



**Université Senghor**

Université internationale de langue française  
au service du développement africain

Opérateur direct de la Francophonie

# **Contribution à l'amélioration de l'exécution des dépenses d'investissement du Ministère de la Santé et de la Protection Sociale (MSPS) au Togo**

présenté par

**Essowè BELEI**

pour l'obtention du Master en Développement de l'Université Senghor

Département : Administration - Gestion

Spécialité : Gouvernance et Management Public

le 05 Avril 2017

Devant le jury composé de :

Docteur Alioune DRAME Directeur du Département Administration et Gestion, Université Senghor d'Alexandrie -Egypte	Président
Professeur Fulbert AMOUSSOUGA Ex-Ministre et Professeur, Université d'Aboumé-Calavi	Membre
Docteur Hanane EL ZENY Responsable, de la Filière Francophone, Professeur, Faculté de Commerce, Université d'Alexandrie-Egypte	Membre

## REMERCIEMENTS

Ce travail n'a pu être mené à bien qu'avec le soutien de plusieurs personnes que nous voudrions, à travers ces lignes, remercier du fond du cœur :

- Nos remerciements les plus sincères vont tout d'abord à M. Alioune DRAME, Directeur du Département Administration et Gestion, ainsi qu'à tous les enseignants auprès de qui nous avons beaucoup appris.
- Nous exprimons notre gratitude au Dr Mamadou TOE, notre Directeur Mémoire pour ses conseils et ses orientations
- Notre reconnaissance à Madame Suzanne YOUSSEF, pour la gestion au quotidien des affaires académiques.
- Nous tenons également à remercier toutes les équipes d'encadrements de l'Université de Senghor d'Alexandrie pour leur professionnalisme et leur disponibilité tout au long de l'année académique.
- Le Contre-Amiral Awa BELEYI et l'honorable TCHA Kadanga, sans vous, cette œuvre n'aurait pu se réaliser. Chers oncles, trouvez ici l'expression de ma gratitude.
- A tous les sénghoriens de la quinzième promotion, surtout ceux du département Administration et Gestion avec qui nous avons passé des moments exceptionnels, riches d'enseignements et de rencontres, nous vous témoignons notre sincère amitié.

Enfin, nous remercions tous ceux qui de près ou de loin m'ont aidé à concrétiser ce mémoire.

## DEDICACE

Ce mémoire est dédié spécialement à :

- ma mère pour son amour et ses prières pour l'aboutissement heureux de cette formation ;
- mon épouse et nos filles chéries Benedicta et Whitney pour leur patience et leurs soutiens au cours de ma formation ;
- toute ma famille.

## RESUME

Pour accélérer les efforts mondiaux en matière de développement durable, un regain d'intérêt est manifesté au secteur de la santé. Dans ce contexte, la problématique du financement et de l'exécution des dépenses de santé représente un véritable enjeu.

Au Togo, l'exécution des dépenses d'investissement de l'Etat et en particulier du Ministère de la Santé et de la Protection Sociale (MSPS) est encadrée et organisée par un cadre juridico institutionnel assez conforme aux normes internationales. Malgré l'existence de ce cadre, dans la pratique, les difficultés persistent lors de l'exécution des dépenses d'investissements; ce qui affecte la réalisation des infrastructures sanitaires.

En effet, chaque année, l'Etat alloue un budget d'investissement et d'équipement (BIE) considérable au MSPS pour la réalisation des infrastructures sanitaires afin d'atteindre l'objectif de développement durable n°3 « permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être, à l'horizon 2030 ». Cependant, l'exécution de ce budget connaît des difficultés dans sa réalisation pour divers raisons qui sont : lourdeur administrative dans le circuit financier ; les tensions de trésorerie au niveau du trésor public ; la non maîtrise par les acteurs, de la procédure de passation des marchés, le retard dans l'approbation des contrats de marchés.

C'est pour contribuer à la résorption de ces dysfonctionnements, que le présent mémoire pose le diagnostic d'exécution des dépenses d'investissement au MSPS. Il passe en revue le cadre institutionnel, les procédures de passation des marchés et des dépenses publiques.

Pour mener à bien la présente étude, la démarche méthodologique à consister une revue documentaire, qui a permis la consultation des textes officiels et certains ouvrages qui traitent de la question. Des entrevues ont été menées et en fin des enquêtes ont été réalisées pour pouvoir confirmer les hypothèses émises. Aux termes des enquêtes menées, le diagnostic lié aux problèmes fut établi.

Au regard de ce qui précède, nous avons fait des recommandations pour aider le MSPS à améliorer le taux de consommation du budget d'investissement et équipement (BIE). Il s'agit de renforcer la capacité des acteurs de la chaîne de passation des marchés, la mise à la disposition des commissions de contrôle et de passation des marchés publics des plans prévisionnels de passation dans les délais prévus; la signature à temps des contrats des marchés par les autorités compétentes ; l'instauration de nouvelles taxes et redevances et prioriser dans le plan de trésorerie le paiement des dépenses d'investissement.

**Mot-clefs** : Financement, Budget d'Investissement et d'Equipeement, Marché Public, Dépenses Publiques

## ABSTRACT

To accelerate global efforts for sustainable development, a renewed interest has been manifested in the health sector. In this issue of funding and health spendings represent a real challenge. In Togo, state investment particularly that of the health, ministry is organised by a legal framework which is institution based and with international standards.

Despite this frame work, difficulties remain in investment expenses wich affect the realization of health infrastructures.

Above all the government allocates a yearly Budget to be injected into equipments. This, to enable the ministry of health achieve the sustainable developpment goal N° 3 « ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages ».

In other words the execution of this budget face difficulties for divers reasons which are ; public treasury standbling blocks, lack of experience in bids for contracts, administrative problems in the finance sector and lateness in having authorization for the execution of contracts.

It is in view of contributing to reduce shortcomings that this dicertation focused on the question of the implementation of investment expenses at the Togolese Ministry of Health and Social Protection. It reviews the institutional framework, the procurement procedures and public expenses.

To better undertake the following study, I have chosen the methodological approach that had allowed review of official rules and laws and certain publications that dealt with the question. Investigations and questions and answers were carried out to confirm the underlying assumptions.

Following from all these, we have made recommendations to help the Ministry of Health and Social Protection to improve the rate of consumption of its investment and equipment budget. It will consist of building the capacity of actors involved in the circle of procurement malcing provisional procurment plans available to them in the prescribed deadline, endorsement of contract at the right time by competent authorities, the instauration of new taxes and priorities in the treasury settlement of investment expenses.

Keywords: Funding, equipment, procurement, public spending and investment Budget

## **LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS UTILISES**

ARMP : Autorité de régulation des marchés publics  
BAD : Banque Africaine de Développement  
BCEAO : Banque Centrale des Etat de l’Afrique de l’Ouest  
BIE : Budget d’Investissement et d’Equipement  
CCPM : Commission de Contrôle de Passation des Marchés Publics  
CPMP : Commission de Passation des Marchés Publics  
CNCS : Comité National de Suivi et de Coordination de la Réforme  
DAF : Direction des affaires administratives et financières  
DAC : Direction des Affaires Communes  
DAO : Dossier d’Appel d’Offres  
DCF : Direction du Contrôle Financier  
DFCEP : Direction du Financement et du Contrôle de l’Exécution du Plan  
DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique  
DNCMP : Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics  
DSRP : Document Intérimaire et de Stratégie de lutte Contre la Pauvreté  
FMI : Fonds Monétaire International  
FCFA : Franc de la Communauté Financière Africaine  
GFP : Gestion Financière Publique  
MEF : Ministère de l’Economie et des Finances  
MSPS : Ministère de la Santé et de la Protection Sociale  
OCDE: Organisation de Coopération d’Aide au Développement  
ODD : Objectif de Développement Durable  
OTR : Office Togolais des Recettes  
PCC : Plan de Consommation de Crédit  
PE : Plan d’Engagement  
PME : Petite et Moyenne Entreprise  
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement  
PPM : Plan de Passation des Marchés  
PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics  
PUDC : Programme de Développement Communautaire d’Urgence  
SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques  
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## SOMMAIRE

Remerciements.....	i
Dédicace.....	ii
Résumé.....	iii
Abstract.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
SOMMAIRE.....	vi
Introduction.....	7
1 Cadre normatif d'exécution des dépenses d'investissement.....	10
1.1 Historique et réformes.....	10
1.2 Cadre institutionnel de gestion des marchés publics.....	11
1.3 Procédures d'exécution des dépenses publiques et des marchés publics.....	16
1.4 Problématique d'exécution des dépenses d'investissement et d'équipement (BIE).....	25
2 CONCEPTS THEORIQUES SUR LES DEPENSES PUBLIQUE ET LES MARCHES PUBLICS..	28
2.1 Clarification des concepts.....	
2.2 Notions des marchés publics.....	32
3 Méthodologie de la recherche.....	36
3.1 Technique d'investigation.....	36
3.2 Présentation du de la santé.....	40
4. PRESENTATION des resultats et propositions de recommandations.....	41
4.1 Présentation et Analyses des données.....	41
4.2 Proposition de solutions et recommandations pour une meilleure consommation des crédits d'investissement.....	46
Conclusion.....	50
Références bibliographiques.....	52
Liste des illustrations.....	54
Annexes.....	I
Table des matières.....	XIX

## INTRODUCTION

Il n'est plus à démontrer que tout développement ne peut reposer que sur la qualité des ressources humaines. Des Hommes biens formés et en bonne santé sont essentiels à la croissance d'un pays. Ayant été reconnue comme un moteur indispensable au développement, la santé a toujours suscité une grande attention au cours de ces dernières années et a été considéré comme un secteur prioritaire de l'action gouvernementale. L'article 34 du titre 2 de la Constitution de la République Togolaise du 14 octobre 1992<sup>1</sup> reconnaît d'ailleurs aux citoyens, le droit à la santé.

Pour améliorer l'état de santé de sa population, le gouvernement a initié depuis les années 90, la réforme du secteur de la santé axée sur la mise en œuvre des soins de santé primaires sur la base de la déclaration de Lusaka, de l'initiative de Bamako, de la déclaration de Ouagadougou sur les soins de santé primaires (SSP). Pour parvenir à la déclinaison des actions contenues dans cette réforme, il a donc fallu mettre en place des stratégies de mobilisation et de gestion des fonds alloués au système de santé du Togo. C'est ainsi que le gouvernement togolais s'est engagé dans une stratégie nationale de développement basée sur la réduction de la pauvreté (DSRP intérimaire 2007-2008 et DSRP complet 2009-2011). La santé a été dans cette stratégie considérée comme un secteur prioritaire.

Aujourd'hui plus que jamais, l'importance du financement des dépenses d'investissements de la santé, aussi bien par les gouvernements que par les bailleurs pour accélérer les efforts mondiaux en matière de santé et de développement durable, représente un véritable sujet d'actualité. Egalement, les connaissances scientifiques quant aux moyens les plus efficaces et cout-efficaces de lutte contre les maladies ont progressé ainsi que l'analyse des dépenses publiques efficientes pour améliorer le secteur de la santé et la qualité des investissements publics en matière de la santé.

La vie de toute collectivité publique, notamment celle de tout Etat, a toujours impliqué une intense activité financière. Celle-ci consiste à prélever des fonds auprès des citoyens pour les redistribuer sous diverses formes : rémunérations des fonctionnaires, prestations sociales (aides, allocations familiales, primes ou indemnités, etc...), achats de fournitures ou de matériels consommables, dépenses des travaux publics, aides aux entreprises, etc.

Ainsi chaque année, l'Etat met-il en jeu des sommes considérables pour réaliser diverses activités.

---

<sup>1</sup> La constitution de la IV<sup>e</sup> République. Adopté par Référendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002 et modifiée à son article 52 alinéa 1<sup>er</sup> par la loi n° 2007-008 du 07 février 2007



Elles sont extrêmement nombreuses, mais elles peuvent se ramener essentiellement à deux grandes catégories : il s'agit de la production des biens et services d'une part, et du financement des activités des autres agents économiques, tels que les entreprises publiques ou privées, les ménages et les collectivités locales (départements et communes), d'autre part.

Pour réaliser toutes ces activités, l'Etat recrute la main d'œuvre, achète l'énergie, des biens de consommation, des biens en capital, accorde des prêts et fait des dons (sous forme de subventions, allocations ou primes). Ces deux types d'activités de la sphère publique engendrent des dépenses. Celles-ci sont couvertes pour l'essentiel par des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire par des impôts et des cotisations sociales, mais également par des emprunts à moyen et long termes.

Ces dépenses ne sont pas appelées à remplir les mêmes fonctions. Aussi, elles font souvent l'objet de diverses sortes de classifications, lesquelles sont variables les unes des autres et suivant le critère choisi. D'après la classification privilégiant l'incidence des dépenses publiques sur l'économie, celles-ci sont réparties en dépenses courantes de fonctionnement et de transferts, d'une part et en dépenses de capital appelées dépenses extra ordinaires, d'autre part.

Les premières assurent le fonctionnement quotidien et permanent des services administratifs de l'Etat (dépenses consacrées au personnel, au matériel consommable, aux charges communes et aux intérêts de la dette publique), et la redistribution des revenus à des catégories socialement défavorisées (dépenses d'aide sociale, pensions, allocations etc.).

Les secondes par contre, objet de la présente étude, sont constituées pour l'essentiel des dépenses d'investissement exécutées ou subventionnées par l'Etat, et les dépenses exceptionnelles. Elles sont destinées à satisfaire les besoins d'ordre collectif, notamment les routes, les hôpitaux, les écoles, etc., et par conséquent, à accroître la capacité de production de l'économie nationale. Ces dépenses font souvent l'objet d'un marché public. Mais qu'est-ce un marché public ? On attend par marché public, un contrat, entre une autorité contractante<sup>2</sup> et un entrepreneur, par lequel ce dernier s'engage, moyennant le paiement d'un prix convenu, à fournir une prestation ou un service à l'Administration.

L'exécution du budget d'investissement et d'équipement (BIE) connaît depuis de nombreux exercices des problèmes notamment sur le plan de l'exécution physique, qui se traduisent par un manque d'efficacité dans la gestion des projets, avec pour corollaire des projets non réalisés et des chantiers abandonnés. Il en résulte pour le gouvernement, une grande difficulté à apprécier à sa juste valeur, l'impact de l'investissement public sur le développement des infrastructures sanitaires.

---

<sup>2</sup> L'autorité contractante est toute personne de droit public ou privé qui exprime les besoins auxquels les opérateurs économiques satisfont dans le cadre de la procédure de passation de marchés publics.

C'est dans cette perspective que nous avons eu une réflexion sur la thématique relative à la « **contribution à l'amélioration de l'exécution des dépenses d'investissement du MSPS au Togo** ». L'exécution des dépenses d'investissement est régie par des règles. Malgré l'existence de ces règles qui visent non seulement à garantir la transparence, la concurrence, la rentabilité des investissements de l'Etat, il est à noter que beaucoup de problème subsistent dans l'application tels que la lourdeur administrative dans le circuit financier ; les retards dans l'élaboration des plans de passation des marchés (PPM) et des dossiers d'appel d'offres (DAO); les difficultés de paiement des avances de démarrage et des acomptes ; la non maîtrise par les acteurs des procédures de passation des marchés publics, difficultés de trésorerie au niveau du trésor public.

Or, les dépenses d'investissement de l'Etat déterminent les objectifs du développement économique et social pour une période donnée, ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre. Ces tranches de réalisations annuelles sont inscrites dans le budget d'investissement et d'équipement (BIE). Celui-ci est l'une des composantes du budget général de l'Etat et répond à une nécessité d'ordre technique : la prévision. Il prévoit les dépenses qu'il faudra engager pour atteindre les buts définis dans le programme d'investissement et les ressources qui permettront de couvrir ces dépenses.

Dans le cadre de la présente étude, le travail consiste à analyser les difficultés liées d'exécution des dépenses d'investissement du Ministère de la santé dans ses phases de passation de marché en passant par son exécution au cours des exercices budgétaires 2013 à 2015 (annexe 2). Il s'agit de déceler les différents obstacles qui entravent la bonne exécution régulière des dépenses d'investissement du secteur de la santé.

Ainsi, la présente étude, comprend quatre (04) chapitres à savoir :

- Cadre normatif de l'exécution des dépenses d'investissement ;
- Concepts théoriques sur les dépenses publiques et les marchés publics
- Méthodologie de la recherche
- Présentation des résultats et propositions de solutions et recommandations

## **1 CADRE NORMATIF D'EXECUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT**

L'exécution des dépenses est encadrée par un ensemble de règles définies dans des textes juridiques, dont les principaux sont : la loi n°2008-019 du 29 décembre 2008 portant loi organique relative au régime financier de l'Etat ; le décret n°2015-054/PR du 27 Août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique et le décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service public. Cette exécution des dépenses publiques donne lieu à l'usage de deux procédures ; et les dépenses d'investissement obéissent aux procédures des marchés publics.

