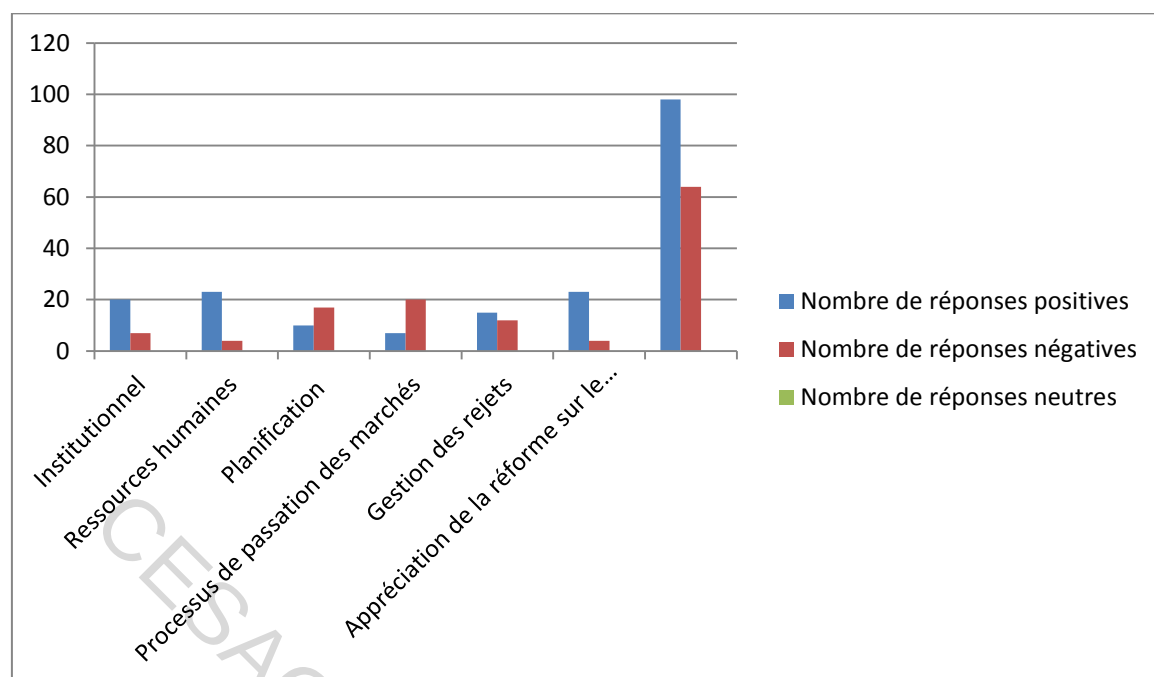
Commentaires

Cette méthode pose parfois des problèmes car il n'est pas flexible et les données recueillies restent souvent sommaire, en l'absence de possibilité d'approfondissement. En effet, pour mieux apprécier le tableau, nous allons présenter les résultats sous formes d'histogramme. Ceci nous permettra de voir globalement dans une figure le pourcentage des différents résultats obtenus du questionnaire qui a été adressé à différentes autorités contractantes évoluant dans le système des finances publiques. Une analyse et interprétation des résultats de notre enquête sera faite afin de mieux cerner les problèmes rencontrés.

Le tableau relatif aux questionnaires (annexe 6) montre les différentes réponses apportées par les acteurs.

Une représentation graphique sous forme d'histogramme sera faite pour effectuer un commentaire sur les résultats obtenus.

Figure II: représentation graphique des résultats du questionnaire



✓ Analyse du questionnaire

Cela concerne essentiellement les résultats ressortis des fiches d'enquêtes. A ce niveau, nous allons faire la synthèse des réponses sur les contraintes liées aux procédures de passation des marchés publics :

Sur le plan Institutionnel, sur une population de vingt-sept (27), 74,07% des personnes interrogées, estiment que les cellules et commissions des marchés installées favorisent positivement à l'amélioration des procédures de passation et assurent un certain équilibre du processus. Or, 25,93% pensent que les cellules et commissions installées constituent une source de blocage car ne maîtrisant pas pour la plus part les procédures ou manquent d'expertise et de formation s suffisantes pour travailler vite.

Sur le plan des ressources humaines, 85,18% estime que les cellules n'ont pas besoin de beaucoup de personnel. Ceci s'explique du fait que la plupart des personnes interrogées, ne connaissent pas exactement le rôle de la cellule de passation des marchés publics. C'est à travers les formations et les audits effectués par l'ARMP que les gens commencent à comprendre la fonction exacte des CPM dans les Ministères.

Au niveau de la planification, 62,96% de la population, pensent que les acteurs

concernés ne sont pas expérimentés dans la planification de manière générale, ce qui confirme l'hypothèse de départ selon laquelle, les contraintes liées aux procédures sont pour l'essentielle dues à une mauvaise planification des besoins en début d'années des autorités contractantes.

Au niveau du processus de passation des marchés, 74,07% des personnes interrogées, avouent avoir des difficultés, dans le processus complet d'un appel d'offres ; particulièrement à l'élaboration des dossiers d'appels d'offres et la maîtrise des délais.

Au niveau de la gestion des rejets, les avis sont partagés mais, parmi ceux interrogés, la plus part ignore totalement ces phases sont aussi importantes que les autres. Ceci s'explique par le manque de formation des acteurs de la commande publique, qui constitue une des contraintes liées aux procédures de passations des marchés et des dépenses publiques.

Enfin, la réforme a été appréciée dans sa globalité soit 85,18% de la population ont magnifiée cette réforme qui vient à son heure. Le seul point où nous notons une réticence c'est l'accompagnement que les organes de contrôle devraient avoir vis-à-vis des autorités contractantes pour une meilleure appropriation du système Intégré des Finances Publics (SIGFIP).

▪ **4^{ème} résultat : la revue documentaire**

✓ **Analyse documentaire et interprétation**

Pour les revues de publication de l'ARMP, il faut noter que c'est trimestriel, chaque revue traite une problématique donnée parfois liées à l'actualité. L'analyse des revues nous montre particulièrement que les interviews faites auprès de hauts responsables du système de passation des marchés de la sous-région, laissent voir qu'une partie de l'iceberg car à toutes les lectures, l'image du système des finances publiques est mise au-devant des problèmes les plus récurrents.

▪ **5^{ème} résultat : l'échantillonnage**

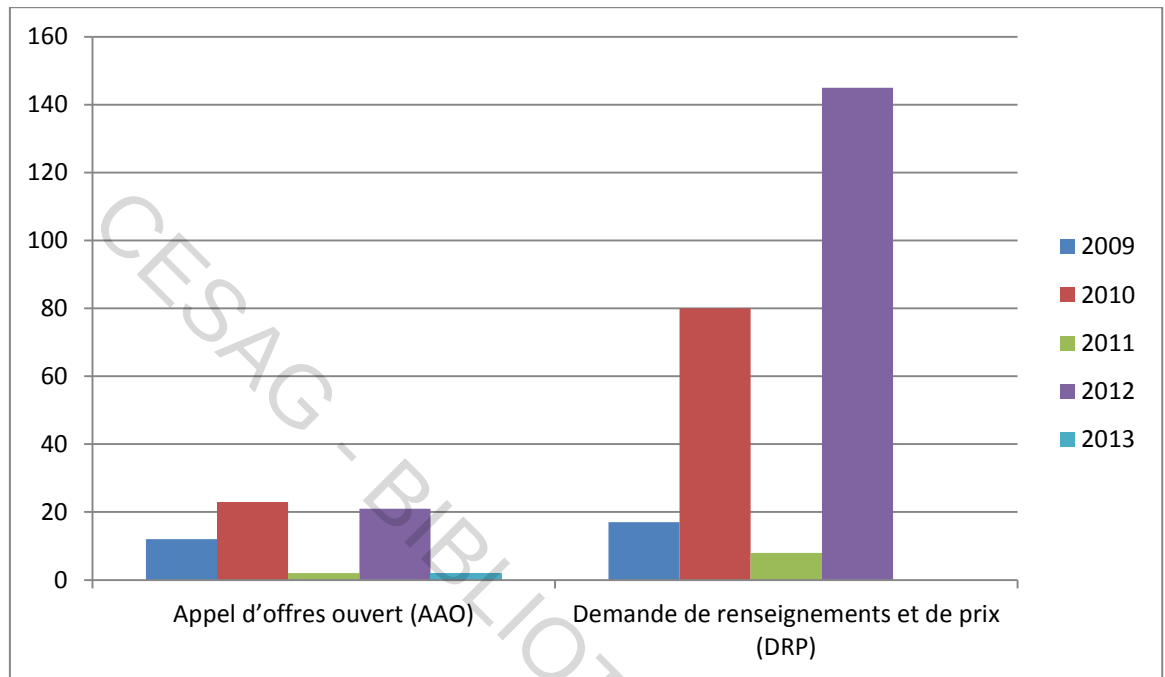
✓ **Analyse de l'échantillon**

Il est porté sur l'ensemble des marchés de fournitures et services du

département passé par appel d'offres ouvert et par demande de renseignements et de prix couvrant la période de 2009-2013.

Pour une meilleure illustration, nous nous proposons de faire la représentation graphique de l'échantillonnage.

Figure III: représentation graphique de l'échantillon



Commentaires :

De manière visible, cette figure met en évidence le nombre de Demandes de Renseignements et de Prix et d'Appel d'offres utilisées durant la période (2009 à 2013). Nous observons que pour les appels d'offres ouverts, le taux a largement augmenté entre 2011 et 2012. Cette croissance s'explique de la fusion de trois départements que sont la Jeunesse, la Formation professionnelle et l'emploi. En début d'année 2012, le département de la jeunesse était une seule entité. Avec le changement de régime, le département de l'enseignement technique et de la Formation professionnelle furent rattaché avec la Jeunesse et l'Emploi. Les demandes de renseignements et de prix ne confirment pas la règle en matière de passation des marchés publics, car l'appel d'offres est la voie la mieux indiquée pour garantir une concurrence saine et garantie en même temps une meilleure économie d'échelle.

Le choix sur les modes de passations (appels d'offres ouverts et demandes de

renseignements et de prix), s'explique du fait que ce sont les mieux utilisés au sein de l'administration centrale.

Afin de rester dans le cadre de notre recherche, nous avons choisi les marchés de fourniture et de services car ayant à peu près les mêmes fonctionnalités dans le cadre du traitement des dossiers. Parmi eux, nous retenons ceux qui sont exécutés pleinement ou partiellement pour notre illustration. Les dossiers ayant fait l'objet d'un audit de l'ARMP seront pris en compte.

Le tableau ci-dessus montre que les appels d'offres sont quasi inexistants dans l'exécution des dépenses au sein du département. On note pour 2009 et 2013 cumulés trois cent cinquante-sept (357) demandes de renseignements et de prix (DRP), contre soixante (60) appels d'offres.

2.2. Interprétations des résultats obtenus

Après avoir analysé les résultats, nous tenterons de donner une interprétation aux différents résultats obtenus durant nos investigations à savoir : le choix de la population étudiée, des résultats du guide d'entretien, du questionnaire et du choix du volume de l'échantillonnage.

1^{er} résultat : interprétation des résultats de la population étudiée

La population ciblée est celle des agents qui sont les plus impliqués dans les procédures d'exécution des dépenses publiques. Ce choix s'explique du fait que les contraintes majeures sont plus souvent vécues par les membres de la cellule de passation des marchés mais aussi des commissions des marchés. Le constat principal est le faible niveau de certains agents qui sont impliqués dans les procédures. Ceci a pour conséquence pour la plus part des cas, à une lenteur dans le traitement des dossiers.

Cependant, de 2009 à 2013, la situation du niveau de ces agents a considérablement augmenté à cause de leur participation aux séminaires organisés par l'ARMP au profit des autorités contractante, mais aussi du Ministère de l'Economie et des Finances. A ce niveau, on constate un faible niveau de participation des membres des différentes commissions aux séminaires de renforcement des capacités

en finances publiques. Aussi, en dehors des sessions de formations organisées par la cellule de passation des marchés en collaboration avec la DCMP, aucune autres formations sur les procédures des bailleurs de fonds comme la Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale, etc. n'est pas organisé pour les membres de la cellule et de la commission des marchés du Ministère.

Ces informations sont ressorties du traitement de la fiche du besoin en formation que la CPM fait circuler chaque année pour pouvoir mieux apprécier le besoin réel en formation des acteurs de la commande publique du département.

2^{ème} résultat : interprétation des résultats du guide d'entretien

Au regard du résultat des analyses du guide, nous pouvons en déduire que le SIGFIP est un élément de contrainte dans les procédures de dépenses publiques. Cette explication se justifie que les autorités contractantes, ne maîtrisant pas assez les procédures, perdent beaucoup de temps pour l'insertion des données en début d'années budgétaire. Certaines autorités contractantes se sentent plus en sécurité dans le traitement des dossiers surtout que les audits sont devenus un moyen phare de dissuasion pour le respect des principes de bases en exécution des dépenses publiques (transparence-Equité et Impartialité) ; tandis que d'autres pointent du doigt les COF délégués comme étant la source de blocage et de la lenteur du traitement des dossiers.

Il faut dire que ceci répond à une partie de la problématique et des hypothèses posées, les acteurs de la commande publique pour la plus part ne maîtrise pas les procédures, ce qui explique les multiples échanges avec les COF.

Par ailleurs, cette méthode nous a permis d'avoir beaucoup d'informations sur certains aspects des procédures que nous n'avions pas prévu dans les questions à savoir :

- le manque d'autonomie des cellules et commissions de marchés au sein des départements car le choix est du ressort du Ministre en charge du département. Cette situation pose un problème de célérité dans le traitement des dossiers avec une indépendance totale ;

- certaines autorités contractantes ne se donnent pas les moyens de chercher un spécialiste en finance publique ce qui constitue un handicap dans le traitement efficace des dossiers.

3^{ème} résultat : interprétation des résultats du questionnaire

Dans cette partie, les résultats obtenus des fiches d'exploitation du questionnaire montrent à quel point l'administration publique centrale souffre des procédures de passation de marchés et d'exécution du budget qui sont très liés de par leur nature homogène. D'où la nécessité de la création des cellules de passation et des commissions des marchés pour un soutien dans le respect des procédures.

Ces résultats nous permettent de dire qu'aujourd'hui les Cellules et Commissions des marchés sont incontournables dans le système. La CPM élabore tous les trois mois un rapport portant sur l'ensemble des réalisations et contraintes que sont confrontées les autorités contractantes. Ces rapports sont établis en trois (03) exemplaires : un pour l'ARMP, un pour la DCMP et le dernier pour l'autorité contractante. Donc, elle assure le suivi permanent de l'exécution des dépenses. Le problème de la planification revient dans toutes nos recherches c'est pourquoi nous pensons que la création des Cellule d'Etudes et de Planification (CEP) peut être la solution, mais il faut reconnaître qu'à l'étape actuelle, les CEP ne jouent pas pleinement leur rôle de planification car, sur le plan ressources humaines de qualités, elles sont en général en sous-effectif.