Il nous revient d'apprécier l'application de ces dispositions législatives et réglementaires, ainsi que leur mise en œuvre par les différents intervenants en matière d'exécution des dépenses d'investissement.

Ce chapitre est consacré à l'historique des marchés publics et leurs réformes, au cadre institutionnel, aux procédures d'exécutions des dépenses publiques et des marchés publics et enfin nous terminons par la problématique d'exécution des dépenses d'investissement.

### **1.1 Historique et réformes**

Les réformes du système togolais des marchés publics s'inscrivent dans le contexte d'une crise politique ayant abouti à la suspension d'une partie substantielle de l'aide internationale. Cela étant, des missions ont été menées par la Banque mondiale (BM) et la Banque Africaine de Développement (BAD) en coopération avec le Gouvernement togolais afin de mieux apprécier la situation actuelle du système des marchés publics et évaluer les activités de réforme qui devraient être entreprises.

Le Gouvernement togolais, pour sa part, s'est engagé dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la pauvreté, telle que reflétée dans le document de référence (DSRP intérimaire: Document intérimaire de Stratégie de Lutte contre la Pauvreté) à renforcer la transparence et l'efficacité de son système de passation des marchés publics.

L'un des points positifs du mouvement de réforme est son caractère participatif. Le Comité national de coordination et de suivi de la réforme (CNCS) créé par arrêté n°098/MEPF/CAB en date du 24 décembre 2002 a été réactivé par arrêté 056/MEF/CAB du 9 mai 2008 afin de garantir la participation effective des principaux acteurs nationaux à cette évaluation du système. Il est composé de représentants de l'Administration, du secteur privé et de la société civile, qui participent en amont de la réforme au processus décisionnel. Le CNCS a pour mission d'assurer le suivi et l'appui à la mise en œuvre de la réforme. Il a dans ce cadre participé à l'élaboration d'une revue analytique de système de passation des marchés publics au Togo réalisée en 2003.

Les marchés publics revêtent une importance économique considérable dans la plupart des Etats africains d'autant puisqu'ils absorbent plus de la moitié des budgets de ces Etats.

Cette importante portion des budgets consacrée aux marchés publics, a très tôt attiré l'attention de la communauté internationale, en particulier les partenaires techniques et financiers des pays en développement.

Il s'est avéré que l'une des actions visant à promouvoir la bonne gouvernance, en particulier économique, et l'efficacité des dépenses publiques en Afrique peuvent être exercées sur les marchés publics.

Ce constat va présider à un vaste programme de réforme des marchés publics initié dans la plupart des pays en développement en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds à savoir la Banque Mondiale (BM), la Banque Africaine de Développement (BAD) et le Fonds Monétaire International (FMI).

C'est dans ce cadre que l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a entrepris depuis 2005, avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers, un processus de réforme du système de passation des marchés publics au sein de la zone en vue d'harmoniser les systèmes nationaux de passation de marchés publics de ses Etats membres et d'instaurer la bonne gouvernance économique. Cette démarche a abouti à l'adoption de deux (2) directives communautaires spécifiques aux marchés publics tirées des pratiques internationales reconnues<sup>3</sup>. Ces directives constituent désormais le cadre juridique des marchés publics dans l'espace UEMOA.

Prenant en compte les nouvelles orientations de l'UEMOA, le Togo a, dans le processus de réforme de son système des marchés publics, transposé dans son ordonnancement juridique interne ces directives communautaires. Les principes fondamentaux de la commande publique que sont la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats, la transparence des procédures<sup>4</sup>, l'efficacité et l'économie. Afin d'assurer le respect de ces principes, le pays s'est doté d'un nouveau cadre juridique et institutionnel réglementant le secteur des marchés publics. Cette section est consacrée au cadre institutionnel régissant la gestion des marchés publics au Togo.

## 1.2 Cadre institutionnel de gestion des marchés publics

Nous abordons dans cette partie les organes des marchés publics et la préparation des marchés publics.

### 1.2.1 *Organes de gestion des marchés publics au plan national*

Selon les dispositions du code des marchés publics Togolais, il existe trois (03) organes principaux à savoir :

- les organes de passation ;
- les organes de contrôle ;

---

<sup>3</sup> Il s'agit des directives n°4/2005/CM/UEMOA du 9 Décembre 2005 portant procédure de passation, d'exécution, règlement des marchés publics et délégation de service public et n°5/2005//CM/UEMOA du 9 Décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et délégation de service public.

<sup>4</sup> Ces trois principes sont consacrés par les pays de l'OCDE et repris dans les pays de l'UEMOA.

- et les organes de régulation<sup>5</sup>.

❖ *Organes de passation*

Créé par le décret n°2009-297/PR du 30 décembre 2009, ces organes sont les services techniques de l'autorité contractante bénéficiaire de l'acquisition ou des prestations. Ils sont responsables de la mise en œuvre du processus de planification, de passation, de gestion des marchés et délégation de service public. Ils assurent, à cet effet, pour le compte de la personne responsable des marchés publics, l'exécution des différentes phases de préparation des dossiers d'appel d'offres, d'ouverture et d'évaluation des offres et les propositions selon les modalités déterminées par voie réglementaire.

Les maîtres d'ouvrage, personnes morales pour lesquelles les ouvrages sont construits, les biens livrés et les services rendus passent leurs marchés par le biais des organes suivants :

- pour l'Etat : les ministres, dans leur domaine respectif de compétence et les présidents des institutions de la république ;
- pour les communes : le maire ;
- pour les préfectures : le préfet ;
- pour les établissements publics de l'Etat, les agences et les offices créés par l'Etat : le directeur général.

❖ *Organes de contrôle*

Créés par décret n°2009-277/PR du 30 décembre 2009<sup>6</sup>, ces organes sont composés de la commission de contrôle de marchés (CCMP) au niveau de l'autorité contractante et la direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP) au niveau national ainsi que les autres bureaux de contrôle sollicités sur appel d'offre.


✚ *Commission de Contrôle de Marchés (CCMP)*

Elle est placée sous la responsabilité des personnes responsables des marchés publics. Elle est chargée du contrôle de la procédure de passation des marchés et de délégation de service public. A ce titre, les rapports d'analyse et de synthèse de la commission et de la sous-commission d'analyse lui sont transmis pour validation. Les membres de la commission sont désignés par la personne responsable des marchés publics. Ils ne peuvent pas avoir participé aux opérations préalables de procédures de passation de marchés et de la délégation considérée. Les membres de la CCMP et toute personne participant à ces séances sont tenus aux principes de confidentialité des débats. Ils ne peuvent être poursuivis sur le plan disciplinaire pour les propos tenus et les votes émis au cours des réunions.

---

5 Loi N°2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégation de service public au Togo, titre II, art 5

6 Art 8 décret n°2009-277/PR du 30 décembre 2009

 *Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics (DNCMP)*

Elle est créée par décret n°2009-295/PR du 30 décembre 2009<sup>7</sup> portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de la DNCMP. Elle est rattachée au Ministère de l'Economie et des Finances et est chargée du contrôle à priori et à posteriori des procédures de passation. A ce titre, tous les projets d'attribution de marchés lui sont soumis pour validation avant la signature des représentants de l'autorité contractante et les attributaires. La DNCMP assure aussi les missions de suivi et de l'exécution des marchés. Elle est aussi chargée : d'émettre un avis sur les plans annuels de passation des marchés publics élaborés par les autorités contractantes ; d'émettre un avis de non objection sur les dossiers d'appel d'offres avant le lancement de l'appel à la concurrence et la publication correspondante ; d'accorder les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des autorités contractantes lorsqu'elles sont prévues par la réglementation en vigueur ; d'émettre un avis de non objection sur le rapport d'analyse comparatif des offres, propositions et le procès-verbal d'attribution provisoire ; d'émettre un avis de non objection sur les projets d'avenant et ; d'apporter, en cas de besoin un appui technique aux autorités contractantes depuis la préparation des dossiers d'appel d'offres jusqu'à la réception définitive des prestations ou des travaux.

 *Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)*

Créée par décret n°2009-296/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP, elle est une autorité administrative indépendante qui a pour mission d'assurer la régulation du système de passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public.

Elle est composée du secteur public et du secteur privé qui œuvre pour l'atteinte de ses missions. Il faut noter que le décret susvisé a été modifié par l'adoption du décret n°2011-182/PR du 28 décembre 2011<sup>8</sup>.

A ce titre, elle :

- émet des avis, propositions ou recommandations dans le cadre de la définition des politiques et de l'assistance à l'élaboration de la réglementation en matière de marchés et délégation de service public ;
- assure en collaboration avec la DNCMP, l'information et la formation de l'ensemble des acteurs de la commande publique, le développement du cadre professionnel et l'évaluation des performances des acteurs du système de passation, d'exécution et du contrôle des marchés publics et de délégation de service public et;

---

<sup>7</sup> Art 11 décret n°2009-295/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de la direction nationale du contrôle des marchés publics.

<sup>8</sup> Art 2 du décret n°2011-182/PR du 28 décembre 2011 décret modifiant le décret n°2009-296/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP

- exécute les enquêtes, met en œuvre les procédures d'audits techniques et ou financiers indépendants, sanctionne les irrégularités constatées, possède aux règlements non juridictionnels des litiges survenus à l'occasion de passation des marchés publics et de délégation de service public.

L'ARMP est composée de quatre organes à savoir : le conseil de régulation, le comité de règlement des différends, la commission disciplinaire et la direction générale.

#### 1.2.2 *Les acteurs impliqués dans l'exécution des dépenses d'investissement*

L'exécution des dépenses d'investissements fait intervenir plusieurs acteurs compétents qui exercent des fonctions distinctes, aux différentes étapes de la chaîne d'exécution des dépenses publiques. Ces procédures varient selon la nature des dépenses à engager et n'obéissent pas aux mêmes règles.

Ainsi, dans cette partie, nous allons présenter les acteurs ou structures qui interviennent directement dans l'exécution des dépenses d'investissement dans les phases de passation et d'exécution.

##### ❖ *Acteurs impliqués au stade de passation*

###### ✚ *Responsable des marchés publics (PRMP) du MSPS*

La personne responsable des marchés publics du Ministère de la santé et la protection sociale a été désignée par l'arrêté n°008/14/MS/CAB/SG/DGS du 05 février 2015, conformément à l'article 6 du décret n° 2009-277/PR du novembre 2009. Il a pour mission de conduire la procédure de passation depuis le choix jusqu'à la désignation du titulaire et l'approbation des marchés définitifs. La PRMP a pour mission de coordonner des activités des commissions de passation et de contrôle des marchés publics.

La PRMP est assistée dans sa mission par la cellule technique chargée de passation des marchés créée par décision n°083/2014/MS/CAB/SG/DRH, elle est chargée de vérifier les projets de dossiers d'appels d'offres et des projets contrats provenant des services techniques. Elle se charge de suivre la procédure de passation à travers :

- ✓ le suivi du plan de passation desdits services ;
- ✓ la vérification des dossiers d'appels d'offres, de consultation restreinte ou de demande de renseignement de prix ;
- ✓ la participation à la réception provisoire et définitive selon les cas ;
- ✓ le suivi du processus d'attribution des marchés et la signature des contrats.

###### ✚ *Commission de passation des marchés publics (CPMP) du MSPS*

Elle a été régie par l'arrêté n°081/2014/MS/CAB/SG/DRH conformément aux dispositions de l'article 5 du décret 2009-297/PR. Elle est chargée des opérations d'ouverture et d'évaluation des offres et des propositions.

Elle a également compétence pour examiner les propositions faites dans le cadre de procédures de demande de cotations effectuées en dessous des seuils de passation.

Ainsi, elle dispose d'un délai maximal de trente (30) jours à compter de l'ouverture des offres ou des propositions pour adopter les recommandations d'attribution provisoire de marché.

✚ *Commission de contrôle de passation des marchés publics (CCMP) du MSPS*

Elle a été régie par l'arrêté n°082/2014/MS/CAB/SG/DRH conformément aux dispositions de l'article 10 du décret 2009-297/PR. Elle est placée sous la responsabilité de la PRMP, joue un rôle central dans le contrôle de régularité des marchés passés par les autorités contractantes depuis la phase de planification jusqu'à l'attribution du marché ou de la délégation de service public lorsque leur montant n'atteint pas le seuil de compétence de la DNCMP. Elle dispose d'un délai maximal de cinq (5) jours ouvrables à compter de la date de réception d'un dossier pour se prononcer, et transmettre sa décision à la commission de passation des marchés publics, sur la base du rapport de contrôle préparé par son rapporteur qu'elle valide ou modifie.

❖ *Acteurs impliqués au stade d'exécution*

Plusieurs directions des Ministères à savoir : le Ministère d'Economie et des finances (MEF) et le MSPS sont impliquées au stade d'exécution des dépenses d'investissement.

✚ *Direction des affaires financières (DAF) du MSPS*

Elle a pour mission l'élaboration, l'exécution des budgets et suivi/ contrôle financier et comptable de cette exécution. Dans ce cas, elle collecte, consolide et analyse des données comptables et financières liées aux Projets et Programmes du Ministère ainsi que celles provenant des Partenaires en Développement. En plus de ces activités liées au Budget, la Division des Finances a réalisé plusieurs autres activités à travers ses différents services. Elle engage des décomptes des marchés en cours d'exécution et transmet pour étude à la Direction du Financement, Contrôle et d'Exécution du Plan. Elle participe aussi aux réceptions provisoires et définitives des différents marchés exécutés.

✚ *Direction du contrôle financier (MEF)*

Selon les dispositions du décret n°86-189/PR du 17 septembre 1986 portant organisation et attribution de la DCF, elle a pour missions :

- ✓ d'effectuer un contrôle à priori portant sur la régularisation budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du budget de l'Etat, des budgets annexes, et des budgets de certains organismes Publique ;
- ✓ de vérifier la régularité des projets de marchés publics soumis à l'approbation du Ministre de l'économie et des finances ;
- ✓ de contrôler l'existence des crédits budgétaires
- ✓ Participer aux réceptions provisoires et définitives.



 *Direction générale du trésor et la comptabilité Nationale*

Selon le décret n° 2001-155/PR864 du 23 décembre 2001 portant organisation et attribution de la Direction Générale du Trésor et la Comptabilité Publique, elle est chargée:

- ✓ de définir la politique de trésorerie de l'Etat et d'en assurer la gestion administrative et comptable;
- ✓ de définir la politique de trésorerie de l'Etat et d'en assurer la gestion administrative et comptable; d'exécuter et de contrôler les opérations des budgets de l'Etat, et des Collectivités Territoriales
- ✓ d'assurer la garde et le maniement des deniers publics ;
- ✓ d'assurer la gestion administrative, financière et comptable de la dette publique
- ✓ de conduire les relations financières avec l'extérieur ;
- ✓ d'élaborer et d'appliquer la réglementation de la comptabilité publique ;
- ✓ de collecter l'épargne publique ;
- ✓ d'élaborer et d'appliquer la réglementation relative aux organismes chargés du crédit, des assurances et des opérations boursières, en liaison avec la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la Commission Bancaire de l'Union Monétaire Ouest-Africaine ;
- ✓ de définir la politique monétaire et bancaire, en liaison avec la BCEAO ;
- ✓ de veiller à la clôture des opérations de liquidation des organismes publics et parapublics ;
- ✓ de veiller à la surveillance des entreprises sous tutelle

### 1.3 Procédures d'exécution des dépenses publiques et des marchés publics

#### 1.3.1 *Procédures d'exécution des dépenses publiques*

Pour exécuter les dépenses publiques, les acteurs budgétaires disposent de deux procédures : les procédures normales et la procédure exceptionnelle. Ainsi, ce processus est encadré par des principes et des procédures très rigoureux. L'exécution des dépenses publiques est un processus qui commence par l'engagement et se termine par le paiement en passant par la liquidation et l'ordonnancement

Dans cette partie nous allons parler de la procédure normale et de la procédure d'exception.

#### *Procédure normale*

Elle est utilisée pour les dépenses relatives à l'acquisition des biens et des services. Elle se déclenche par l'établissement des bons de commande, les lettres de commandes et de marchés publics. Elle se déroule en deux phases essentielles : la phase administrative et la phase comptable.

#### *Phase administrative*

La phase administrative se traduit généralement par la décision d'effectuer une dépense. Elle comprend trois étapes traditionnelles de l'opération des dépenses publiques qui sont l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

- *Notion d'Engagement*

L'engagement est l'acte par lequel une autorité publique crée ou constate, à son encontre, une obligation de laquelle résultera une charge.

C'est la décision par laquelle l'Etat (ou toute autre personne publique) se rend débiteur.