Nous constatons aussi que les demandes de renseignements et de prix sont plus utilisées par les autorités contractantes que les appels d'offres. Ce qui explique que dans le rapport d'audit de l'ARMP (2010), le Ministère n'a passé que des DRP (81 DRP pour un montant de 604 881 673 F CFA)¹⁶. Or, pour 2012 et 2013 cumulées, le nombre de DRP passés est de deux cent cinquante-deux (252). Nous notons une forte croissance du taux de DRP passés d'année en année.

4^{ème} résultat : interprétation des résultats de l'échantillonnage

L'analyse des résultats a permis de voir que pour les acteurs de la commande publique, la DRP constitue une procédure moins contraignante, mais aussi la plus

¹⁶ Rapport audit ARMP de 2010, Cabinet Mamina CAMARA, page 8.

rapide pour atteindre leurs objectifs à cours termes. Pour exemple le rapport d’audit de 2011 de l’ARMP a décelé ce manquement de plus en plus récurrent dans les administrations.

Au Ministère de la Jeunesse, la Cellule de Passation des Marchés, en dehors de ses missions et prérogatives, joue aussi le rôle de service technique en élaborant les DAO en lieu et place des autorités contractantes. Cette situation entraîne parfois des incompréhensions entre les services techniques qui doivent élaborer leur dossier et la CPM qui doit jouer un rôle d’appui conseils.

La grande différence constatée entre les appels d’offres et les DRP, s’explique entre autres par:

- l’instabilité sur le plan institutionnel en 2012, où le Ministère s’est vu dirigé par trois (03) Ministres en une année ;
- une mauvaise planification des besoins en début d’années budgétaire par les administrateurs de crédits ;
- la non maîtrise des procédures de passation de marchés par les acteurs concernés ;
- le changement des personnes ressources en 2013 ;
- l’hésitation sur les besoins réels du département ;
- le paiement des dettes de 2012 sur le budget de 2013 ;
- etc.

Pour mieux confirmer ou infirmer notre hypothèse de départ, nous allons étudier deux (02) cas dans le chapitre 4 à savoir :

- un (01) cas d’appel d’offres ouvert d’une acquisition de véhicules administratifs et ;
- un (01) cas de demande et de renseignements et de prix pour acquisition de fournitures de bureau.

Dans cette section, nous nous proposons de prendre le cas d’acquisition de véhicules administratifs par appel d’offres ouvert et le cas d’une demande de renseignement et de prix relative à l’acquisition de fournitures de bureau. Ces études nous aideront à mieux savoir à quel niveau nous notons plus de contraintes dans le

traitement des dossiers de marchés publics.

Afin de mieux palier à tout ce manque, indépendant pour la plus part des cas aux autorités contractantes, nous allons faire des propositions de solution sous forme de recommandations. Pour cela, nous nous proposons de faire l'évaluation de la procédure d'engagement mais aussi, de la liquidation avant d'en venir aux différentes recommandations.

2.3.Evaluation de la procédure d'engagement

Cette partie est essentiellement importante car elle sera le fil conducteur du reste du processus. Une fois le marché attribué au soumissionnaire le mieux disant, la procédure d'engagement va débiter.

Le Directeur de l'Administration générale et de l'Equipement, nommé par décret, va être administrateur des crédits de sa direction et du cabinet par arrêté ministériel sur les chapitres concernés. A ce stade, une fois toutes les conditions réunies, il fait une proposition d'engagement. Cette proposition doit avoir les éléments suivants :

- ✓ imputation budgétaire (chapitre, article, titre, paragraphe et ligne) ;
- ✓ l'année de gestion ;
- ✓ la nature et l'objet de la dépense ;
- ✓ la signature et le cachet de la personne dûment habilitée à signer ;
- ✓ le nom et adresse du bénéficiaire ;
- ✓ le montant global accordé sur la ligne à engager ;
- ✓ le montant de l'engagement en toute taxe comprise (TTC) ou en hors taxe (HT) selon le cas.

Ce travail est effectué par le chef de la division des finances et de la comptabilité.

La proposition d'engagement est envoyée pour contrôle au niveau du COF délégué du département sur l'exactitude des informations mentionnées dans le dossier avant d'être transmis à l'ordonnateur délégué pour engagement. A ce stade, une lenteur considérable est constatée. L'engagement au sens propre est effectué par

l'ordonnateur délégué qui engage la responsabilité de l'Etat à payer par l'émission de titre de créance et de certification.

✓ **Evaluation de la phase liquidation**

Une fois la phase d'engagement finie c'est-à-dire après réception des titres de créance et de certification, le fond du dossier est ramené au niveau des services de la DAGE pour les besoins de liquidation. On constate à ce niveau un non-respect des délais contractuels concernant la livraison des biens ou la prestation des services à effectuer. En plus des documents à la phase d'engagement, trois (03) exemplaires de la facture définitive sont demandés ainsi que le bordereau de livraison et l'enregistrement du contrat si le montant est supérieur ou égal à trois (03) millions de francs CFA hors taxes. La difficulté à ce niveau réside le plus souvent au respect strict du cahier des charges particulièrement au niveau des spécifications techniques. En effet, l'administration publique manque le plus souvent d'experts ou de matériels pour diagnostiquer la fiabilité de la qualité des produits commandés.

Le second constat est lié au problème de planification car à ce stade, il est souvent constaté que le besoin initialement prévu disparaît et amène à faire des échanges sur la nature du matériel commandé.

La troisième difficulté est le problème de la rapidité de la réception par la commission habilitée dont le COF est membre à part entière. Le constat montre qu'il est difficile de réceptionner à temps souhaité car tous les membres de la commission sont dans des services différents et occupent d'autres postes autres que la réception ce qui amène la durée très longue constatée.

L'évaluation nous permet de dresser un tableau retraçant les forces et faiblesses des procédures

2.4. Analyse SWOT

Après avoir effectué une brève évaluation de la situation des engagements et des liquidations, nous allons proposer de faire le diagnostic interne et externe de la situation.

Tableau N° 3 : Analyse des forces et faiblesse du processus d'exécution du budget