Elle ne peut être prise que par le représentant qualifié de l'organisme public considéré. L'engagement consiste, par exemple de passer une commande, de faire effectuer les travaux, de recruter un agent, de recourir à un emprunt, etc.<sup>9</sup>

- *Engagement juridique*

L'engagement est défini par l'article 44 du décret n°2015-054/PR du 27 Août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique Togolaise comme : «l'acte par lequel l'Etat ou tout organisme crée ou constate, à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge »<sup>10</sup>.

L'engagement est alors le fait générateur de la dépense. Il en résulte d'un acte volontaire (passation d'un marché, d'une commande, attribution d'une subvention, nomination d'un fonctionnaire, engagement d'un fonctionnaire etc.) ou involontaire (réparation des dommages causés par un véhicule administratif à un administré).

- *Engagement comptable*

L'engagement comptable se traduit sur le plan comptable par l'affectation des crédits budgétaires nécessaires au règlement de la dépense.

Il est nécessaire de tenir une comptabilité puisqu'il est important de connaître le montant des dépenses engagées aux crédits budgétaires inscrits dans la loi des finances. Elle permet de dégager le montant des crédits disponibles correspondant aux possibilités d'engagement ultérieur.

La phase d'engagement se décompose en deux opérations : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

Dans la pratique, l'engagement d'une dépense se décompose en opérations ci-après :

L'administrateur de crédits

Il est chargé d'élaborer à bonne date :

- ✓ le Plan de Travail Annuel (PTA) ;
- ✓ le Plan de Passation des Marchés Publics (PPMP) à soumettre à l'approbation de la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) ;
- ✓ le Plan de Consommation de Crédits (PCC) à l'approbation aux DAF ;

---

9 LOÏC Philip, Finances Publiques, 3ème édition entièrement Revue et augmenté, Paris : Edition Cujas, 1989 page : 244

10 Art 44 du décret n°2015-054/PR du 27 Août 2015 portant règlement général sur la comptabilité publique au Togo

- ✓ de déterminer lui-même les besoins de sa structure consignés dans le Plan de Travail Annuel (PTA) ;
- ✓ de solliciter au moins trois factures pro forma ou trois devis auprès d'au moins trois prestataires agréés, en leur adressant une lettre de consultation lorsque la commande est en deçà des seuils de passation des marchés publics. Au-delà de ces seuils, il saisit la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- ✓ de remplir la demande d'engagement et adresse l'ensemble du dossier appuyé des pièces administratives valides à l'Ordonnateur Délégué.

- *Liquidation*

L'article 45 du décret 2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement sur la comptabilité publique, la liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dette. Elle ne peut être faite au vue des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis par le créancier. Cela implique deux opérations :

- s'assurer que le service est fait (travaux réalisés, commandes livrées etc.), généralement aux moyens des pièces justificatives qui attestent de la réalisation des travaux et de la prestation. Ces pièces sont établies conformément aux règlements auxquels ils se rapportent et déterminées sur les bases suivantes : les dépenses de matériels et de travaux (factures, mémoires ou décomptes datés, les arrêtés en toute lettre et signé et comportant la certification du service fait) ;
- calculer le montant de la dépense pour certains paiements, la liquidation s'effectue spontanément en dehors du créancier parce que l'évidence de son droit ne souffre d'aucune contestation, c'est le cas par exemple du traitement des fonctionnaires.

- *Ordonnancement*

L'article 46 du décret 2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement sur la comptabilité publique, l'ordonnancement défini comme 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 organismes publics. Il est matérialisé par une ordonnance de paiement lorsqu'il est émis par l'ordonnateur principal et un mandat de paiement lorsque le titre est émis par un ordonnateur délégué. L'ordonnance de paiement doit être revêtue du visa du contrôleur financier avant d'être adressée au comptable. Toutefois certaines dépenses peuvent être payées sans ordonnancement préalable ou fait l'objet d'un ordonnancement de régularisation après paiement.

▪ *Régularité de l'ordonnancement*

Pour être régulier le titre émis par l'ordonnateur doit préciser : l'imputation budgétaire de la dépense c'est-à-dire les lignes budgétaires qui supportent cette dépense ; l'assignation de la dépense ou le fait de préciser le comptable publique sur la caisse duquel la dépense doit être payée.

Les oppositions aux paiements qui signifient de s'assurer qu'il n'existe pas un acte de justice ou sous-seing privé qui interdit tout paiement au créancier.

✚ *Phase comptable*

C'est la dernière phase de l'opération de dépense publique. Elle consiste dans la remise des fonds au créancier et ne peut être effectuée que par le comptable public, c'est -à- dire un agent qui relève d'une autre administration que celle qui a effectué l'engagement, la liquidation, et l'ordonnancement.

Le comptable reçoit l'ordonnancement accompagné des pièces justificatives. Il doit, avant d'effectuer le paiement, vérifier la régularité de l'opération de dépenses depuis la phase engagement.<sup>11</sup>

Selon l'article 48 du décret 2015-054/PR du 27 août 2015, c'est la phase terminale de la procédure. Elle se traduit par le paiement de la dette par le Comptable Public. A ce niveau, le service chargé du règlement de la dépense vérifie l'existence d'une éventuelle opposition au paiement : c'est le cas par exemple des avis à tiers détenteur, des ordres de recette, des titres émanant de la justice et procède à leur prise en compte. A l'issue de ces contrôles, il édite le titre de règlement. Ce titre peut être :

- ✓ un bon de caisse pour les paiements aux guichets du Trésor Public (paiement à vue) ;
- ✓ un avis de crédit pour les paiements par virement bancaire ou postale ;
- ✓ ou un bordereau des autres modes de règlement (règlement par chèque sur le Trésor).

✚ *Procédures d'exception*

Les procédures d'exception sont aménagées pour résoudre des cas de dépenses ayant un caractère particulier. Elles obéissent au principe d'efficacité de la dépense et prennent un caractère d'urgent justifiant la célérité de la procédure. Il y a deux procédures qui intègrent cette catégorie : la procédure simplifiée et la procédure sans ordonnancement.

▪ *Procédure simplifiée*

Elle diffère de la procédure normale en ce sens que les quatre étapes s'effectuent en une seule phase : engagement-liquidation-ordonnancement et paiement. Elle permet alors la célérité dans le traitement de l'opération mais suppose que l'on connaisse le montant définitif de la dépense.

---

<sup>11</sup> LOÏC Philip, Finances Publiques, 3ème édition entièrement Revue et augmenté, Paris : Edition Cujas, 1989 page : 247

Elle est utilisée pour les dépenses liées aux droits constatés : loyers, consommation publique, contribution et transfert, les frais de mission, bourses etc.... Elle consiste à la prise en charge de : les contrats de bail, convention ou tout acte administratif constatant le droit concerné.

- *La procédure sans ordonnancement*

Cette procédure est utilisée pour certaines dépenses en raison de leur exigibilité et leur mode de traitement. Ces dépenses peuvent être payées sans émission préalable de mandat de paiement. Elle donne lieu à une régularisation. Cette procédure concerne les dépenses de matériel (biens et services) et les dépenses de charges communes dont les évacuations sanitaires. Elle se déroule en deux phases : l'engagement-paiement et régularisation.

Ainsi on ne peut donc parler d'efficacité du circuit de la dépense sans avoir un regard sur les règles de passation d'un marché. Elles sont présentées dans cette rubrique ci-dessus.

### 1.3.2 *Procédures de passation de marchés publics*

Les marchés publics constituent un volet important dans l'appréciation des questions des finances publiques. Une partie importante de la dépense publique y est assujettie. De plus, les règles qui gouvernent la passation des marchés publics sont gages de la bonne gestion et de la bonne affectation des deniers publics en ce sens qu'elles permettent à l'Etat d'acheter bon marché par le jeu de la concurrence. Les conditions de passation sont régies par la loi n°2009-013 du 30 juin 2009.

- ❖ *Les seuils de passation des marchés publics*

A partir des seuils définis par le décret n°2011-059 du 04 mai 2011 portant définition des seuils de passation, de publication, de contrôle d'approbation des marchés sont soumises aux procédures définies par la loi 2009-013 du 30 juin 2009, portant Code des marchés publics et des délégations de service public en République du Togo.

Les montants des seuils sont représentés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 1:Seuils en vigueur pour le déclenchement des procédures d'appel public à la concurrence**

STRUCTURES	MONTANT HORS TAXES EN FRANCS (FCFA)		
	TRAVAUX	FOURNITURES ET SERVICES	PRESTATION INTELLECTUELLES
l'Etat, les établissements publics, les sociétés d'économie mixte, autres organismes, agences, offices créés par l'Etat et les personnes morales de droit privé agissant pour le compte d'une personne morale de droit public ou bénéficiant du concours ou de la garantie de l'Etat ou d'une personne morale de droit public.  Les Collectivités locales autres que celles à statut particulier et leurs établissements publics, sociétés et offices	15000 000	15 000 000	25000 0000
Les sociétés d'Etats et les sociétés d'économies mixtes, des autres organismes, tels que les établissements publics.	25000 000	50 000 000	25000 000

Source : code des marchés publics du Togo (selon les articles 9 et 10 du décret n°2011-059 du 04 mai 2011

❖ *Les étapes du processus de passation des marchés*

Les différentes étapes à respecter lors d'une passation quelconque selon le cadre législatif et réglementaire en vigueur au Togo peuvent être résumées comme suit : tout d'abord le point de départ du processus est la planification des besoins et son aboutissement est l'approbation du marché. Pour que la procédure de passation d'un marché public soit enclenchée, ce marché doit avoir été prévu au plan prévisionnel annuel.

Le plan prévisionnel de passation des marchés publics doit être approuvé par les organes compétents de l'autorité contractante avant sa transmission à la DNCMP.

Tout dossier de marché public, avant d'être soumis à l'étude de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics, doit être prévu dans le plan prévisionnel annuel qui est publié dans le journal des marchés publics. Tout marché public conclu en violation de cette règle est nul et de nul effet.

Les étapes à suivre dans le cas de Marchés Publics entrant dans les seuils de compétences Sont :

- ✓ Elaboration de plan annuel prévisionnel de passation des marchés publics par la PRMP ;
- ✓ publication de l'avis général des marchés publics par la DNCMP ;
- ✓ traitement du dossier et avis de non objection de la CCMP ;
- ✓ authentification (BON A LANCER) du DAO et sa transmission à l'Autorité Contractante ;
- ✓ publication de l'avis d'appel à concurrence dans le journal des marchés publics et/ou autres journaux par la PRMP ;
- ✓ réception, ouverture et analyse des offres ;
- ✓ attribution provisoire du marché par la commission et transmission du rapport d'évaluation des offres à la CCMP ;
- ✓ validation du rapport d'évaluation des offres et attribution définitive du marché par la CCMP ;
- ✓ notification des résultats d'attribution définitive aux soumissionnaires ;
- ✓ recours éventuels des soumissionnaires non retenus ;
- ✓ publication des résultats validés par la CCMP ;
- ✓ avis de non objection de la DNCMP ;
- ✓ élaboration du projet de contrat de marché par la PRMP ;
- ✓ signature du projet de contrat de marché par l'attributaire définitif ;
- ✓ signature du projet de marché par la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- ✓ visa la DNCMP ;
- ✓ approbation du Ministre sectoriel et du Ministre des Finances ;
- ✓ numérotation du marché par la DNCMP et sa transmission à l'Autorité Contractante ;
- ✓ notification du marché au Titulaire par la Personne Responsable des Marchés Publics ;
- ✓ enregistrement du contrat à l'Office Togolais des Recettes (OTR) par le titulaire du marché

❖ *Les modes de passation de marchés publics*

✚ *Appels d'offres restreints*

L'appel d'offres est dit restreint lorsque seuls peuvent remettre des offres, les candidats que le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué a décidé de consulter. Le nombre de candidats admis à soumissionner doit assurer une concurrence réelle.

Il est ensuite procédé comme en matière d'appel d'offres ouvert. Il ne peut être recouru à la procédure de l'appel d'offres restreint qu'après avis de la DNCMP<sup>12</sup> pour la passation des marchés.

Il s'agit d'une compétition qui se limite à un nombre réduit de candidats. C'est une procédure qui ne respecte pas obligatoirement l'appel public à candidatures. Elle est surtout utilisée pour l'exécution de services qui exigent un savoir-faire particulier.

 *Marchés par entente directe ou le gré à gré*

Un marché est dit gré à gré ou par entente directe, lorsqu'il est passé sans appel d'offres, après autorisation spéciale de la DNCMP compétente. La demande d'autorisation de recours à cette procédure doit décrire les motifs la justifiant. Il ne peut être passé de marché de gré à gré que dans l'un de ces limitatifs suivants :

- lorsque les besoins ne peuvent être satisfaits que par une prestation nécessitant l'emploi d'un brevet d'invention, d'une licence ou de droits exclusifs détenus par un seul entrepreneurs, un seul fournisseur ou un seul prestataire ;
- lorsque le marché ne peut être confié qu'à un prestataire déterminé pour des raisons techniques et artistiques ;
- dans les cas d'extrême urgence, pour les travaux, fournitures ou services que le maître d'ouvrage ou le maître d'ouvrage délégué doit faire exécuter en lieu et place de l'entrepreneur, du fournisseur ou du prestataire défaillant ;
- dans le cas d'urgence impérieuse motivée par des circonstances de force majeure ne permettant pas de respecter les délais prévus dans les procédures d'appel d'offres, nécessitant une intervention immédiate.

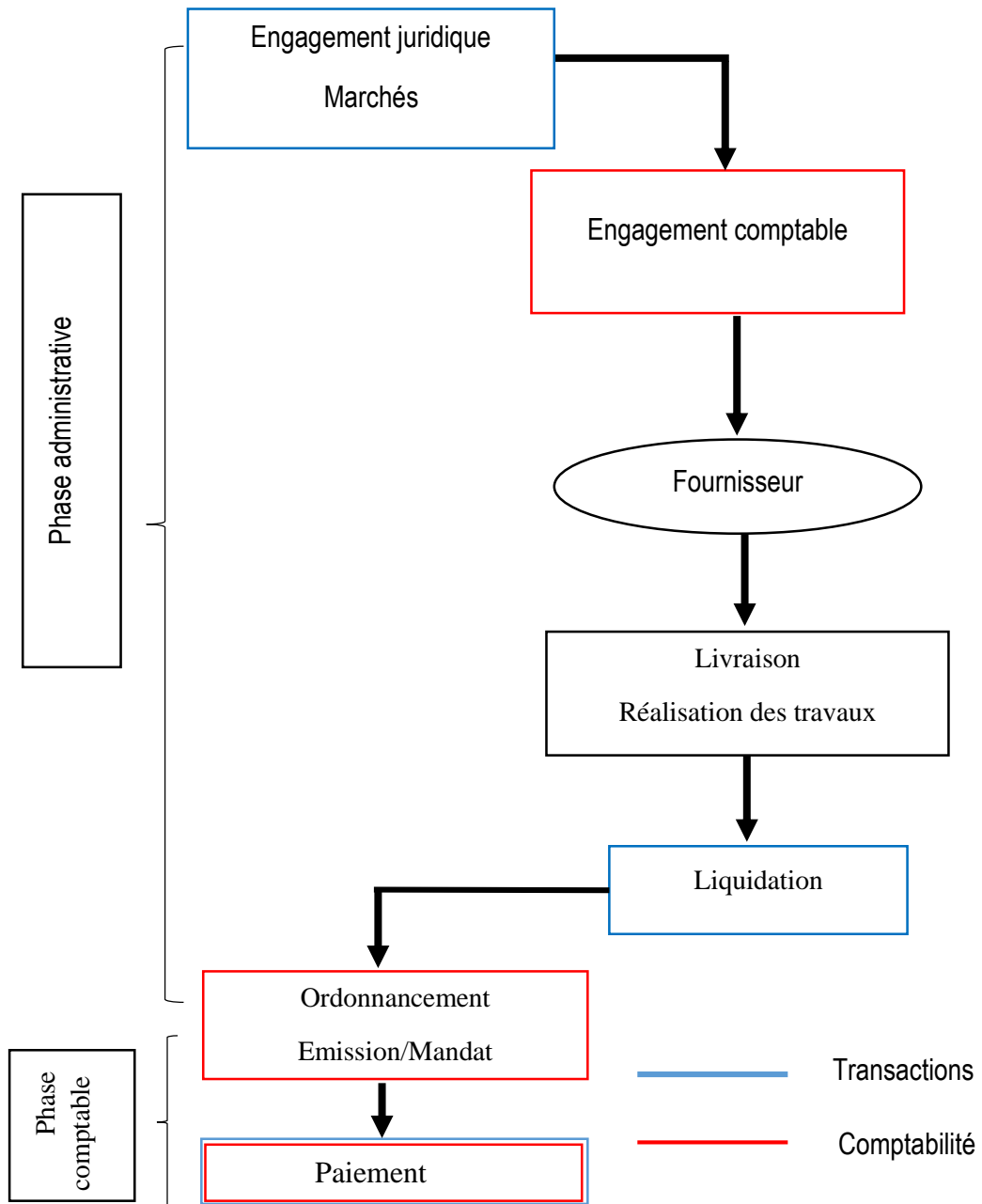
L'administration a recours au gré à gré principalement pour les cas d'appels d'offres jugés infructueux et pour les cas de fournitures dont l'extrême urgence n'est pas à prouver. Ce schéma ci-dessous résume la procédure d'exécution des dépenses d'investissement.