FORCES	FAIBLESSES
Disposition du décret n°2011-1048 du 27 juillet 2011 portant code des marchés publics aux acteurs de la commande publique du Ministère.	Non maîtrise des dispositions du code des marchés publics par les acteurs de la commande publiques du Ministère de la jeunesse.
Une Cellule de passation des marchés fonctionnelle.	Non maîtrise des besoins du département par les acteurs de la commande publique.
Une Commission des marchés établie selon les dispositions réglementaires.	Manque de formations de qualités des membres de la Commission des marchés ; Les membres nommés par le Ministre ne sont pas assez bien outillés
Existence d'une commission de réception des matières.	Une commission non indépendante
Un plan de passation des marchés validé par les autorités compétentes	Non suivi des dispositions du PPM par les administrateurs de crédits.
Rapport des audits de l'ARMP	Tous les acteurs de la commande publique n'ont pas accès à cette information supposée être confidentielle par certaines autorités contractantes.
Rapport trimestriel de la CPM	Non prise en compte des recommandations faites par la CPM par les acteurs concernés.
Existence d'une Cellule d'Etudes et de Planification (CEP).	Non implication des acteurs de la commande publique de la CEP dans le domaine concernant l'exécution de leur budget respectif.
Des acteurs qui connaissent bien le secteur de la Jeunesse.	Non consolidation des objectifs fixés par les acteurs.
Information sur le budget dans sa globalité en début d'année.	Non maîtrise des dispositions préalables par les administrateurs en charge de l'exécution du budget.
Existence d'un tableau de bord pour le suivi des opérations	Non maîtrise du Système de Gestion des Marchés Publics (SYGMAP) par les membres de la CPM et CM.
OPPORTUNITES	MENACES
Disponibilité de la DCMP pour accompagner les AC.	Instabilité institutionnelle des Ministères qui favorise le départ des agents déjà formés par l'autorité
Formations gratuites des autorités contractantes par la DCMP et l'ARMP.	Les ponctions effectuées au niveau du budget en cours d'exercice par l'Etat.
Le portail de marchés publics disponible 24h/24 pour toutes informations.	Les Contrôleurs des Opérations Financières qui ne maîtrisent pas parfois le processus d'exécution d'un marché ralentissent le processus.
Disponibilité des rapports d'audits sur le site de l'ARMP	Un code des marchés en changement perpétuel alors que les autorités contractantes n'ont pas toujours la maîtrise des précédentes
Chaque département ministériel dispose d'un Contrôleur des Opérations Financières Délégué et d'un Ordonnateur délégué des dépenses	On note pour la plus part un blocage des dossiers au niveau des représentants du Ministère de l'Economie et des Finances ; ce qui ne favorise pas le bon déroulement du processus d'exécution du budget
Des procédures déjà déroulées sont disponible	Le Ministre dépensier n'est pas ordonnateur de ses dépenses
Des formations spécifiques sont déroulées par l'ARMP au profit des Coordonnateurs de Cellule de Passation de Marchés	Les décisions politiques qui priment sur les décisions administratives.

Source : moi-même, 2015

Chapitre 7: Recommandations

L'analyse et l'interprétation des résultats obtenus au cours de nos différentes investigations, nous permet de faire des recommandations qui pourront permettre aux différents acteurs de la commande publique de lever les contraintes liées au processus d'exécution du budget mais aussi, aux procédures de passation des marchés publics.

Après analyse et interprétation des résultats obtenus lors de nos différentes revues, nous pouvons classer les recommandations en cinq (05) niveaux qui seront regroupés en deux sections principalement au niveau interne et au niveau externe :

Section 1 : Recommandation au niveau interne

1.1.Elaboration du Plan de Passation des marchés (PPM)

Le plan de passation des marchés est un élément fondamental du management. C'est l'un des outils les plus intéressants dans la planification et l'atteinte des objectifs des autorités. C'est pourquoi, son élaboration doit forcément impliquer le Ministre du point de vue managérial, les directeurs et Chefs de services centraux du point de vue opérationnel.

Sa conception ne doit pas être laissée uniquement à la Cellule de passation des marchés. Il faut une implication totale de tous les acteurs, avec des indicateurs clairs, nets et précis. Dans un contexte où les ressources sont rares, une utilisation intelligente des crédits alloués au Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi, pourrait permettre à l'Etat du Sénégal d'atteindre ses objectifs en matière de politique d'emploi.

1.2.Renforcement de capacités des membres de la cellule des marchés au SYGMAP et SIGFIP

Le système de gestion des marchés publics est un tableau de bord très efficace pour le suivi des dossiers et des procédures de passation des marchés. Les autorités contractantes pour l'essentiel, ne maîtrisent pas encore cet outil. Les formations organisées par les AC sont souvent accentuées sur les procédures de passation. Or,

pour mieux comprendre et suivre ces procédures, il faut une formation de taille en SYGMAP et en SIGFIP pour tous les acteurs du système. En plus, il faut une formation en suivi évaluation et en finance publique. Ceci pourrait rendre plus efficace les acteurs en charges de l'exécution des procédures de passation des marchés publics.

1.3. La professionnalisation des acteurs de la commande publique

De plus en plus, on constate une évolution rapide du système des finances publiques avec les modifications qui surviennent d'année en année. Cette situation doit inciter les autorités à s'adapter et à rendre leurs agents plus performants par des formations diplômantes.

Dans le contexte actuel, et au moment où l'on parle de la dématérialisation du processus de passation des marchés, les acteurs doivent être bien outillés afin de faire face à cette évolution fulgurante des procédures de passation. Dans ce même ordre d'idée, les Cellules et Commission des marchés doivent être au premier plan de cette formation.

1.4. Renforcer les Cellules de passation des marchés

La Cellule de passation joue le rôle de la DCMP en interne dans les administrations, raison pour laquelle, qu'elle doit faire objet d'un meilleur traitement tant du point financier, mais aussi, du point de vue renforcement en personnels qualifiés et moyens matériels et logistiques. La cellule veille aux qualités des dossiers qui sont transmis à la DCMP et au niveau des COF, mais aussi veille au bon fonctionnement de la Commission pour une meilleure efficacité dans le traitement des dossiers.

Section 2 : Recommandation au niveau externe

2.1. Renforcer les COF et Ordonnateurs délégués

Ces deux structures jouent un rôle très important dans le dispositif de la gestion des finances publiques. Faisant un contrôle a posteriori contrairement à l'Inspection interne des Services qui fait un contrôle a priori, ces deux structures doivent être

renforcées du point de vue institutionnel mais particulièrement les COF délégués qui ne sont pas assez outillés en personnel pour effectuer pleinement sa mission de contrôle. Aujourd'hui, avec le Plan Sénégal Emergent (PSE), où les moyens sont cherchés de partout, pour une meilleure rationalisation des dépenses publiques, ces structures doivent véritablement être dotées de moyens juridiques afin de préserver la corruption et l'utilisation des fonds prêtés de manière non transparente.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

L'objectif de cette étude était d'analyser le processus d'exécution du budget dans une administration publique. Le champ d'étude est le Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi.

L'analyse des résultats concernant le processus d'exécution a permis de relever, quelques problèmes d'ordre interne et externe à savoir respectivement :

Au niveau interne :

- une mauvaise planification des besoins en début d'année de gestion ;
- une absence d'un tableau de bord au niveau des acteurs de la commande publique ;
- le manque d'expertise dans le domaine de traitement des dossiers de passation de marchés ;
- une formation insuffisante dans des domaines spécifiques en finances publiques.

Au niveau externe :

- une instabilité institutionnelle (remaniements du gouvernement) ;
- une ponction récurrente du budget alloué aux autorités contractantes a mis parcours de gestion, perturbant parfois toute la planification initiale des autorités contractantes ;
- un contrôle à priori qui prend du temps au niveau des services du Ministère de l'Economie et des Finances (Contrôle des Opérations Financières et Ordonnateur délégué).

Le diagnostic a montré que les contraintes liées aux procédures d'exécution sont plus interne qu'externe. Car, le résultat des travaux, montre à chaque fois le problème de planification et de formation posé dans notre hypothèse de départ. Il se vérifie au cours de nos enquêtes et entretiens. C'est pourquoi la formation des acteurs de la commande publique est retenue comme solution parmi tant d'autres. La formation permet aux acteurs d'être mieux outillé pour faire face au système qui, rappelons-le, est en évolution constante d'année en année. Le manque d'expertise, le problème de planification, et la non maîtrise des procédures d'élaboration de DAO, relève exclusivement de la formation.