---

<sup>12</sup>Art 23 du décret 2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégation de service public.



Figure 1: Cycle d'exécution des dépenses d'investissements et de la comptabilité



Source : Auteur

#### 1.4 Problématique d'exécution des dépenses d'investissement et d'équipement (BIE)

Dans l'atteinte des objectifs du Développement Durable (ODD), le Togo doit répondre aux besoins en infrastructures routières, bâtiments administratifs et dans les secteurs sociaux (hôpitaux, école, et équipements). La réalisation de ces différents besoins nécessite d'énormes dépenses en investissements. L'exécution s'effectue à travers la procédure d'exécution des dépenses d'investissement qui n'est rien d'autre que le processus de passation des marchés publics.

D'après le rapport du Fonds Monétaire International (FMI) n° 13/98 d'avril 2013 sur le lancement du Projet de renforcement de la gestion publique au Togo, la mission du FMI a fait ce constat qui suit :

*« L'exécution de la dépense publique a commencée d'être allégée, mais son accélération et sa simplification restent des défis importants dans la perspective de la future déconcentration de l'ordonnancement. L'anticipation de l'exécution budgétaire demeure insuffisante pour assurer un démarrage rapide de la gestion en début d'exercice. Par ailleurs, les dépenses d'investissements prévues par la loi de finances ne sont que très faiblement exécutées, en raison principalement d'une mauvaise programmation et budgétisation, de retards dans les passations de marchés et d'une application insatisfaisante des procédures d'appel d'offre. En outre, les délais de paiements ne sont pas suivis. Les efforts d'optimisation de la chaîne de la dépense doivent donc se poursuivre. Un cadre de gestion de la trésorerie de l'Etat a été mis en place, mais manque encore d'efficacité »<sup>13</sup>*

Ainsi, il est à constater que les budgets d'investissement et d'équipement (BIE) alloués au MSPS n'ont jamais été consommés à hauteur de 50% au cours de ces trois dernières années (2013 à 2015). A titre d'exemple la prévision du budget d'investissement voté en 2013 est de 3 280 115 000 FCFA. Suite au collectif budgétaire cette prévision a été ramenée à 2 492 887 000 FCFA

Il est exécuté au taux de 47,29 % soit 1 178 921 984 FCFA<sup>14</sup> ; la prévision du budget d'investissement voté en 2014 est de 1 115 556 000 FCFA après le collectif budgétaire. Il est exécuté au taux de 39,48% équivalent à 440 453 776 FCFA. Il faut noter que cette situation est générale dans les autres ministères au Togo. Ceci montre que l'investissement public demeure toujours une problématique car ces taux sont relativement faibles pour éradiquer durablement la pauvreté et améliorer les conditions de vie des populations Togolaises.

---

<sup>13</sup> Rapport du FMI n°13/98 d'avril 2013 sur le Lancement du Projet de renforcement de la gestion publique au Togo

<sup>14</sup> Source Rapport d'activité de la Direction des affaires Communes année 2014 (DAC) du MSPS

C'est en abordant dans le sens que le FMI que, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) dans son rapport d'activité de 2014 a fait cas de plusieurs dysfonctionnements dans l'exécution des dépenses d'investissements, dont les principaux facteurs vont dans le même sens que cette problématique : « *la lenteur dans l'évaluation des offres et l'attribution des marchés ; Lourdeur administrative dans le circuit financier ; le retard dans le décaissement des décomptes occasionnant chez le titulaire des difficultés d'exécution ; la mise à disposition tardive des sites des travaux par l'autorité contractante ; la non-exécution complète du marché par le titulaire qui réclame pourtant le dernier paiement ; le non-respect des délais contractuels de livraison ; la réticence à se voir appliquer les pénalités de retard : difficultés d'exécution et abandon de chantier ; la non maîtrise des procédures nationales de passation des marchés publics* »<sup>15</sup>.

Cependant, quels sont les facteurs qui contribuent réellement au faible taux de consommation de crédits alloués au BIE du MSPS au Togo? Cette préoccupation est au centre de la présente étude

#### 1.4.1 Questions, objectifs et hypothèse de recherches

##### ❖ Questions de recherches

Nous nous posons la question suivante : « Quels sont les obstacles qui entravent la bonne exécution des dépenses d'investissement du ministère de la santé au Togo? ». C'est la question fondamentale de la présente étude.

La réponse à cette question dépend des réponses que l'on peut apporter aux questions subsidiaires suivantes :

- Comment est organisé le circuit de l'exécution des dépenses publiques ?
- Les procédures de passation de marchés sont-elles respectées ?

##### ❖ Les objectifs de la recherche

Les objectifs de notre recherche sont déclinés en l'objectif général et les objectifs spécifiques.

##### ❖ L'objectif général

L'objectif général de notre étude est de contribuer à l'amélioration de l'exécution des dépenses d'investissement pour une visibilité des politiques publiques.

##### ❖ Les objectifs spécifiques

Nous nous assignons comme objectifs spécifiques dans ce travail de:

- Identifier les facteurs qui freinent le décaissement des fonds au niveau du trésor ;
- Proposer des solutions pour l'amélioration de la consommation du MSPS et par ricochet pour tous les Ministères.

---

<sup>15</sup> Rapport d'activité 2014 de l'ARMP Togo, p 24

❖ *Hypothèses*

L'étude pose deux hypothèses dans l'explication des difficultés liées à l'exécution des dépenses d'investissement du MSPS au Togo.

Hypothèse 1: la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses d'investissement contribue à la faible consommation de crédits.

Hypothèse 2: la lourdeur administrative dans le circuit financier explique la faible consommation de crédits alloués au BIE.

1.4.2 *Intérêts du sujet et résultats attendus*

❖ *Intérêts du sujet*

Cette étude offre pour l'Etat la possibilité de mieux comprendre les différents mécanismes de fonctionnement de la chaîne d'exécution des dépenses d'investissement et les différents maux qui y sont afférents. De même, l'attention portée sur l'étude de ce thème découle de la nécessité pour le MSPS d'augmenter la consommation des crédits alloués au titre de son BIE.

Pour la Cellule Technique de Passation des Marchés Publics du MSPS, ce travail de recherche va permettre de comprendre les causes de la faible consommation de crédits alloués au BIE pour son utilisation optimale. Cela constitue également un enrichissement pour leur centre de documentation

Pour l'Université Senghor, cette étude va permettre aux lecteurs de savoir réellement comment fonctionne le processus de passation des marchés publics et le circuit de la dépense publique d'investissement dans les administrations publiques, particulièrement dans le secteur de la santé au Togo.

❖ *Résultats attendus*

Au regard des objectifs fixés, les résultats suivants sont attendus de notre étude :

- Les facteurs qui influencent l'exécution des dépenses d'investissement sont identifiés ;
- Des recommandations sont formulées pour optimiser l'exécution des dépenses d'investissement.

## 2 CONCEPTS THEORIQUES SUR LES DEPENSES PUBLIQUE ET LES MARCHES PUBLICS

Dans ce chapitre, nous présentons le cadre théorique sur les dépenses publiques et des marchés publics. Ensuite nous allons présenter la clarification des concepts et finir par les notions sur les marchés publics.

### 2.1 Clarification des concepts

#### 2.1.1 *Evolution et élargissement des finances publiques*

Pendant longtemps, on a considéré que les finances publiques ne devaient traiter que des aspects juridiques. Ainsi, Leroy-Beaulieu (1877) estimait-il que les aspects économique ou politiques n'appartenaient pas à la science des finance « ... il faut savoir respecter les frontières qui séparent les diverses catégories de connaissance humaines. Un Etat a des besoins ; il ne s'agit pas pour nous de savoir quels ils sont et quels ils doivent être, mais comment il peut les satisfaire le plus amplement possible avec minimum de sacrifice pour les particuliers <sup>16</sup>». Aussi, Gaston Jèze partage la même conception de Leroy-Beaulieu en disant : « les finances publiques étudient les moyens par lesquels l'Etat se procure les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques et en répartir la charge entre tous les citoyen ». Abordant dans le sens contraire, les idées de Keynes, le développement de l'intervention de l'Etat ont amené à faire une place de plus en plus importante aux aspects économiques des finances publiques. Cette manière a pu être définie comme « ...l'étude des moyens par lequel l'Etat cherche à réaliser, en même temps que la couverture des dépenses publiques par les ressources publiques, des interventions dans le domaine économique et social »<sup>17</sup>.

Ainsi, en définitive, s'est imposée une conception sociologique des finances publique. Cette discipline, écrit P. Lalumière (1986), correspond désormais à « l'étude des décisions et des moyens d'exécution par lesquels les gouvernants assurent la répartition entre les groupes sociaux des charges publiques résultant de la gestion administrative et du développement économique et social de l'ensemble national »<sup>18</sup>.

#### 2.1.2 *Notion de Dépenses publiques*

##### ❖ *Définitions juridiques des dépenses Publique*

Les dépenses publiques sont l'ensemble des dépenses effectuées par l'Etat, les Administrations et de sécurités sociales, les collectivités territoriales et les administrations qui leur sont rattachées.

---

16 LOÏC Philip, Finances Publiques, 3ème édition entièrement Revue et augmenté, Paris : Edition Cujas,1989 page :10

17 LOÏC Philip, Finances Publiques, 3ème édition entièrement Revue et augmenté, Paris : Edition Cujas,1989 page :10

18 LALUMIERE P. : Finances publique, collection U. A. Colin, 1986,p 21

D'après cette définition, ce qui donne à une dépense le caractère public, c'est la qualité juridique de l'auteur de la dépense, le fait qu'il s'agit d'un organe ou d'une institution publique<sup>19</sup>. En d'autres termes, les dépenses publiques sont les dépenses des collectivités publiques. Par collectivités publiques, on désigne l'Etat, les Provinces, Territoires, Villes et les « Etablissements publics », c'est-à-dire les entreprises et services publics (nationaux, régionaux et de zone) qui sont dotés de la « personnalité morale ».

Dans cette perspective, Ahmed Silem et J-M Albertini définissent les dépenses publiques comme étant celles effectuées « par la puissance publique (gouvernement, collectivités locales) »<sup>20</sup> Et Abraham Frois et al les définissent comme les dépenses financées par l'utilisation des fonds publics.

Toutes les dépenses des collectivités publiques sont des dépenses publiques, tandis que toutes les dépenses des particuliers et des collectivités privées (association, sociétés, etc.) sont des dépenses privées. La notion juridique de dépenses publiques est liée à la conception classique des finances publiques.

Elles peuvent être classées en trois catégories :

- les dépenses de fonctionnement qui servent à la bonne marche des services publics sans y apporter d'amélioration (dépenses courantes de personnel et d'entretiens);
- les dépenses de transferts en nature, principalement la fourniture de soins de santé des enfants de zéro à cinq ans et des personnes âgées ou en numéraire (subvention des centres de santé, les pensions de retraite, les allocations familiales) ;
- les dépenses d'investissement, qui visent à renouveler ou à accroître le capital public (construction des hôpitaux, des routes et l'achat de matériels et de mobiliers) qui fait l'objet de notre mémoire.

❖ *Bonne gouvernance un facteur d'efficacité des dépenses publiques*

✚ *Les facteurs d'inefficacités des dépenses publiques*

Nous pouvons dire que les dépenses publiques contribuent directement à la réduction de la pauvreté principalement dans deux grands domaines lors de l'exécution du budget de l'Etat.

Les infrastructures économiques et les services d'appui constituent des intrants pour augmenter les possibilités d'amélioration du revenu des pauvres.

---

19 DUVERGER (Maurice), Finances Publique, PUF, Paris, 1984, p.42

20 Ahmed Silem et Albertini (J-M), `sous la direction de), *lexique d'économie*, Dalloz éd., Paris, 2004, p.349, cité par BUBUA wa KAYEMBE, op. cit. p8

Les services sociaux (l'éducation de base, santé et la planification rurale) sont des investissements essentiels dans les ressources humaines en vue de relever la productivité de la main d'œuvre et de répondre aux besoins essentiels des pauvres, ainsi que de renforcer leur capacité à évoluer vers d'autres régions ayant un potentiel de croissance plus élevé. Mais, des travaux plus récents nuancent le propos et cherchent à démontrer que ces dépenses publiques sociales pourraient s'avérer inefficaces en terme de résultats attendus pour la délivrance de biens et services publics dans une optique de réduction de la pauvreté et cela pour plusieurs raisons.

Un déficit interne important : si le financement des dépenses publiques nécessite un déficit interne, notamment un déficit budgétaire important, on peut s'attendre à un amenuisement, voire à une annulation des bienfaits induis par les dépenses engagées (Baldacci, Clements, Cui et Gupta ; 2005).

Le mauvais ciblage des dépenses publiques sociales : les études sur l'incidence des dépenses publiques sociales dans les secteurs de l'éducation et de la santé ont montré que les couches les plus défavorisées de la population en profitent peu. C'est le cas de la Guinée où 48% des dépenses bénéficient au quintile le plus riche de la population<sup>21</sup>.

Le problème de l'accès aux infrastructures : plusieurs contraintes empêchent également les pauvres d'accéder aux bienfaits des dépenses publiques et d'en tirer profit. Notamment des contraintes en termes de revenu et de disponibilité des infrastructures. En effet, la non- gratuité de l'éducation primaire et des soins de santé de base conjuguée notamment dans les zones rurales, au faible nombre d'établissements sanitaires et éducatifs et à leur éloignement des populations cibles constituent autant d'obstacles qui dans de nombreux pays en développement empêchent les pauvres d'accéder à ces services et donc de réduire la pauvreté.

Le manque de connaissances et ou d'incitations en vue d'une utilisation plus efficace. Même si les dépenses publiques arrivent effectivement à destination, des problèmes peuvent également avoir lieu au niveau local, au sein même des écoles ou des hôpitaux. Les agents sur place n'étant ou pas assez incités ou pas formés pour réaliser efficacement les services demandés (problème d'absentéisme, de manque de supervision...)

La non-prise en compte des besoins des populations joue négativement sur l'efficacité des dépenses publique puisque l'offre ne correspond pas aux attentes des populations.

L'instabilité économique : Le lien entre la pauvreté et l'instabilité économique a notamment été étudié par Guillaumont et Korachais (2006).

---

<sup>21</sup> Rapport d'activité de CABRI, mars 2011, sur la bonne gouvernance financière en Afrique

L'instabilité crée des phénomènes de trappe à pauvreté. Ainsi les dépenses publiques sociales vont s'avérer inefficaces si elles ne sont pas contra cycliques, ce qui peut s'avérer difficile dans le cadre des pays en développement et en transition qui voient leur capacité de collecte de l'impôt, leurs ressources diminuer quand la conjoncture est mauvaise.

Les fuites « leakages » (Ablo et Reinikka 1998) : en outre, des enquêtes sur le suivi des dépenses publiques ont montré que dans certains pays, une part importante des dépenses affectées par l'Etat n'arrivait jamais à destination. Une étude réalisée en Ouganda a permis de montrer que seul 13% des fonds destinées à l'éducation parvenaient aux écoles du pays, alors que 87% des fonds étaient au final capturés au niveau local à d'autres fins<sup>22</sup>.

Ainsi plusieurs sources comme le mauvais ciblage, les fuites du système, l'instabilité, le manque de compétences peuvent être à l'origine du non aboutissement aux objectifs fixés par les dépenses publiques. Ces différentes sources d'inefficacité pourraient notamment être à la base du faible lien entre dépenses publiques et lutte contre la pauvreté.

Comme nous l'avons souligné précédemment, plusieurs facteurs sont à la base de l'inefficacité des dépenses publiques. Aussi, Des travaux récents ont identifié la bonne gouvernance comme un facteur d'efficacité des dépenses publiques sociales sur les indicateurs sociaux et la croissance (Mauro, 1998 ; Rajkumar et Swaroop 2002)<sup>23</sup>. Dans la même foulée, Delavallade (2007)<sup>24</sup> va plus loin en montrant que la corruption affecte en plus la composition des dépenses budgétaires. Les dépenses d'énergie, de défense, d'ordre et service public sont préférées à des dépenses de santé et d'éducation car les agents anticipent des captures de rentes plus importantes dans ces secteurs. La mauvaise gouvernance en plus de porter atteinte à l'exécution des dépenses publiques par le biais de fuites et de détournements introduit également des distorsions dans la phase de préparation, affectant ainsi l'allocation des dépenses et leur efficacité.