Cependant, face aux exigences de la bonne gouvernance qui s'imposent aux décideurs à tous les niveaux, il est devenu impérieux de bâtir un cadre des finances publiques apte à garantir la transparence et l'efficacité dans la gestion des ressources publiques. Cette réalité est d'autant plus vraie que lors du Conseil interministériel du jeudi 09 octobre 2014, le Président de la République du Sénégal s'est réjoui de la notation du Sénégal classé 9ème sur 52 Etats dans le classement 2014 de l'Indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine (liga), ce qui témoigne de la progression du pays en matière de bonne gouvernance¹⁷.

Il s'y ajoute que, de la mise en place d'un cadre assaini, dépend la crédibilité de l'Etat aux yeux de ses différents partenaires et des citoyens. Car, de par son caractère transversal dans l'action de l'Etat, le système de passation de marchés publics est un élément central dans le dispositif de gestion de ressources.

Les marchés publics constituent un baromètre pertinent pour mesurer le degré d'engagement des pouvoirs publics en matière de transparence et d'efficacité.

En effet, ils conditionnent indirectement le processus de production dans la quasi-totalité des pays, l'Etat est de loin le plus grand acquéreur de biens et services au point que bon nombre d'entreprises projettent leur chiffre d'affaires en fonction des commandes publiques qu'elles convoitent.

C'est en considération de ces importants enjeux qu'il s'est avéré nécessaire d'améliorer davantage l'environnement des dépenses publiques (marchés publics) en élaborant une charte de transparence et d'éthique dont les objectifs sont:

- de garantir la transparence dans l'attribution des marchés publics;
- de veiller à l'efficacité des procédures avec le recrutement de professionnels formés aux techniques modernes de passation de marchés et imprégnés de la réglementation des marchés publics;
- d'instituer un contrôle efficient et appliquer des sanctions à l'encontre des agents de l'Administration et/ou opérateurs économiques, auteurs de fautes dans la passation et l'exécution des marchés.

¹⁷ Journal l'observateur n°3315 du vendredi 10 octobre 2014, page 2.

Toutefois, on note des limites sur l'évolution du système des finances publiques. Car, les principes fondamentaux de la commande publique, la délimitation des besoins et l'allotissement, les organes compétents de la commande publique, la gestion axée sur les résultats (GAR), font qu'en dépit des apports considérables. Nous pouvons noter entre autres limites :

- la non maîtrise de l'outil de la GAR devenu indispensable pour les Etats ;
- le changement rapide du système de la gestion des finances publiques.

Enfin, au regard de cette situation, le MEF a mis en place le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) dans le but de mettre en œuvre les plans d'actions CFAA et CPAR constituant l'une des principales réformes envisagées par le Gouvernement dans les prochaines années.

Initiées par le Gouvernement, les réformes CFAA et CPAR visent l'amélioration de l'efficacité et de la transparence des systèmes de gestion des finances publiques de l'Etat et des procédures de la passation des marchés publics. A ce rythme d'évolution de réformes budgétaires et financières, quelle place occupera la passation des marchés publics si, on c'est qu'aujourd'hui, il existe un déphasage considérable entre le processus d'exécution des finances publiques et celui de la passation des marchés publics ? Les contraintes ne vont pas disparaître de sitôt, mais avec les recommandations apportées, nous osons espérer qu'une amélioration substantielle sera apportée aux différentes phases du processus.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

BILIOGRAPHIE

I°) OUVRAGES

1. Allaire FREDERIC (2013-2014), *L'essentiel du droit des marchés publics*, Les Editions Gualino, 138 pages.
2. Albert, Jean Luc (2013), *Finances Publiques*, Les Editions DALLOZ, 247 pages.
3. Raymond MUZELLEC, *Finances publiques*, SIREY, Paris, Septembre 2002, 12^{ème} édition, 572 pages.
4. RIBOT Catherine (2007), *La passation des marchés publics*, les Editions le Moniteur, Collection Essentiels, 155 pages.

II°) REVUES

5. Revue des marchés publics de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, N°07, septembre 2013, 35 pages.
6. Revue des marchés publics de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, N°08, septembre 2013, 32 pages.
7. Revue des marchés publics de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, N°15, septembre 2013, 33 pages.

III°) AUTRES DOCUMENTS

8. Le décret 2011-1048 du 27 juillet 2011 portant Code des Marchés Publics (CMP) ;
9. Tableau synoptique des manquements les plus récurrents notés sur les dossiers soumis à la revue a priori de la DCMP ;
10. Cours de Finances Publiques au Master 2 en Management et Régulation des Marchés Publics ;
11. Rapports d'audits de l'ARMP (2008, 2010 et 2011) ;