#### *Les facteurs d'efficacité des dépenses publiques*

La gestion des ressources publiques est entravée par un ensemble de défaillances institutionnelles qui englobent non seulement la corruption mais aussi le déficit de transparence, la faible responsabilisation des acteurs, la participation insuffisante de la population et le manque d'indépendance des organes contrôlant l'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat.

---

<sup>22</sup> [http://www.persee.fr/docAsPDF/rfeco\\_0769-0479\\_1992\\_num\\_7\\_3\\_1314.pdf](http://www.persee.fr/docAsPDF/rfeco_0769-0479_1992_num_7_3_1314.pdf). Consulté le 17 février 2017.

<sup>23</sup> [http://www.persee.fr/docAsPDF/rfeco\\_0769-0479\\_1992\\_num\\_7\\_3\\_1314.pdf](http://www.persee.fr/docAsPDF/rfeco_0769-0479_1992_num_7_3_1314.pdf). Consulté le 17 février 2017.

<sup>24</sup> Idem



Les dépenses publiques peuvent ainsi être rendues plus efficaces dans leur objectif de réduction de la pauvreté par une meilleure qualité institutionnelle. La bonne gouvernance devrait permettre en l'occurrence un meilleur ciblage des dépenses par le biais de la participation des différents acteurs non étatiques à l'élaboration du budget. Le budget de l'Etat devant ainsi représenter ses priorités en matière de développement avec la prise en compte des besoins de la population. Par la responsabilisation des acteurs, toutes les entités qui participent à l'exécution du budget au niveau local comme national doivent être en mesure de rendre compte des différentes actions qu'ils ont menées. La transparence devrait permettre un accès pour tous à ces différentes informations. Ainsi, tous les acteurs étatiques ou non que ce soit le parlement, la cour des comptes, la société civile devraient être en mesure d'assurer le contrôle du budget grâce à cette diffusion de l'information. Un contrôle et une supervision plus pointue des actions de l'Etat et de ses agents sur le territoire, et l'assurance d'un haut degré d'indépendance de l'Etat à l'égard des différents lobbies en présence joueraient clairement en faveur d'un effet positif sur la réduction du niveau de pauvreté des dépenses publiques.

La bonne gouvernance peut ainsi être appréhendée comme un facteur d'efficacité des dépenses publiques où les différents acteurs politiques rendent compte de leurs actes et une hausse des dépenses publiques devrait s'accompagner de mesures visant à améliorer à la fois leur efficacité et leur ciblage, d'où la nécessité d'avoir un Etat fort.

La partie ci-dessous aborde les notions essentielles des marchés publics et l'importance des marchés publics dans la croissance économique des pays.

## 2.2 Notions des marchés publics

### 2.2.1 Définition

Le marché public est un contrat écrit, conclu à titre onéreux, passé conformément aux dispositions de la loi n° 2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public, par lequel un entrepreneur, un fournisseur, ou un prestataire de service s'engage envers l'une des personnes morales de droit public ou de droit privé visées dans ladite la loi, soit à réaliser des travaux, soit à fournir des biens ou des service moyennant un prix.

Selon le *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 14ème édition, les marchés publics sont des «*contrats écrits conclus par l'État, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs avec des personnes publiques ou privées en vue de la réalisation de travaux ou de la fourniture de biens ou de services*» (Guillien & Vincent, 2003). Les personnes privées couvrent à la fois, les notions d'entrepreneur, de fournisseur et de prestataire de services présents sur le marché.

Selon. Yenkes (2010), le marché public est un contrat qui consacre par écrit l'accord de volonté de deux (02) personnes, donc qui exclut de ce fait toute décision unilatérale. Il peut être passé soit avec le public soit avec le privé et doit répondre à un besoin de l'Administration.

Cette dernière caractéristique indique que l'objet du marché est un élément fondamental qui doit être précisément défini en vue de répondre à un besoin de la personne publique.

Même s'il n'est pas expressément souligné dans cette définition, dans la majorité des cas, le marché public donnera lieu au versement d'une somme d'argent. Cité par LOMPO Etienne (Senghor 2015).

Il est défini à l'article n°1 du décret ci-dessus cité plusieurs types de marchés en fonction de la nature de la prestation sollicitée. Ce sont : les marchés publics de travaux, de fournitures, de services courants, de prestations intellectuelles, les marchés de types mixtes.

### 2.2.2 *Les marchés publics un levier de croissance économique*

Tous les États recourent aux marchés publics pour la réalisation de leurs politiques de développement économique durable. Au cours de ces dernières années, la saine gestion des marchés publics est devenue un des critères essentiels utilisés pour évaluer les progrès nationaux en matière de bonne gouvernance. Cela s'expliquerait par le fait que bien menés, les marchés publics permettraient de soutenir concrètement les principes de reddition des comptes, de transparence, de primauté du droit, d'efficience. Les marchés publics constituent un domaine d'activité important pour l'économie et les pouvoirs publics. Ils font intervenir des fonds publics importants et sont utilisés pour fournir des services aux citoyens et pour réaliser des objectifs politiques tels que la création d'emplois, le développement des petites et moyennes entreprises (PME). Les marchés publics représentent en moyenne 30 % des dépenses des administrations publiques et 13 % du produit intérieur brut (PIB) des Membres de l'OCDE, soit environ 4 300 milliards EUR en 2012. En moyenne, 55 % des dépenses totales au titre des marchés publics engagées par les administrations des Membres de l'OCDE sont effectués aux niveaux de gouvernement infranationaux.

Les marchés publics constituent également un potentiel considérable pour le développement des pays. Selon une étude menée par l'Association de Promotion des Exportations de Côte d'Ivoire (APEX-CI), en 2010 dans sept (07) pays de l'Afrique de l'ouest<sup>25</sup>, les marchés publics représentent 4,6% du PIB en moyenne et varient pour les budgets nationaux entre 21 à 34%. Ces chiffres montrent la part stratégique que représentent les marchés publics pour la sous- région.

Sur le plan politique, les marchés publics jouent un rôle décisif dans la réussite de l'action gouvernementale. C'est à travers eux, que l'État acquiert, exécute ses travaux et met en œuvre ses projets d'infrastructures au profit du développement. Pour fournir aux populations les services sociaux de base, l'administration doit s'appuyer sur le secteur privé à travers la commande publique. L'efficacité de l'action gouvernementale en dépend car la visibilité de son action politique est largement tributaire des investissements qu'il réalise à travers les marchés publics.

---

<sup>25</sup>Ce sont : le Benin, le Burkina-Faso, la Cote d'ivoire, le Mali, le Niger, le Sénégal, et le Togo

D'un point de vue strictement social, les marchés publics sont un instrument de redistribution du revenu national et de lutte contre le chômage à travers les emplois qu'ils créent. Ils permettent également de mettre à la disposition de la population des infrastructures scolaires, sanitaires et même des vivres

Particulièrement pour les petites et moyennes entreprises (PME), l'achat public constitue une source d'activité significative. Les marchés publics se présentent à la fois comme une opportunité et un levier de croissance surtout pour les entreprises locales. En plus à travers la participation et la concurrence, ils peuvent favoriser l'innovation, la recherche et le développement au sein des entreprises.

Au-delà de son impact social, économique et même politique, la stratégie de passation des marchés publics comme le disait en substance Philippe (2011) est en soit un mode de gestion des dépenses publiques qui répond à une organisation particulière et régi par des principes spécifiques.

La commande publique est importante tant du point de vue quantitatif que du point de vue qualitatif. Elle met en jeu une masse importante d'argent entre deux (02) partenaires dont les intérêts sont plus ou moins divergents. Pendant que l'acheteur se positionne pour bénéficier d'un bien ou d'une prestation de meilleure qualité au meilleur prix, le fournisseur, lui, cherche à maximiser son profit dans cette relation.

Dès lors, il se pose plus ou moins un conflit d'intérêt entre les parties prenantes et la question qui se pose est de savoir comment établir un climat de confiance réciproque entre les deux? Par ailleurs, le choix du prestataire ou du partenaire de l'État, se fonde sur la base d'une mise en concurrence entre acteurs privés soumis à des conditions et des critères de sélection. Ici aussi se pose la question de savoir comment établir des bases de concurrence équitable, saine et transparente ? La gestion de ces questions nécessite d'une part l'élaboration de règles claires et précises régissant les relations entre parties prenantes, les conditions et procédures de participation et de sélection et d'autre part, la mise en place d'organes de gestion, de contrôle et d'instance de règlement des conflits ; d'où l'intérêt de la gouvernance dans ce domaine.

### *2.2.3 Marchés publics dans un contexte de bonne gouvernance*

La passation des marchés publics a été identifiée comme l'activité des pouvoirs publics la plus exposée au risque de corruption. Du fait qu'elle constitue une interface majeure entre les secteurs public et privé, elle donne aux différents acteurs, publics comme privés, de multiples possibilités de détourner des fonds publics pour en retirer un avantage personnel. Ainsi, d'après l'édition 2005 de l'Enquête auprès des chefs d'entreprise du Forum économique mondial, la corruption à laquelle se livrent les entreprises multinationales dans les pays de l'OCDE est perçue comme plus répandue dans le domaine les marchés publics que dans d'autres domaines à risque comme les services d'utilité collective, la fiscalité, le secteur judiciaire et les trafics d'influence au niveau de l'État.

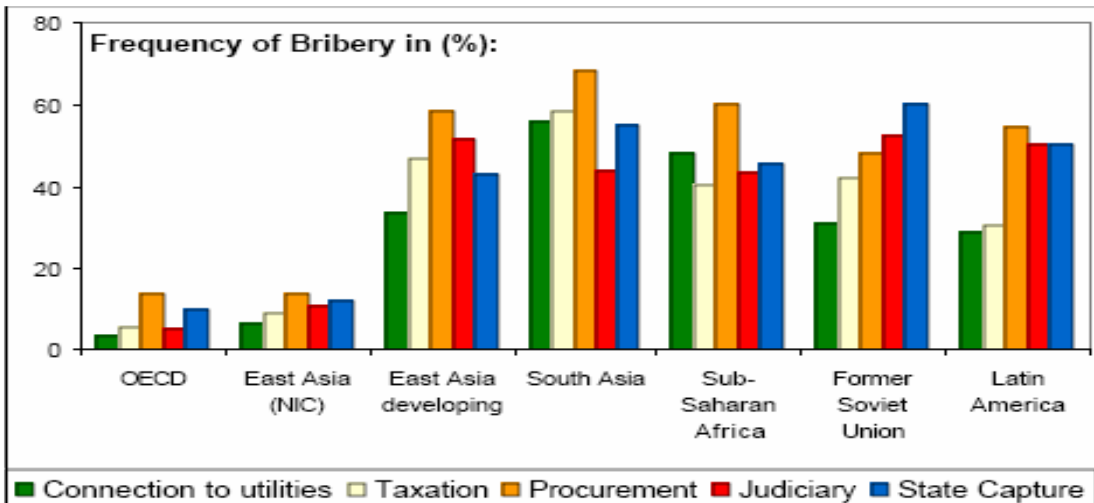
En outre, les marchés publics forment un secteur dans lequel les risques sont élevés en raison des liens étroits qui existent entre les sphères privée et publique. La fraude, la corruption et le gaspillage associés parfois aux marchés publics réduisent la capacité des administrations à servir dûment les citoyens.

Pour ces raisons, il est important d'atteindre des degrés élevés d'efficacité et d'efficience et de mettre en place des mécanismes pour garantir l'intégrité et la responsabilité concernant la procédure de passation des marchés.

Cela empêchera les malversations et contribuera à renforcer la confiance des citoyens à l'égard des administrations publiques. Enfin, il importe également de préserver le rôle stratégique des marchés publics grâce à une planification, à une conception et à une prestation solides. Un bon système de marchés publics contribue à répondre aux besoins du public, apporte satisfaction au client, participe à l'optimisation des ressources de manière équitable, ouverte, concurrentielle et transparente ; il est mesuré régulièrement et fait l'objet de d'évaluations périodiques dans un souci d'amélioration.

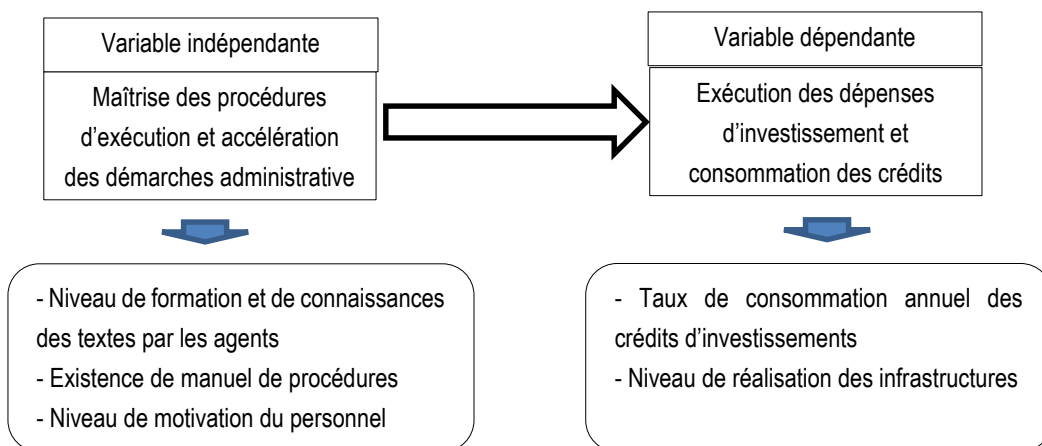
Cette figure ci-dessous illustre la situation de la corruption dans les marchés publics dans le monde.

Figure 2: Fréquence de la corruption dans les marchés publics dans le monde



Source : OCDE, *l'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z*, 6 avril 2007

➤ Cadre opératoire



### 3 METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Cette analyse est basée essentiellement sur les outils et les méthodes de recherches en science sociale. Cette partie nous permettra d'expliquer la procédure et les moyens qui ont été mis en œuvre pour la collecte d'information nécessaire à la réalisation de ce mémoire. Nous allons d'abord présenter la technique d'investigation et les difficultés rencontrées sur le terrain. Enfin nous allons présenter la structure sur laquelle nous avons fait notre étude.

#### 3.1 Technique d'investigation

Les techniques d'investigations regroupent les différents outils qui seront combinés pour le recueil des informations :

- Recherche documentaire
- Entretien
- Méthode d'enquête

##### 3.1.1 Recherche documentaire

On entend par le terme recherche documentaire la consultation de documents desquels on extrait des informations factuelles, que ce soit des rapports d'activités, des déclarations et des statistiques. Ces informations sont souvent contenues dans les publications officielles, des banques de données publiques ou encore dans des documents publics tels que les rapports annuels etc. (Amboise & Audet, 1996).

La réglementation des Marchés Publics constitue l'outil de base. D'emblée, nous avons opéré une étude synthétique des textes qui régissent les Marchés Publics au Togo pour davantage cerner les mécanismes de passation des Marchés Publics, et maîtriser les acteurs qui constituent notre population d'étude.

Ainsi, dans le cadre de notre mémoire, nous avons portés la recherche documentaire sur les documents qui régissent la procédure d'exécution des dépenses publiques au Togo. A savoir :

- les directives de l'UEMOA ;
- la loi organique relative aux lois des finances, le recueil des textes sur les marchés publics.
- le code des marchés publics ;
- la consultation des documents, revues et mémoires à la bibliothèque de l'Université Senghor d'Alexandrie et à l'Ecole Nationale d'Administration du Togo ;
- les rapports d'activités (2013 à 2015) de la direction des affaires communes du MSPS,
- du rapport annuel de performances gestion 2014 du MSPS,
- du rapport d'activités (2014 à 2015) de l'autorité de régulation des marchés publics (ARMP).

Mais il faut noter que l'essentiel du travail s'est effectué sur les rapports d'activités de la direction des affaires communes et ceux de l'autorité de régulation des marchés publics (2013 à 2015).

### 3.1.2 *L'entrevue semi-structurée*

L'entrevue est l'activité par laquelle le chercheur recueille de l'information de vive voix auprès des sujets qui relatent leur propre expérience ou témoignent de faits qu'ils ont observés. L'entrevue est dite semi-structurée lorsque le chercheur ne restreint pas la conversation à ses seules questions malgré qu'il ait des questions spécifiques à poser. Le sujet est alors libre d'aborder d'autres thèmes, ce qui peut dévoiler au chercheur des éléments d'information dont il avait peut-être à tort minimisé l'importance ou la pertinence. Soulignons que, peu importe le niveau de structuration privilégié par le chercheur. Amboise & Audet (1996, p.52).

Pour la présente étude, ce sont des entrevues semi-structurées qui ont été réalisées avec quelques responsables et deux (02) entrepreneurs que nous avons eu à rencontrer (la personne responsable de passation des marchés au MSPS, les Président des différentes commissions de passation et de contrôle et le chef division des infrastructures sanitaires au MSPS, Payeur General du Trésor au Ministère des Finances). Les personnes interviewées ont pu librement s'exprimer sur le fonctionnement de leur structure. Nous avons élaboré pour cela, un guide d'entretien (annexes n°1) que nous avons permanemment amélioré et modifié en fonction de l'acteur que nous avons rencontré.

### 3.1.3 *Méthodes d'enquête*

Elle vise à mettre en exergue la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de collecte des données. Elle reste le moyen privilégié de collecte des informations nécessaires à la vérification des hypothèses. Cette partie sera constituée des points suivants :

- ✓ les outils de préparation de l'enquête ;
- ✓ la nature de l'enquête ;
- ✓ les outils de la réalisation de l'enquête

#### ❖ *Les outils de préparation de l'enquête*

Nous avons identifié une population cible constituée des cadres de la Cellule Technique de Passation des Marchés Publics, les Commissions de Passations et de contrôle des marchés publics et quelques cadres la Direction des Affaires Financières DAF du MSPS, les cadre des directions du Ministère de l'Economie et des Finances de la DNCMP, DCF ,DFCEP ,DGTCP et des entrepreneurs.

#### ❖ *La nature de l'enquête*

Nous avons utilisés utilisé le questionnaire (annexe n°2) pour collecter les données auprès des acteurs de la chaîne de passation des marchés publics et du circuit financier au MEF. Ce questionnaire était de type fermé avec des propositions de repose où il fallait faire souvent un seul choix.

Ce questionnaire a été utilisé aussi, afin de bien appréhender les problèmes identifiés pour mieux cerner les causes réelles ou supposées être à l'origine de la faible taux de consommation de crédits alloués au titre du BIE dans le processus d'exécution des dépenses d'investissement au MSPS.

C'est ainsi que nous allons nous rendre sur le terrain pour rencontrer les agents du MSPS qui sont sur la chaîne de passation des marchés publics.

❖ *Les outils de traitement des données*

La première activité de traitement de nos données a été la classification et numérotation des fiches de collectes de données. Le dépouillement sera manuel et les données seront présentées dans des tableaux et à travers des graphies. Les tableurs Excel et Word seront utilisés pour le traitement de certaines données quantitatives. Après, il sera question de faire la synthèse de ces données recueillies.

Pour l'analyse et la vérification des hypothèses et dans le souci d'établir un diagnostic à la problématique choisie, nous avons jugé nécessaire de faire une enquête afin recueillir des informations dont l'analyse et les résultats sont présentés à la suite :

❖ *Préparation de l'enquête*

Pour faciliter le traitement des informations, la collecte des données s'est faite sur la base des questionnaires adressés aux acteurs intervenant sur la chaîne de passation et d'exécution des dépenses d'investissements ainsi qu'aux entrepreneurs.

✚ *Réalisation de l'enquête*

Afin d'obtenir la fiabilité des résultats de l'enquête, nous avons jugé nécessaire d'adresser nos questionnaires aux cadres des commissions de Passation et de Contrôle, de la Direction des affaires administratives du MSPS et les cadres des directions du Ministère de l'Economie et des Finances de la DNCMP, DCF, DFCEP, DGTCP qui interviennent dans le processus de passation et d'exécution des marchés publics ainsi que les entrepreneurs. Notre questionnaire a été adressé à un échantillon de trente (40) personnes. L'opération de l'enquête s'est déroulée du 19 décembre 2016 au 6 janvier 2017.

Tableau 2: Récapitulatif des résultats de l'enquête

ELEMENTS	STRUCTURES	NOMBRE DE PERSONNES PREVUES POUR L'ENQUETE	NOMBRE DE PERSONNES AYANT REPONDUES A L'ENQUETE	TAUX DE PARTICIPATION
MSPS	CPMP	05	04	80%
	CCMP	05	05	100%
	Cellule Technique de passation de marché public	12	07	58%
	Direction des affaires financières	04	03	75%
MEF	DNCMP	02	02	100%
	DCF	01	01	100%
	DFCEP	03	02	67%
	DGTCP	01	01	100%
ENTREPRENEURS		07	05	71%

SOURCE : Auteur

#### 3.1.4 Difficultés rencontrées

Notre sujet s'inscrit dans le cadre de l'amélioration de la consommation des crédits des dépenses d'investissement allouées au secteur de la santé.

Dans ce contexte, il sied de dire que la réalisation de la présente étude n'a pas été réalisée sans difficultés. En effet, il n'a pas été facile d'obtenir des informations nécessaires à l'étude. La difficulté majeure a été l'indisponibilité de certains cadres et acteurs à nous donner des informations. A cet effet, nous avons dû multiplier les rendez pour résoudre ce problème.

D'autres encore ont manifesté leur réticence pour nous fournir les informations relatives à notre thème.

Dans ce cas, nous avons pu recourir à nos relations pour plaider notre cause.



### 3.2 Présentation du de la santé

Le système de santé du Togo est organisé en une pyramide sanitaire à trois niveaux : central, intermédiaire et périphérique.

D'après le décret n° 2012-006/PR du 07 mars 2012, portant organisation des départements ministériels, le ministère de la santé est composé des services ci-après :

Le niveau central ou national qui comprend:

- ✓ le cabinet du ministre de la santé avec ses services, institutions et organismes rattachés, l'administration centrale composée du secrétariat général, des directions générales et des directions centrales,
- ✓ le niveau intermédiaire qui comprend 6 directions régionales de la santé (DRS);
- ✓ Et le niveau périphérique est représenté par le district sanitaire qui constitue l'entité opérationnelle (le Togo compte 40 districts sanitaires).

Le système de prestations de soins est organisé également en trois niveaux superposables à l'organisation administrative : primaire, secondaire et tertiaire.

- ✓ le niveau primaire est constitué des structures de soins de santé primaires autour du district sanitaire et comprend deux échelons : les structures de soins de base (USP, cabinet privé de soins) et les structures de soins de première référence (HD) publiques ou privées avec ou sans antenne chirurgicale
- ✓ Le niveau secondaire est représenté par les Centres Hospitaliers Régionaux (CHR) et hôpitaux spécialisés de référence ;
- ✓ et le niveau tertiaire est constitué par les Centres Hospitaliers Universitaires (CHU) et les institutions spécialisées de santé de portée nationale.

Le Togo compte 3 CHU (2 à Lomé et 1 à Kara), 6 CHR (1 par région sanitaire), 40 hôpitaux de districts publics et 242 cliniques et cabinets privées agréés. On recense globalement 1019 formations sanitaires (toute forme confondue).

## 4. PRESENTATION DES RESULTATS ET PROPOSITIONS DE RECOMMANDATIONS

Ce chapitre est consacré dans un premier temps à la présentation et l'analyse des résultats issus de l'étude de terrain, puis dans un second temps il aborde les axes de propositions de solutions afin d'améliorer l'exécution des dépenses d'investissement au MSPS et par ricochet à l'amélioration du taux de consommation des crédits budgétaires.

### 4.1 Présentation et Analyses des données

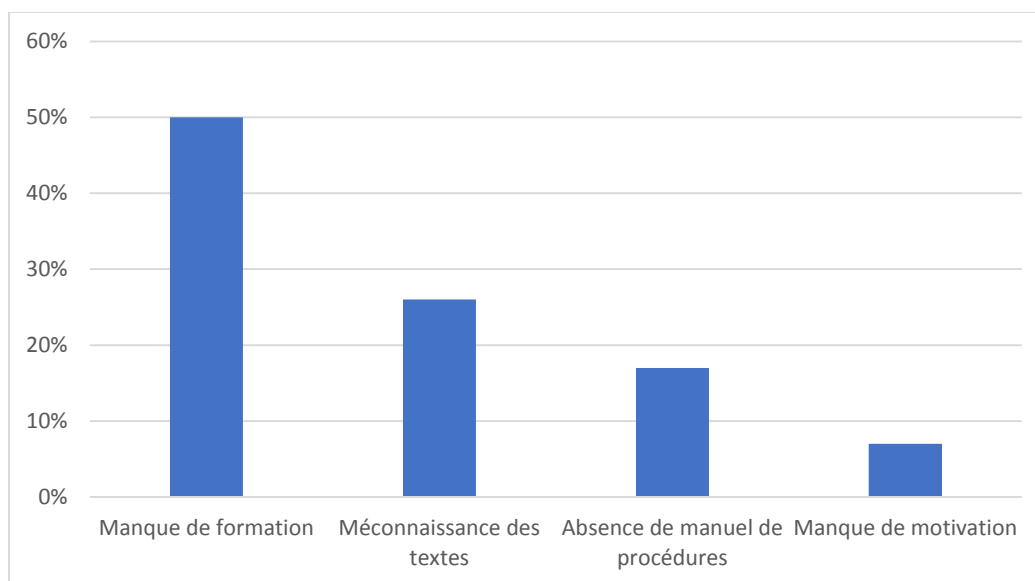
#### 4.1.1 Présentation des données relatives à la faible maîtrise par les acteurs de la procédure d'exécution des dépenses d'investissement

**Tableau 3: Récapitulatif des données relatives à la faible maîtrise par les acteurs de la procédure d'exécution des dépenses d'investissement**

CAUSES	EFFECTIFS	TAUX POURCENTATION
Manque de formation	15	50%
Méconnaissance des textes	8	26%
Absence de manuel de procédures	5	17%
Manque de motivation	2	7%
Total	30	100%

**Source** : résultats de notre enquête de terrain en décembre 2016 à janvier 2017

**Figure 3: Faible maîtrise par les acteurs de la procédure d'exécution des dépenses d'investissement**



Source : résultats de notre enquête de terrain en décembre 2016 à janvier 2017

L'observation de ce tableau montre que les enquêtés ont classé par ordre d'importance, les causes de la faible maîtrise par des acteurs de la procédure de passation des marchés publics. Ainsi, 50% des enquêtés affirment que le manque de formation est la principale cause de la faible maîtrise par les acteurs de la procédure d'exécution des dépenses d'investissement.

De ce fait, ces acteurs très souvent, ne disposent pas des qualifications nécessaires pour l'interpréter la réglementation et l'appliquer de manière objective les dispositions qui régissent le processus.

Ensuite 26% pensent qu'il s'agit de la méconnaissance des textes qui est l'origine de la faible maîtrise par les acteurs de la procédure d'exécution des dépenses d'investissement, alors que 17% estiment que c'est l'absence des manuel de procédures en est une cause de cette situation. Ainsi le manuel de procédure dans le processus de la dépense est un document destiné à aider les pouvoirs publics à lancer une politique d'achat avec une meilleure chance de réussite.

S'agissant du manque de motivation, c'est seulement 7% des enquêtés qui le retient pour cause de la faible maîtrise par les acteurs de la procédure d'exécution des dépenses d'investissement. La non motivation des membres de ces commissions peut aussi expliquer cette situation. En effet, les membres de la cellule et des commissions ont partagé avec nous, lors des entretiens, Leurs plaintes de l'absence de primes<sup>26</sup> de motivation; or, leurs collègues de la DNCMP qui sont sur la même chaîne de passation qu'eux et qui relèvent du ministère chargé des finances ont des primes.

Nous avons relevé au cours de nos entretiens avec les membres des commissions et de la cellule technique de passation de marché, que la quasi-totalité des personnes interviewées se plaignent de leurs conditions de travail. Ils arrivent très tôt et repartent parfois tardivement. Il manque des matériels informatiques et de structures adéquates.

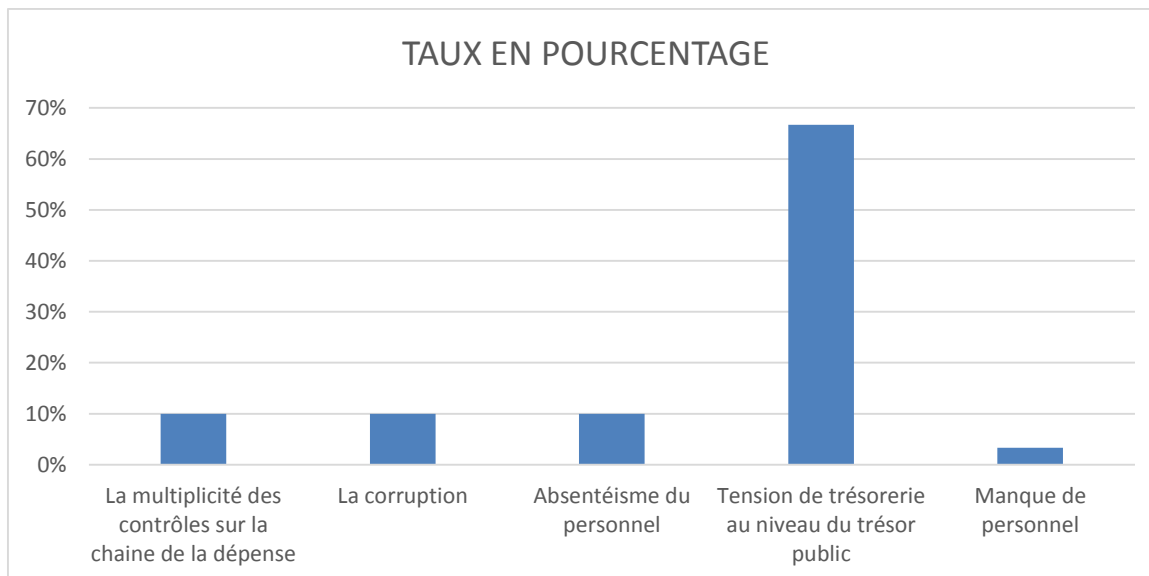
#### 4.1.2 Présentation et analyse des données relatives à la lourdeur dans le circuit financier

**Tableau 4: Tableau des causes de la lourdeur administratif dans le circuit financier**

CAUSES	EFFECTIFS	TAUX EN POURCENTAGE
La multiplicité des contrôles sur la chaîne de la dépense	3	10%
La corruption	3	10%
Absentéisme du personnel	3	10%
Tension de trésorerie au niveau du trésor public	20	67%
Manque de personnel	1	3%
Total	30	100%

Source : résultats de notre enquête de terrain en décembre 2016 à janvier 2017

<sup>26</sup> Rapport d'activités de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics du Togo 2014,

**Figure 4: Lourdeur dans le circuit financier**

Source : résultats de notre enquête de terrain en décembre 2016

L'analyse de ce tableau montre que 67% des enquêtés estiment que la tension de trésorerie au niveau du trésor public est la cause principale de la lourdeur dans le circuit financier.

Ainsi, le comptable public, dans son rôle de caissier de l'Etat, est tenu de régler la dette des administrations publiques envers ses nombreux créanciers dont celles des opérateurs d'investissement public. L'Etat, par le biais du Trésor Public, devra être en mesure de couvrir ses dépenses d'investissement et ceci, grâce à un mécanisme de planification financière, c'est-à-dire la mise en place des systèmes de prévisions financières à court terme. Par mécanisme de planification financière on entend l'ensemble de moyens (instruments, outils) mis en place par les autorités en vue d'obtenir des prévisions financières fiables pour l'exécution du budget.

La planification financière permet donc l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de trésorerie. Le plan de trésorerie est un état prévisionnel des flux de trésorerie (encaissements et décaissements) sur une période donnée. Cet état a pour objectifs de : éviter l'accumulation des arriérés ou reste à payer ; prévoir les besoins de financement et pourvoir les ressources de financement les mieux adaptées ; équilibrer la trésorerie et enfin, assurer l'articulation entre la politique budgétaire et la trésorerie de l'Etat.

Ainsi, la gestion des finances publiques sur la base d'un plan de trésorerie permet de faire correspondre l'engagement des dépenses au niveau attendu des recettes publiques.

Contrairement à cette démarche réglementaire, au Togo, pour qu'une dépense soit payée, elle doit faire l'objet d'une programmation selon les critères de priorités, dictés par le comité de trésorerie et suivi des dépenses. Ainsi, il est fait instruction au Directeur Général du Trésor (DGT) d'observer ces critères de priorités qui sont au nombre de trois (3) dans le règlement des dépenses. Il s'agit :

- du système des paiements chronologiques pour les mandats des opérations économiques ;
- du système des « priorités absolues » pour les dépenses de souveraineté, les évacuations sanitaires ainsi que les salaires dont l'urgence est signalée et ;
- du système relatif aux autres dépenses courantes qui sont ordonnancées et payées selon un ordre de priorité défini par le comité de trésorerie.