IV°) WEBGRAPHIE

www.marchespublics.sn

www.memoireonline.com

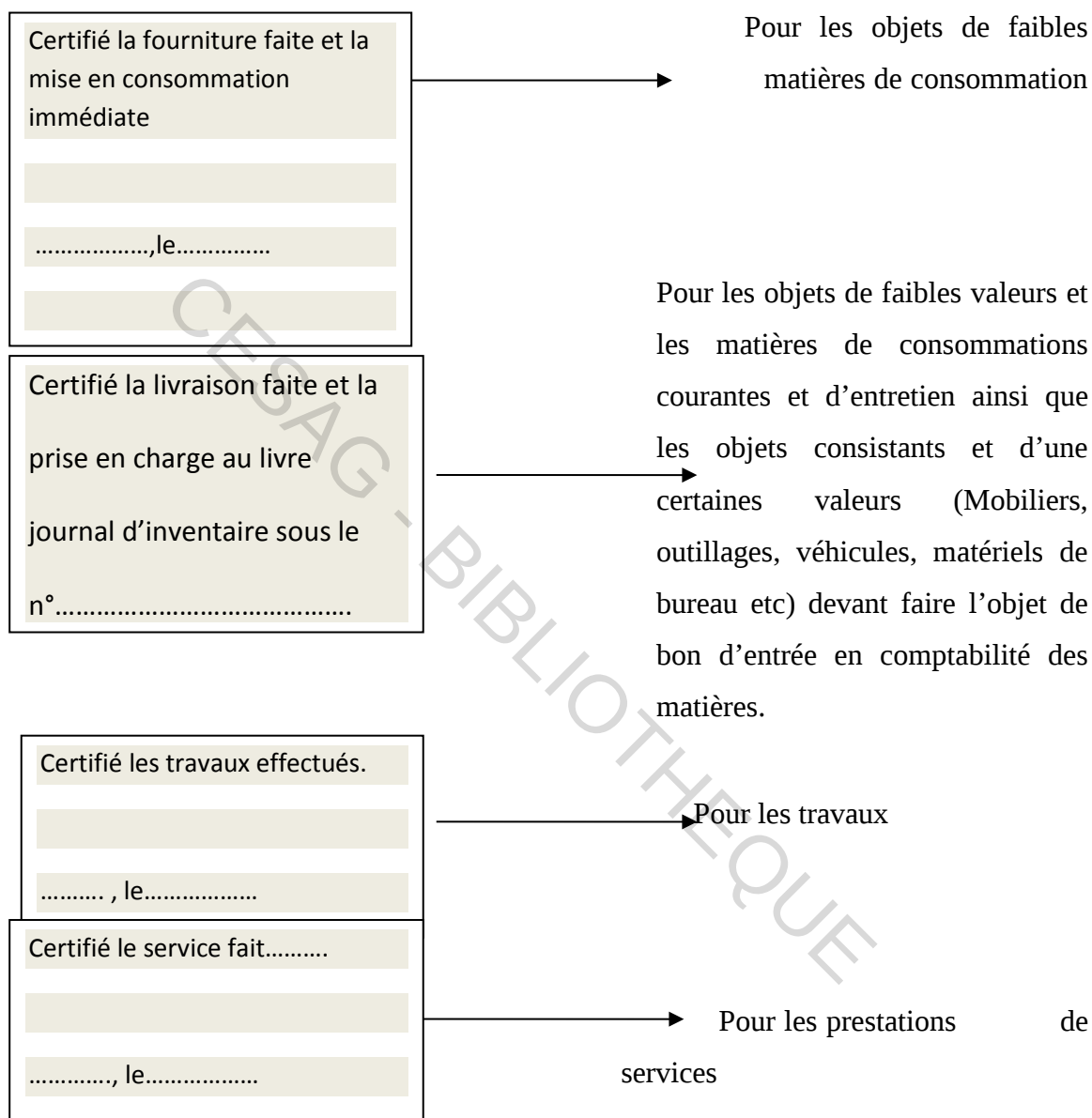
www.scholarvox.com

Annexes

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXES 1 : Exemple de formules de certification

NB : Pour certaines dépenses spécifiques, se référer au Tableau 5 annexé à l'arrêté n° 6058/MEF/DGCPT du 22/08/2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses de l'Etat.



Source : trésor public, 2014

ANNEXE 2 : Exemple de formule de liquidation

Vu, vérifié et liquidé la présente facture à la somme

de :.....

.....francs CFA, imputable au budget général,

Section.....,

Titre....., Chapitre , Article.....,

Paragraphe.....,

Ligne..... , gestion.....

..... , le.....

L'Administrateur des Crédits

Source : trésor public, 2014

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXE 3 : Récapitulatif des Appels d'offres et DRP de la DAGE

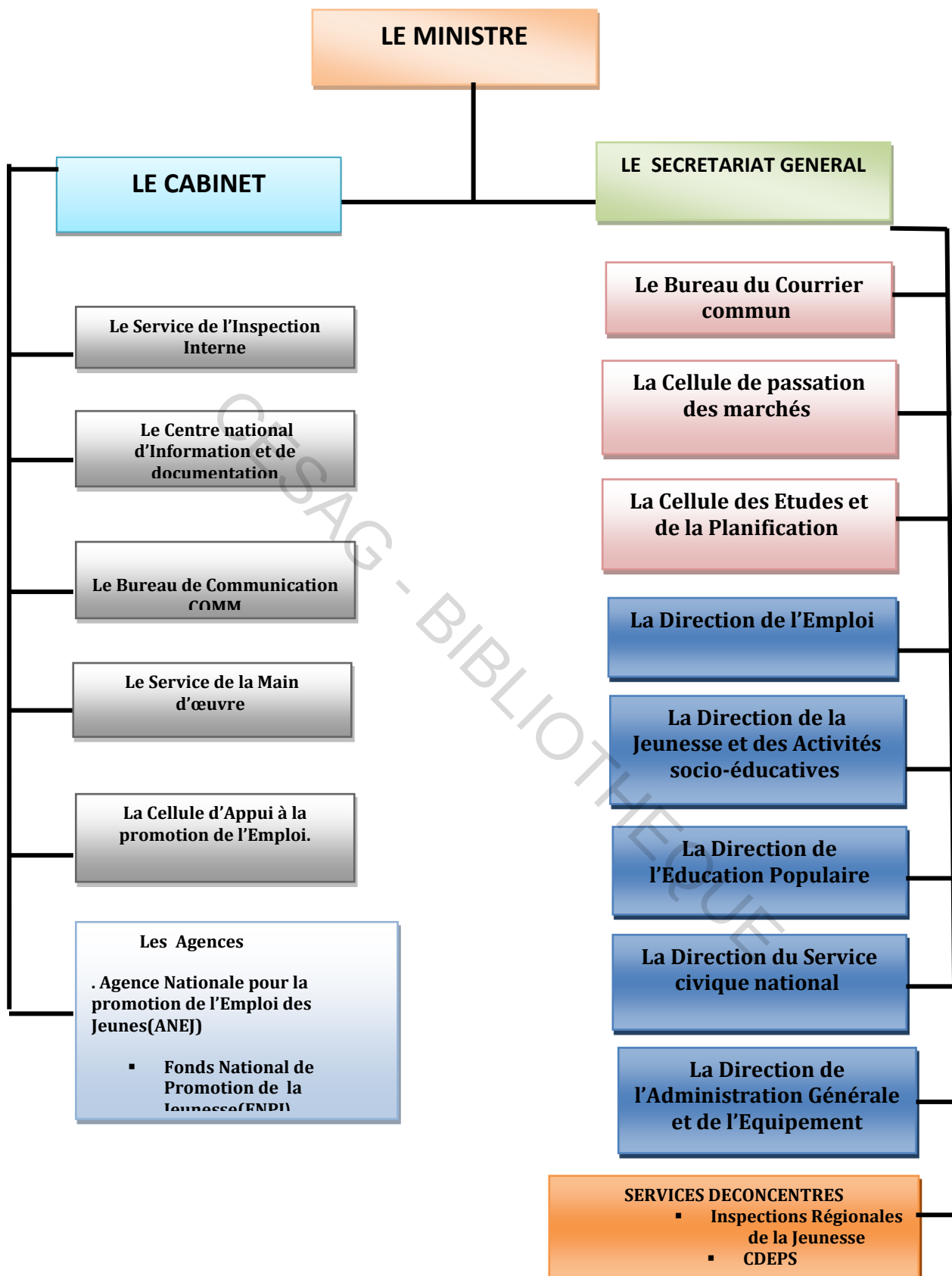
Tableau n° 4 : synthèse des marchés de 2009 à 2013

périodes	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Modes de passation						
Appel d'offres ouvert (AAO)	12	23	02	21	02	60
Demande de renseignements et de prix (DRP)	17	80	08	145	107	357
Total	29	103	10	166	109	417

Sources : cellule de passation des marchés du Ministère de la jeunesse et portail des marchés publics 2014

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXE 4 : ORGANIGRAMME DU MINISTERE



Source : Cabinet du Ministère de la Jeunesse, de l'Emploi et de la promotion des valeurs civiques, 2013

ANNEXE 5 : Tableau 2 (Guide d'entretien)

Tableau N° 2 : synthèse des réponses du guide d'entretien

Thématiques	Réponses favorables	Réponses défavorables	Pas de réponse
Connaissances dans le domaine des finances publiques	03 soit 42,86%	04 soit 57,14%	–
Le problème des délais de l'appel d'offres à l'attribution	07 soit 100%	00	–
Les difficultés rencontrées sur le processus d'exécution	04 soit 57,14%	02 soit 28,57%	01 soit 14,29%

Source : personnelle, 2014

ANNEXE 6 : Tableau n°3 : synthèse des thématiques du questionnaire

Thématiques des questions	Nombre de réponses positives	Nombre de réponses négatives	Nombre de réponses neutres
Institutionnel	20 soit 74,07%	7 soit 25,93%	00
Ressources humaines	23 soit 85,18%	04 soit 14,82%	–
Planification	10 soit 37,04%	17 soit 62,96%	–
Processus de passation des marchés	7 soit 25,93%	20 soit 74,07%	–
Gestion des rejets	15 soit 55,55%	12 soit 44,45%	–
Appréciation de la réforme sur le SIGFIP	23 soit 85,18%	04 soit 14,82%	–
Total	98	64	00

Source : personnelle, 2014

ANNEXE 7 : LE QUESTIONNAIRE

Analyse du processus d'exécution du budget dans l'Administration publique centrale : cas du Ministère de la Jeunesse et de l'Emploi

INSTITUTIONNEL

❖ Cellule de Passation des Marchés

- o Que pensez-vous de l'institutionnalisation des CPM ?