Ces critères conduisent finalement à trois formes de programmations :

- la programmation du comité de trésorerie et de suivi des dépenses qui est faite à la fin de chaque mois ;
- la programmation quotidienne qui est effectuée par le DGT et son staff (Fondés, Directeurs, chefs de services) ;
- l'instruction de certains agents occupant ou tenant les postes stratégiques au Trésor public.

Comme on peut le constater, la programmation des dépenses apparaît ici comme une autre étape de la procédure d'exécution d'une dépense publique qui, pour cela, allonge les délais d'exécution d'une dépense. La programmation des paiements est donc l'une des causes de la lenteur et de la longueur de la procédure normale de passation des marchés publics, car le temps d'attente d'une programmation n'est pas déterminé. Ainsi, les opérateurs économiques incluent-ils dans leurs factures, des opérations d'investissement à réaliser et les frais des différentes commissions nécessaires à l'avancement du dossier de paiement. A ce propos, les entreprises attributaires d'un marché et après toutes les formalités d'enregistrement, doivent attendre du trésor public un accompagnement pour que les travaux puissent démarrer. Dans ce cas, elles introduisent les avances de démarrages conformément à ce que stipule le contrat mais le trésor public n'arrive pas à débloquer à temps réel les sommes nécessaires pour le démarrage effectif des travaux. Aussi, au cours de la réalisation des travaux, les entreprises titulaires des marchés, compte tenu du niveau d'avancement des travaux, adressent des demandes de visite de chantier à l'autorité contractante. Celle-ci, à son tour, adresse une correspondance aux différentes structures de l'Etat impliquées dans ce contrôle (la direction du financement et du contrôle de l'exécution du plan, la direction générale du trésor et de la comptabilité publique et la direction du contrôle financier). Ces structures de l'Etat vont pour constater les niveaux des travaux avec le bureau de contrôle. Ce qui

permet normalement à l'attributaire, si le niveau d'avancement est satisfaisant, d'introduire une facture de décomptes.

Cependant, après ces étapes de contrôle, les titulaires des marchés introduisent les factures pour paiement mais ils attendent trois (3) à six (6) mois et même voir un an avant de rentrer dans leurs droits. Or selon les dispositions du décret n°2009- 277PR du 11 novembre 2009 stipule que « le représentant de l'autorité contractante est tenu de procéder au paiement des acomptes et du solde dans un délai qui ne peut dépasser soixante (60) jours calendaires à compter du dépôt de la facture par le titulaire marché auprès de l'autorité contractante »<sup>27</sup>.

Tout cela impact sur le principe d'annualité du budget par ricochet la faiblesse de taux de réalisation des dépenses investissements.

Le tableau montre également que 10% des enquêtés incriminent la multiplicité des contrôles sur la chaîne de dépenses comme une cause de la lourdeur du circuit financier. A cet effet, on dénombre une pluralité de contrôles tout au long de la chaîne de dépenses d'investissement dont la finalité reste la même. Les mêmes pièces du dossier sont vérifiées plusieurs fois par chacun des organes intervenant dans le processus de paiement des dépenses d'investissement au ministère chargé des finances. De façon précise, la régularité des opérations et pièces est vérifiée successivement par les services puis, par les directions où passe le dossier. Chaque service ou chaque direction reprend tous les contrôles déjà effectués par les prédécesseurs.

Ainsi cette multiplicité des contrôles allongent et alourdissent la chaîne des dépenses d'investissement. Ces nombreux contrôles ralentissent le rythme d'avancement des dossiers lors de la phase administrative et de la phase comptable au niveau des acteurs du circuit de décaissement des dépenses d'investissement que sont la Direction du financement et du contrôle de l'exécution du plan, la Direction du Contrôle financier et la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique.

En somme, la non maîtrise des procédures de passation des Marchés Publics par les acteurs, la lourdeur du circuit financier constitue les facteurs de la non consommation des crédits.

#### 4.1.3 Vérification des hypothèses émises

Il est question de vérifier le degré de validité des hypothèses à partir de l'analyse des résultats obtenus de nos enquêtes.

Hypothèse1 : la non maîtrise par les acteurs de la procédure d'exécution des dépenses d'investissement

Pour cette hypothèse les résultats se présentent comme suit :

❖ Manque de formation 50%

---

<sup>27</sup> Art 115 du décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant code des marchés publics et délégation de service public

- ❖ Méconnaissance des textes 26%
- ❖ Absence de manuel de procédure 17%
- ❖ Manque de motivation 7%

En se référant au seuil de décision fixé, nous pouvons déduire que seuls le manque de formation et la méconnaissance des textes ont eu une fréquence supérieure respectueusement de 50% et 17% ont déduit alors que l'hypothèse n°1 est vérifiée.

Hypothèse n°2 : la lourdeur administrative dans le circuit financier est la variante qui explique la faible taux de consommation des crédits alloués au BIE.

Pour le cas de cette hypothèse, toute cause ayant totalisé un score supérieur serait retenu. L'analyse des données a permis de retenir que 67% des enquêtés pensent que la lourdeur administrative dans le circuit financier est due à la tension de trésorerie au niveau du trésor public.

On en déduit que l'hypothèse selon laquelle la lourdeur administrative dans le circuit financier explique la faible consommation de crédit alloué dans le cadre de l'exécution des dépenses d'investissement est justifiée.

Pour contribuer à remédier à cette situation, nous formulons quelques propositions de solutions et recommandations à endroit des différents acteurs intervenant dans le processus d'exécution des dépenses d'investissement.

#### 4.2 Proposition de solutions et recommandations pour une meilleure consommation des crédits d'investissement

##### 4.2.1 Proposition de solutions

Pour pallier à la faible maîtrise de la procédure d'exécution des dépenses d'investissement par les acteurs, il est souhaitable de planifier un programme de formation de tous les acteurs intervenant dans le processus de passation des marchés au MSPS. Nous proposons aussi l'affectation des cadres surtout les juristes et les ingénieurs pour renforcer la cellule technique et les différentes commissions afin de les rendre plus opérationnelles. Il est également souhaitable de créer un cadre d'échange entre les différents acteurs des différentes commissions et d'autres acteurs intervenant dans le circuit de passation des marchés publics afin d'échanger les expériences et faire des propositions allant dans le sens de l'efficacité dans l'exécution des dépenses d'investissement. Dans ce contexte, nous souhaiterions que les autorités ayant le pouvoir de décision tiennent compte des suggestions pour améliorer la procédure de passation des marchés publics. Ainsi, cette manière d'administrer encouragerait plus les acteurs des différents organes en charge des dépenses d'investissement et donc, favoriserait une amélioration continue des compétences de ces acteurs. Accorder aux fonctionnaires qui travaillent sur le circuit de la dépense et dans le domaine des marchés publics un statut de profession à part entière, permet aux agents de mieux résister à la mauvaise gestion, au gaspillage et à la corruption.

Aussi est-il souhaitable que les sanctions sévères soient infligées aux auteurs des malversations, des fraudes et de la corruption constatées.

Ensuite, pour que les différentes commissions puissent atteindre leurs objectifs, nous proposons de doter les locaux et les matériels informatiques nécessaires pour ces organes en vue d'assumer une gestion efficace et efficiente de leurs missions.

Enfin, compte tenu de la délicatesse et de l'étendue de leurs missions, les acteurs de la procédure des dépenses d'investissement devraient être motivés. La motivation peut prendre les formes d'une récompense pécuniaire ou d'une promotion. C'est pourquoi, nous proposons d'instaurer une prime de motivation pour les différents organes de passation des marchés publics au sein du MSPS.

Par ailleurs, pour mieux atteindre l'efficacité dans leurs missions, nous proposons que les différents organes élaborent un tableau de bord afin de suivre en détail leurs activités. Le tableau de bord est un élément important du suivi de la performance. Il permet aux divers responsables de commissions de connaître l'état d'avancement des marchés en cours d'exécution et des marchés non encore lancés.

Pour remédier aux difficultés de trésorerie au niveau du trésor public, nous proposons l'instauration de deux taxes à savoir une redevance sur la téléphonie mobile de 5% du chiffre d'affaire des opérateurs de la téléphonie et une taxe de 2% sur tous les transferts d'argent en dehors de la zone UEMOA.

Ainsi, l'Office Togolais des Recettes (OTR) et le Trésor public seront les services chargés du recouvrement de ces taxes qui seront logées dans un compte au trésor public. Ces fonds supplémentaires permettront de financer les dépenses d'investissement du secteur de la santé.

Nous proposons également, d'augmenter les taxes sur l'alcool jusqu'à 50% à la production et à l'importation. Cela permettrait d'obtenir des fonds supplémentaires pour faire face aux dépenses d'investissement. Bien que la tâche soit complexe, et souvent intimidante, l'amélioration dans les recouvrements de ces taxes se relèvera efficace. Alors, autant ces taxes recouvrées, autant le budget alloué au MSPS sera important ainsi, l'engagement des 15%<sup>28</sup> sera respecté.

En ce qui concerne la multiplicité des contrôles tout le long du circuit financier, nous proposons la réorganisation des administrations chargées des contrôles à priori de l'exécution de la dépense et leur fusion. Cette fusion va réduire le nombre de tutelle administrative et circonscrire par conséquent les interlocuteurs de l'exécution de la dépense. A ce titre, nous proposons la fusion de deux directions à savoir la direction nationale du contrôle des marchés public chargée du contrôle à priori des procédures de passation des marchés publics et la direction du contrôle financier chargée du contrôle à priori des opérations de dépenses.

---

<sup>28</sup> Déclaration d'Abuja (2001) au cours de laquelle les chefs d'Etats africains promettaient d'attribuer au moins 15% de leurs budget annuel à l'amélioration du secteur de la santé, pris dans le rapport de l'OMS, 2010, p 27



Ainsi cette fusion est gage de rapidité dans l'exécution des dépenses d'investissement et donc l'une des réponses à la lenteur dans l'exécution des dépenses. Elle devrait aussi répondre à un souci d'efficacité dans la consommation du budget d'investissement.

Une autre mesure est la déconcentration de ces directions (DCF et DNCMP) auprès du MSPS. Cette déconcentration des services permet un meilleur encadrement des acteurs du MSPS qui sont appelés à prendre plus de responsabilité et à jouer de nouveaux rôles.

#### 4.2.2 *Recommandations*

Pour résoudre le problème de la faible consommation du crédit du budget d'investissement du MSPS, nous allons formuler des recommandations pour maîtriser les causes évoquées dans cette étude. Les propositions de solutions à l'endroit de quelques acteurs :

❖ Etat doit :

- Créer une filière des marchés publics à l'Ecole Nationale d'Administration (ENA) ;
- Elaborer les manuels de procédure ;
- Instaurer une redevance de 5% sur le chiffre d'affaire annuelle des opérateurs de téléphonie mobile et une taxe de 2% sur tous les transferts d'argent vers les pays hors UEMOA ;
- Augmenter de 50% la taxe sur les boissons alcoolisées ;
- Motiver les cadres des différentes commissions dans l'exécution des marchés public ;
- Rendre effective la déconcentration de l'ordonnancement et de la direction du contrôle financier dans les ministères sectoriels pour faciliter l'exécution dépenses d'investissement ;
- Développer une nouvelle technologie de gestion des marchés publics en ligne (e-marchés)
- Chercher d'autre source de financement pour le domaine en dehors des sources de financement traditionnel ;
- Concevoir un système informatique mettant en cohérence le plan de passation, le plan d'engagement et le plan de trésorerie.

❖ Pour la DNCMP, elle doit

- Traiter les dossiers dans les délais réglementaire ;
- Donner son avis sur les plans prévisionnels de marchés dans les délais réglementaires ;
- Donner son avis sur les DAO soumis par la PRMP dans les délais prévus par la loi.

❖ Pour la PRPM

- Elaborer le plan prévisionnel annuel des marchés de l'année N en novembre N-1 et transmis à la DNCMP pour publication au quinze (15 jours) ouvrable après l'adoption du budget en conseil des ministres ;
- Confectionner et utiliser les tableaux de bord sur les délais de passation et le suivi de l'exécution jusqu'au paiement des dépenses d'investissement ;
- Organiser les revus périodiques sur l'état d'avancement de l'exécution marchés publics passés afin d'utiliser l'information pour l'apprentissage et de prise de décision.

❖ Pour le MSPS

- Affecter en fonction du besoin et du profil des cadres pour renforcer la cellule technique en charge des marchés publics et les différentes commissions ;
- Utiliser les anciens locaux de la Direction de la Pharmacie pour abriter de la cellule technique de passation des marchés ;
- Et mettre des matériels informatiques à la disposition de la cellule technique.

❖ Pour le trésor public

- Prioriser dans le plan de trésorerie les paiements des dépenses d'investissement de la santé ;
- Vérifier la disponibilité des crédits avant toute passation de marché ;
- En cas de retard de décaissement imputable à l'administration, payer les intérêts moratoires aux entreprises.

## CONCLUSION

Au terme du développement qui vient d'être effectué, il est possible d'affirmer que la gestion des finances publiques est une composante essentielle du processus de développement. La chaîne de gestion des finances publiques notamment celle des dépenses publiques est, sans doute, la plus sensible car l'exécution des dépenses publiques obéit à des exigences dont la méconnaissance et la violation peuvent être source d'inefficacité ou de manque à gagner pour l'Etat.

Les dépenses d'investissement obéissent aux procédures de marchés publics. Celles-ci constituent un volet important dans l'appréciation des questions des finances publiques. De plus, les règles qui gouvernent la passation des marchés publics sont gages de la bonne gestion et de la bonne affectation des deniers publics en ce sens qu'elles permettent à l'Etat d'acheter bon marché par le jeu de la concurrence. La commande publique est régie par le code des marchés publics. C'est un ensemble de règles définies tous les partenaires du secteur privé et de l'Administration publique dont l'adoption est entérinée par un décret pris en conseil des ministres. Il permet d'encadrer l'exécution des dépenses d'investissement.

Cependant, l'exécution du budget d'investissement du MSPS connaît depuis de nombreux exercices des problèmes de suivi, notamment sur le plan de l'exécution physique, qui se traduisent par un manque d'efficacité dans la gestion des projets, avec pour corollaire des projets non réalisés et des chantiers abandonnés. Cela peut s'observer au regard de nombreux projets en rapport avec les travaux que le gouvernement effectuent dans toutes les régions du pays par la création d'infrastructures sanitaires. Aussi, peut-on constater des manquements dans la chaîne d'exécution des dépenses d'investissement dont les caractéristiques se résument : à la lourdeur administrative dans le circuit due aux difficultés de trésorerie au niveau du trésor public ; la non maîtrise par des acteurs des procédures de passations des marchés pour des raisons d'insuffisances de formation des cadres ; des difficultés de trésorerie au niveau du trésor public, ce qui s'explique par un manque de planification des finances publiques.

Ainsi, tous ces problèmes ont des conséquences sur la gestion des finances publiques. Entre autres conséquences, on peut mentionner les nombreux restes à payer qui alourdissent la dette intérieure. Ceci fini par rendre inefficace la chaîne de la dépense.

Il en résulte pour le gouvernement, une grande difficulté à apprécier à sa juste valeur l'impact de l'investissement public sur le développement sanitaire.

Toutefois, la présente étude a fait des propositions pour améliorer l'exécution des dépenses d'investissement, notamment l'application rigoureuse de la réglementation en matière d'exécution des dépenses d'investissement, une meilleure informatisation de la chaîne de la dépense, la mise en place d'un système intégré de gestion des finances publiques, une déconcentration de la chaîne de la dépense.

Dans le souci de sauvegarder les deniers publics, les règles qui gouvernent la gestion des finances publiques doivent être rigoureusement observées.

Nul n'est certes censé ignorer la loi, mais il est nécessaire de mettre à la disposition des acteurs de la chaîne de gestion des outils qui leur offrent une meilleure appropriation des périmètres de leurs actions. Bref une démarche plus ambitieuse pour rendre plus efficace les décisions de l'Administration en termes de paiement effectif des dépenses d'investissement.

Actuellement, le gouvernement exécute le Programme d'Urgence de Développement Communautaire (PUDC), initié par le gouvernement avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), dont l'un des fondamentaux est la bonne gestion des finances publiques, à travers l'amélioration de la qualité d'exécution des dépenses d'investissement. Dans cette optique, la nécessité de s'assurer de la réalisation effective de tous les projets d'investissement s'impose.