.....

.....

.....

- o Quels sont les problèmes rencontrés dans sa mise en place et son fonctionnement ?

.....

.....

.....

- o Pensez-vous que la CPM facilite l'élaboration des dossiers de marchés (DRP, AO) ?

OUI

NON (si non pourquoi) ?

.....

.....

.....

❖ Commission des Marchés

- o Que pensez-vous de la création d'une CM ?

Opportun

inopportun

- o Quels sont les problèmes rencontrés dans sa mise en place et son fonctionnement ?

.....

.....

.....

RESSOURCES HUMAINES

- o Disposez-vous d'assez de compétences en matière de passation de marchés

OUI

NON

- o Si oui quel en est le nombre ?

- o Si non quels sont les aspects sur lesquels vous souhaitez un renforcement des capacités ?

.....

.....

.....

PLANIFICATION

❖ PPM

- o Avez-vous élaboré régulièrement des PPM et publié des AGPM ?

OUI

NON

- o Si oui, rencontrez-vous des difficultés dans l'élaboration et la mise en œuvre ?

OUI

NON

- o Si oui, lesquelles ?

.....

.....

.....

PROCESSUS D'EXECUTION DU BUDGET

❖ Elaboration des dossiers

- o Etes-vous familiarisé à l'utilisation des différents dossiers-types ?

OUI

NON

- o Rencontrez-vous des difficultés dans leur utilisation ?
OUI NON
- o Si oui, lesquelles ?
.....
.....
- o Quels sont les dossiers que vous maîtrisez le moins ?
.....
.....
- ❖ **Question de la publicité (avis général ; avis spécifique ; attribution provisoire ; attribution définitive)**
- o Disposez-vous d'un budget pour la publicité ?
OUI NON
- o Souhaitez-vous voir le portail électronique dédié aux marchés publics devenir un support officiel pour vos publicités (avis d'appel d'offres ; avis d'attribution provisoire ?
OUI NON
- o Quels sont les problèmes rencontrés au plan de la publicité et qui impactent sur la procédure de passation de marché ?
.....
.....
.....
- ❖ **Evaluation et attribution du marché**
- o Rencontrez-vous des problèmes dans le cadre de l'évaluation des offres ?
OUI NON
- o Si oui, lesquels ?
.....
.....
.....
- o Les cellules et les commissions de passation de marchés, jouent-elles pleinement leur rôle dans le processus d'évaluation et d'attribution des marchés ?
OUI NON
- o Si non commentez
.....
.....
.....
- ❖ **Examen juridique et technique**
- o Rencontrez-vous des difficultés dans le cadre de l'examen juridique et technique ?
OUI NON
- o Si oui, lesquelles ?
.....
.....
- ❖ **Approbation**
- o Rencontrez-vous des difficultés dans le cadre de l'approbation des marchés publics ?
OUI NON
- o Si oui, lesquelles ?
.....
.....
- o Les délais d'approbation vous paraissent-ils raisonnables ?
OUI NON
- ❖ **Avis de non objection**
- o Rencontrez-vous des difficultés dans le cadre du contrôle a priori exercé par la DCMP ?

- OUI NON
- o Si oui, lesquelles ?
.....
.....

❖ **Immatriculation**

- o Rencontrez-vous des difficultés dans le cadre de l'immatriculation des marchés ?
OUI NON
- o Si oui, lesquelles ?
.....
.....

❖ **Le système d'information**

- o Comment appréciez-vous le portail des marchés publics ?
.....
.....
- o Le consultez-vous régulièrement ?

OUI NON

GESTION DES PLAINTES ET RECOURS

❖ **Recours au niveau du Comité de Règlement des Différends**

- o Avez-vous déjà introduit un recours contre un avis défavorable de la DCMP ?
OUI NON
- o Avez-vous connu de procédures ayant fait l'objet de recours ?
OUI NON
- o Si oui, quel est le pourcentage d'issues favorable au plaignant ?
.....
- o Avez-vous déjà enregistré un recours gracieux ?
OUI NON
- o Si oui, quelle a été la suite réservée ?
.....

APPRECIATION DE LA REFORME

❖ **Appréciations de la réforme (par rapport à l'ancien code)**

- o Quels sont les points forts du nouveau dispositif ?
.....
.....
- o Quels sont les points faibles (par rapport à l'ancien code) ?
.....
.....
- o Quels sont les problèmes rencontrés ?
.....
.....
- o Quelles sont les solutions que vous préconisez ?
.....
.....

ANNEXE 8 : GUIDE D'ENTRETIEN

Présentation de l'enquête

Cette opération est uniquement destinée aux cadres évoluant dans le processus d'exécution du budget. **Les résultats de l'enquête feront l'objet d'une publication dans un mémoire au CESAG qui retracera, outre l'évaluation des contraintes, l'analyse de la mise en place du dispositif institutionnel et réglementaire.**

I -1 - IDENTIFICATION DU REpondant :

Nom et Prénoms :

Fonction :

Tél. :

E-mail :

1/ Comment trouvez-vous le dernier code des marchés publics ?

☐ Plus transparent
transparent

☐ Identique à l'ancien

☐ Moins

2/ Comment jugez-vous le délai entre les différentes étapes du processus d'exécution ?

☐ Très long
☐ Pas long

☐ Assez long

☐ Long

3/ A partir de combien de **jours** pensez-vous que les délais sont :

Très longs ?

Assez longs ?

Longs ?

Pas longs ?

4/ Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez dans l'application des procédures ?

☐ Procédures longues et onéreuses

☐ Autre(s) :

.....

.....

.....

5/ Quelle(s) partie(s) du processus souhaiteriez-vous qu'elle(s) soi(en)t modifiée(s) ?

.....

.....

.....

.....

.....

6/ Quelle est la durée moyenne, en jours, de la commande publique de votre structure (de l'engagement jusqu'au paiement) ?

.....

7/ Avez-vous des observations, remarques ou suggestions par rapport aux contraintes que vous connaissez ?

.....

.....

ANNEXE 9 : Modèle Plan de Passation des Marchés (PPM)

PLAN DE PASSATION DES MARCHES

POUR LA GESTION 20... *[Insérer Numéro et date de publication ou de mise à jour]*

Réf.	Réalisations envisagées	Source de financement	Type de marché ¹⁸	Mode de passation	Date prévue de lancement de la procédure de sélection	Date prévue d'attribution du contrat	Date prévue de démarrage des prestations	Date prévue d'achèvement des prestations	Montant estimé
Service maître d'œuvre ¹⁹									
Service maître d'œuvre									

Source : www.marchespublics.sn

Le Coordonnateur de la Cellule de Passation des Marchés Publics

¹⁸ Travaux, fournitures, prestations intellectuelles, services

¹⁹ Indiquer la Direction ou le service concerné

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXE 10 : Modèle d'Avis Général de Passation des Marchés (AGPM)

REPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

Un Peuple – Un But – Une Foi

Ministère (1) :

Structure (2) :

GESTION : 200_

AVIS GÉNÉRAL DE PASSATION DES MARCHÉS

Le (La) (2), agissant au nom et pour le compte de
....., exécute, au titre de la Gestion 200_, dans le cadre du (Budget
de fonctionnement / Budget Consolidé d'Investissement, ou autre financement
interne / d'un Appui Budgétaire, par exemple) (3) un programme de passation
de marchés publics.

Les acquisitions, par voie d'appels d'offres concernent les domaines suivants :

Travaux: (4)

.....

.....

Fournitures : (5)

.....

.....

Services de consultants : (6)

.....

.....

Les avis spécifiques de passation de marché seront publiés, à partir de
..... 200_ (indiquer le mois), dans [Indiquer le journal
quotidien de grande diffusion, ou tout autre journal de grande diffusion,
et/ou le Bulletin d'Information Économique (BIE) de la Chambre de
Commerce de (7), et sur le site web : etc.].

Les marchés seront passés conformément aux dispositions du décret 2007-545
du 25 avril 2007 portant Code des Marchés Publics.

Les soumissionnaires potentiels : i) entrepreneurs de travaux, ii) fournisseurs
de biens & d'équipements, iii) prestataires de services intellectuels
(consultants), qualifiés et satisfaisant aux critères d'éligibilité, sont priés de

manifester leur intérêt à (au) (2) en envoyant, au plus tard le .../.../200_ à ... H ... locales, à l'adresse suivante, leur dossier de candidature comportant leurs références pour des travaux, fournitures/équipements, ou prestations de services de nature, taille et/ou complexité similaires :

Adresse postale :

Boîte Postale n° :

Tél :, Fax :

E-mail :

Toute demande de renseignement complémentaire devra être envoyée à l'adresser susmentionnée.

Le responsable de la structure (2)

: Préciser le ministère de tutelle technique ;

: Indiquer la structure qui contracte (Administration centrale, Etablissement Public, Collectivité Locale, Agence, etc.) ;

: Préciser la source de financement ; au besoin, prévoir plusieurs avis généraux si c'était justifié par un souci de clarté (cas de structures qui passent beaucoup de marchés avec des financements internes multiples) ;

: indiquer la nature des travaux ; par exemple : « Construction de 10.000 ml de pistes en terre » ; « réhabilitation de 500 km de routes bitumées », « construction de 300 salles de classes et d'ouvrages annexes », etc.

: indiquer la nature des fournitures / équipements ; par exemple : « acquisition de : 24 véhicules 4 X 4 double cabine, 15 véhicules 4 x 4 stations wagon, 50 véhicules berline, 150 moto de 125 cm3 », « réimpression de 100.000 manuels scolaires », « acquisition de 200 microordinateurs PC et 20 portables », etc.

: indiquer la nature des services : « assistance technique en agroéconomie », « audit financier et comptable », « élaboration d'un plan IEC », « conception d'un système de gestion financière et comptable », « formation de 20 personnes à l'utilisation du logiciel SPSS », etc.

: indiquer les supports de publication.

NOTA : Les informations contenues en (4), (5) et (6) permettent aux soumissionnaires potentiels de connaître la nature mais aussi de jauger l'envergure des travaux/fournitures et équipements/prestations de services.

TABLE DES MATIERES

DEDICACES	i
REMERCIEMENTS.....	ii
SIGLES ET ABREVIATIONS	iii
LISTE DES FIGURES.....	v
LISTE DES ANNEXES	vi
SOMMAIRE	vii
INTRODUCTION GENERALE	1
Première Partie : Cadre théorique et conceptuel du système des Finances Publiques	7
Chapitre 1 : Définitions, caractéristiques et principes du budget	8
Section 1: Définitions, concepts et caractéristiques du budget.....	8
1.1. Définitions du budget	8
1.2. Les caractéristiques budgétaires	8
Section 2 : Les différents types et principes de budget	9
2.1. les différents types de budget.....	9
2.2. Les différents principes du budget.....	10
Section 3 : Le projet d'élaboration du budget public	13
3.1. L'élaboration du projet de budget public	14
3.2. Le contenu du projet de budget	14
3.3. Le vote du budget public.....	15
Chapitre 2 : Présentation des différentes phases d'exécution du budget.....	16
Section 1 : Présentation de la phase de l'engagement des dépenses.....	16
1.1. Théorie de procédure d'engagement	16
1.2. Les délais de la phase d'engagement	18
1.3. Les limites budgétaires.....	18
1.4. Le contrôle de la phase d'engagement	19
Section 2 : Présentation de la phase de liquidation	20
Chapitre 3 : Méthodologie de recherche	28
Section 1 : Description du processus d'exécution du budget.....	28
1.1. L'échantillonnage	28
1.2. Les acteurs concernés.....	28
Section 2 : les outils de collecte de données	37
2.1. Le guide d'entretien	37

2.2. L'observation directe	37
Deuxième Partie : Présentation de l'entité, Analyse et interprétation du processus d'exécution du budget	40
Chapitre 4 : Présentation de l'entité étudiée	42
Section 1 : Contexte et missions de l'entité	42
1.1. Contexte	42
1.2. Les missions de la DAGE	43
Section 2 : Organisation et objectifs de la DAGE	43
2.1. Organisation	43
2.2. objectifs	44
Chapitre 5 : Présentation du processus d'exécution du budget du département	46
Section 1 : Processus d'exécution d'une demande de renseignements et de prix (DRP)	46
1.1. Schéma de présentation des étapes d'une DRP	47
Section 2 : Présentation du processus d'exécution d'un appel d'offres (AO)	49
2.1. La préparation	49
2.2. La passation ou processus d'acquisition	50
2.3. Les préparatifs de la mise en concurrence	51
2.4. L'ouverture des plis	52
2.5. L'évaluation et attribution des offres	52
2.6. Les publicités	55
2.7. L'approbation :	57
Chapitre 6 : analyse, interprétation des résultats	58
Section1 : Analyse du processus d'exécution du budget	58
1.1. La demande de renseignements et de prix	58
1.2. Ouverture des plis et attribution du marché	60
Section 2 : Analyse et interprétation des données	61
2.1. Analyse des résultats obtenus	61
2.2. Interprétations des résultats obtenus	68
2.3. Evaluation de la procédure d'engagement	72
2.4. Analyse SWOT	73
Chapitre 7: Recommandations	75
Section 1 : Recommandation au niveau interne	75
1.1. Elaboration du Plan de Passation des marchés (PPM)	75
1.2. Renforcement de capacités des membres de la cellule des marchés au SYGMAP et SIGFIP	75

1.3. La professionnalisation des acteurs de la commande publique	76
1.4. Renforcer les Cellules de passation des marchés.....	76
Section 2 : Recommandation au niveau externe	76
2.1. Renforcer les COF et Ordonnateurs délégués.....	76
CONCLUSION GENERALE	78
BILIOGRAPHIE	81
Annexes	82
ANNEXES 1 : Exemple de formules de certification	82
ANNEXE 2 : Exemple de formule de liquidation.....	83
ANNEXE 3 : Récapitulatif des Appels d’offres et DRP de la DAGE.....	84
ANNEXE 4 : ORGANIGRAMME DU MINISTERE	85
ANNEXE 5 : Tableau 2 (Guide d’entretien).....	86
ANNEXE 6 : Tableau n°3 : synthèse des thématiques du questionnaire.....	86
ANNEXE 7 : LE QUESTIONNAIRE	87
ANNEXE 8 : GUIDE D’ENTRETIEN.....	90
AVIS GÉNÉRAL DE PASSATION DES MARCHÉS	93