Ainsi, à travers cette analyse, nous avons répondu aux interrogations qui résument notre problématique, pour dire qu'il existe de nombreux obstacles qui entravent l'exécution des dépenses d'investissement au MSPS. Aussi, des solutions ont été proposées ; celles-ci ne constituent pas une panacée, mais des jalons dans le processus de réforme des finances publiques. On peut donc être en droit de se demander si les dépenses d'investissements sont une épine dorsale du développement ou, au contraire, est un talon d'Achille d'un pays.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

### Ouvrages généraux

LOIC Philip, (1989), Finances Publiques, troisième édition Cujas, Pages 422

Guillien, R., & Vincent, J. (2003). Lexique des termes juridiques, quatorzième édition Dalloz; Pages 619

AMBOISE, G&Audet, (1996). Le projet de recherche administration: un guide général à sa préparation. Ed. Université Laval Québec;

Mauro, P (1998). Corruption and the composition of Government expenditure

### Ouvrages spécifiques

CABRI, I. A. (2011). La bonne gouvernance financière en Afrique;

OCDE (2010) « Principe de l'OCDE pour renforcer l'intégralité des marchés publics »

OCDE (2007), l'intégrité dans les marchés publics : les bonnes pratiques de A à Z, 6 avril 2007 ;

Rapport du FMI n°13/98 d'avril 2013 sur le Lancement du Projet de renforcement de la gestion publique au Togo ;

Rapport de l'OMS 2010 sur le financement des systèmes de santé ;

UEMOA (2010), Rapport de surveillance multilatérale des marchés et délégations de service dans l'espace UEMOA ;

Projet AMADE APEXI (2010) ; l'accès à la commande publique en Afrique de l'Ouest, recommandation ;

Direction des Affaires Communes (MSPS). Rapport d'activités 2013 ;

Direction des Affaires Communes (MSPS). Rapport d'activités 2014 ;

Direction des Affaires Communes (MSPS). Rapport d'activités 2015 ;

Autorité de Régulation des Marchés Publics. Rapport d'activités 2014 ;

Autorité de Régulation des Marchés Publics. Rapport d'activités 2013 ;

Autorité de Régulation des Marchés Publics : Revue indépendante de la conformité des procédures de passation des marchés publics passés par les autorités contractantes au titre de l'année 2014 (MSPS)

### Mémoires

Clara DELAVALLADE, (2007) "facteur institutionnels et effet sur les dépenses publiques. Economie et Finances: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00189596>;

LOMPO Etienne (2015), « mécanisme de gouvernance des marchés publics au Burkina Faso : état des lieux et perspectives », mémoire de Master II Université Senghor d'Alexandrie ;

### Directives communautaires

Directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public ;

Directive n°05/2009/CM/UEMOA du 9 décembre 2009 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public.

### **Textes législatifs et réglementaires**

La loi n°2014-009 du 11 Septembre 2014 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques

La loi 2009-013 du 30 juin 2009 relative aux marchés publics et délégations de service public

Le décret n°2015-054/PR du 27 août 2015 portant règlement sur la comptabilité publique ;

Le décret n°2011-059/059 du 04 mars 2011 portant définitions des seuils de passation, de publication, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;

Le décret n°2009-277/PR du 11 novembre 2009 portant Code des marchés publics et délégations de service public ;

Le décret n°2009-295/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation de la DNCMP ;

Le décret n°2009-296/PR du 30 décembre 2009 portant missions, attributions, organisation de l'ARMP ;

Le décret n°2009-297/PR du 30 décembre 2009 portant attributions, organisation, et fonctionnement des organes de passation et de contrôle des marchés publics ;

Le décret n° 2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Le décret n°86-189 du 17 septembre 1989 portant organisation de la Direction du Contrôle Financier

L'arrêté n°081/2014/MS/CAB/SG/DRH du 07 juillet 2014 portant désignation des membres de la CPMP du MSPS ;

L'arrêté n°082/2014/MS/CAB/SG/DRH du 07 juillet 2014 portant désignation des membres de la CCMP du MSPS ;

L'arrêté n°008/2014/MS/CAB/SG/DRH du 05 février 2014 portant nomination de la PRMP du MSPS

L'arrêté n°77/MEF/SG/DGTCP du 29 avril 2011 portant modalités d'exécution de certaines catégories de dépenses de l'Etat et fixant les délais de traitement et de réconciliations ;

L'arrêté n° 172/MEF/SP-PRPF du 28 juin 2010 portant modification du circuit de la dépense

### **Site internet**

[http://www.persee.fr/docAsPDF/rfeco\\_0769-0479\\_1992\\_num\\_7\\_3\\_1314.pdf](http://www.persee.fr/docAsPDF/rfeco_0769-0479_1992_num_7_3_1314.pdf) , consulté le 08 février 2017

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00189596>, consulté le 19 février 2017

[www.collectivites-locales.gouv.fr/dépenses-d'investissement](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/dépenses-d'investissement), consulté le 20 février 2017

## LISTE DES ILLUSTRATIONS

### Liste des figures

Figure 1: Cycle d'exécution des dépenses d'investissements et de la comptabilité .....	24
Figure 2: Fréquence de la corruption dans les marchés publics dans le monde .....	35
Figure 3: Faible maîtrise par les acteurs de la procédure d'exécution des dépenses d'investissement .....	41
Figure 4: Lourdeur dans le circuit financier .....	43

### Liste des tableaux

Tableau 1:Seuils en vigueur pour le déclenchement des procédures d'appel public à la concurrence .....	21
Tableau 2: Récapitulatif des résultats de l'enquête.....	39
Tableau 3: Récapitulatif des données relatives à la faible maitrise par les acteurs de la procédure d'exécution des dépenses d'investissements.....	41
Tableau 4: Tableau des causes de la lourdeur administratif dans le circuit financier .....	42

## ANNEXES

### ❖ Annexe 1 : Questionnaire d'enquête et Guides d'entretiens à l'endroit des responsables

#### ✚ Guide d'entretien à l'adresse des responsables chargées des marchés publics au MSPS (PRPM, CPMP, CCPM)

Dans le cadre de notre travail de mémoire de fin d'étude, que nous voudrions biens recueillir auprès de vous des informations relatives à l'état d'exécution des dépenses d'investissements du MSPS.

Rassurer-vous, les informations que vous allez nous fournir resterons dans la plus grande confidentialité et ne servirons qu'à la rédaction du mémoire.

- Disposez-vous d'un plan prévisionnel de passation des marchés publics (PMP) ?
- Si oui, quelle est procédure de son élaboration?
- Quels sont les obstacles qui expliquent le retard dans son élaboration?
- Combien de temps prenez- vous pour élaborer le DAO à la Commission du Passation des Marché Public ?
- Qu'est-ce qui explique les nombreux rejets des dossiers des Commission du Passation des Marché Public par la DNCMP ?
- Qu'est-ce qui bloque à votre niveau le traitement à temps des dossiers de contrats de marchés publics ?
- Qu'est-ce qui explique la livraison ou l'exécution tardive des contrats de marchés publics ?



- Que préconisez-vous pour optimiser les délais de passation et d'exécutions des contrats de marchés publics?

**Directeur des affaires financières**

- À votre avis, comment peut-on expliquer ce phénomène ?
- Quelles sont d'après vous, les goulots d'étranglements de la gestion des crédits du budget d'investissement qui entravent la performance en termes d'émission au niveau de votre MSPS?
- Selon vous, au niveau de quelles étapes il y a plus de problèmes qui engendrent la faiblesse du taux d'exécution des crédits d'investissement ?
  - Planification et programmation ;
  - Structures chargées du contrôle ;
  - Trésor public ;
- Quelles sont d'après vous, les causes qui peuvent expliquer la faiblesse du taux de consommation des crédits du Ministère de la Santé et de la Protection Sociale ?
- Quelles sont, d'après vous, les mesures et les actions que le Ministère peut entreprendre pour améliorer la consommation des crédits d'investissement ?
- Comment s'effectue les engagements des dépenses d'investissement du ministère ?
- Quels sont les délais du traitement des dossiers d'engagement des dépenses d'investissement au niveau de votre structure?
- Quelles appréciations faites-vous de la procédure d'exécution des dépenses du Ministère ?

- Existe-il une division ou section qui s'occupe spécialement des engagements des dépenses ?
- Quels sont vos recommandations pour améliorer la qualité du système ou la procédure des dépenses d'investissement public ?

### **Chef division des infrastructures sanitaires**

Monsieur, vous êtes le chef division des infrastructures au MSPS et ce titre vous êtes le principal artisan de la conception des plans et du suivi de la réalisation des ouvrages, dites- nous :

- Comment le budget d'investissement est-il exécuté ?
- Existe-il un processus de pilotage des besoins d'investissement, de leur expression à leur validation ?
- Faites-vous l'inventaire des travaux avant l'élaboration du budget d'investissement ?
- quelles sont selon vous les difficultés liées à la bonne exécution des dépenses d'investissement du Ministère ?
- A quoi sont dues ses difficultés ?
- Quelles sont selon vous les mesures qu'il faut prendre pour remédier à ces difficultés ?

 **Questionnaire d'enquête**

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation en Développement, Spécialité Gouvernance et Management Public à Université de Senghor d'Alexandrie sur le thème «Contribution à l'amélioration de l'exécution des dépenses d'investissements du Ministère de la santé et Protection Sociale au Togo.», nous aimerions avoir des éclaircissements par rapport à certains points. Son remplissage de manière fidèle à la réalité constituerait votre acceptation et votre apport à l'amélioration de l'exécution des dépenses d'investissements. Nous vous remercions à l'avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers ce questionnaire.

Nom et prénom(s) de l'enquêté : .....

Qualification de l'enquêté : .....

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

- La corruption
- La multiplicité des contrôles sur la chaîne de la dépense
- Absentéisme du personnel
- Tension de trésorerie au niveau du Trésor Public
- L'insuffisance de personnel

**2-** comment pourrait-on expliquer la faible maîtrise par les acteurs de la procédure de passation des marchés publics ?

- Le manque de formation
- La méconnaissance des textes
- L'absence de manuel de procédures
- Manque de motivation

- Autres (à préciser).....

3- A votre avis, qu'est-ce qui se trouve à la base du long délai de traitement des dossiers?

- La non motivation des acteurs
- La multiplicité des contrôles
- Retard dans l'élaboration des PPM
- L'absence de DAO – type

- Autres (à préciser).....

4-Quelle est l'incidence du long délai de passation des marchés publics sur les finances publiques?

5-Comment les contraintes budgétaires handicapent-elles le système d'exécution des dépenses d'investissements ?

6- quels facteurs facilitent la collusion dans l'exécution des dépenses d'investissements ?

7- Comment les autorités peuvent-elles s'employer à améliorer l'efficience des procédures d'exécutions des dépenses d'?

**Merci de votre collaboration.**

**Annexe 2 : Les budgets d'investissements et d'équipement du MSPS (2013 à 2015)**

Tableau : Exécution du budget d'investissement (gestion 2015)

<b>Description des fournitures / travaux</b>	<b>Montant Prévisionnel au budget (Francs CFA)</b>	<b>EXECUTION</b>	<b>TAUX EXECUTION FINANCIERE</b>
Construction d'un magasin pour le ministère de la Santé	8 193 000	0	0%
Elaboration des comptes nationaux de santé	5 000 000	0	0%
Formation des cadres intermédiaires de développement en santé publique	115 000 000	115 000 000	100,00%
Construction de blocs administratifs et de salles de pratiques ENAM et ENSG de Kara	70 200 000	70 193 395	100,00%
Construction, Réhabilitation et extension des USP et hôpitaux de Kpalimé, Danyi et Wukpé	67 580 000	57 211 485	84,7%
Construction, Réhabilitation et extension des USP et Hôpitaux (Pagouda et Kétao)	37 222 000	0	0,00%
Construction, Réhabilitation et extension des USP (Sara, Bapuré)	83 113 000	0	0,00%
Construction et réhabilitation des USP Kagnissi et Tanfarou (DPS Binah)	50 601 000	0	0,00%
Equipement des districts en matériels et chaînes de froid (Vo, Haho, Cinkassé, Tone, etc)	56 393 000	0	0,00%
Construction, Réhabilitation et extension des USP (Naki Est)	52 000 000	9 278 236	17,8%
Construction de la morgue et réhabilitation du CHU Campus	24 939 000	12 639 407	50,7%
Construction, Réhabilitation et extension de l'Hôpital de Tomdé	50 000 000	46 031 311	92,10%
Réhabilitation de la polyclinique de Sokodé	7 500 000	-	0,00%

<b>Description des fournitures / travaux</b>	<b>Montant Prévisionnel au budget (Francs CFA)</b>	<b>EXECUTION</b>	<b>TAUX EXECUTION FINANCIERE</b>
Clôture DRS Savanes	11 522 000	0	0,00%
Construction et clôture de la DRS Maritime	40 000 000	8 783 616	22,00%
Réhabilitation de l'USP de Aouda et construction d'un forage au CMS d'Adjengré	36 888 000	24 136 423	65,40%
Construction des USP de Pimini et M'Boratchika dans la préfecture de la Kéran	60 000 000	36 773 175	61,30%
Construction de la DPS et clôture de l'hôpital de district de l'hôpital de Kpélé à Adéta	18 185 000	18 185 000	100,00%
Construction d'un CMS à Baguida	69 034 000	27 254 339	39,5%
Construction de la clôture du CMS Cinkassé et de la Polyclinique de Dapaong	25 693 000	11 085 929	43,10%
Construction des USP de IdohKopé et Wakpa dans la préfecture d'Amou	60 000 000	59 948 171	99,99%
Réhabilitation des USP Baghan, Mangah et CMS de Kabou	60 000 000	0	0,00%
Réhabilitation du CMS de Kodjoviakopé	20 693 000	20 692 425	100,00%
Réhabilitation et extension des USP de Katchamba et Kpétab (Dankpen)	56000 000	0	0,00%
Construction d'une maternité et d'un logement pour sage-femme au CMS de Sirka(Binah)	50 510 000	26 287 382	52,00%
Réhabilitation du CMS de Kadjala	5 298 000	5 297 176	100,00%
Travaux de réhabilitation du CMS de Gobé et de construction d'un dalot au CMS de Doumé	26 406 000	20 860 071	79,00%
Construction d'une USP à Gamé et à Yala	20 000 000	0	0,00%
Achat de véhicules de coordination (SG, Directions Centrales, Régionales et Préfectorales)	75 000 000	71 602 400	95,50%

<b>Description des fournitures / travaux</b>	<b>Montant Prévisionnel au budget (Francs CFA)</b>	<b>EXECUTION</b>	<b>TAUX EXECUTION FINANCIERE</b>
Renforcement des systèmes électriques des hôpitaux	136 232 000	0	0,00%
Réhabilitation de la salle de réunion et la pédiatrie du CHR de Sokodé	20 000 000	0	0,00%
Audit des structures sanitaires	5 000 000	4 993 500	99,90%
Suivi et Supervision du Plan National de Développement Sanitaire	5 000 000	4 966 300	99,30%
Contrepartie pour les projets du Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme	250 000 000	70 871 496	28,30%
Achat d'équipements médicaux pour les hôpitaux non autonomes non soumis au monopole pharmaceutique	73 965 000	18 490 445	25,00%
Recrutement d'un bureau d'études et de contrôle de formation de contrôleurs	120 000 000	11 854 441	9,90%
Contrôle, suivi supervision par des ingénieurs et architectes et matériels de suivi et contrôle	5 000 000	4 980 190	99,60%
Travaux supplémentaires BID 2 (Génie civil, forage et électricité)	228 000 000	223 599 131	98,10%
Construction d'un bâtiment à 3 classes à l'ENASS de Sokodé	45 000 000	0	0,00%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2 143 667 000</b>	<b>981 015 444</b>	<b>45,76%</b>

**Tableau: Exécution du budget d'investissement (gestion 2014)**

Description des fournitures / travaux	Montant Prévisionnel au budget (Francs CFA)	EXECUTION	TAUX EXECUTION FINANCIERE
Construction d'un magasin pour le ministère de la Santé	18 535 000	6 501 652	35,08%
Elaboration des comptes nationaux de santé	4 541 000	4 541 000	100,00%
Formation des cadres intermédiaires de développement en santé publique	69 000 000	69 000 000	100,00%
Construction de blocs administratifs et de salles de pratiques ENAM et ENSG de Kara	70 200 000	-	0,00%
Construction, Réhabilitation et extension des USP et hôpitaux de Kpalimé , Danyi et Wukpé	32 790 000	-	0,00%
Construction, Réhabilitation et extension des USP et Hôpitaux ( Pagouda et Kétao)	18 611 000	-	0,00%
Construction, Réhabilitation et extension des USP (Sara, Bapuré)	26 556 000	-	0,00%
Construction, Réhabilitation et extension des USP Agbandi	1 741 000	1 740 999	100,00%
Construction, Réhabilitation et extension USP et Hôpitaux (Aného, Anfoin et Tokpli )	35 710 000	35 708 765	100,00%
Construction, Réhabilitation et extension des USP (Naki Est)		-	#DIV/0!
Construction de la morgue et réhabilitation du CHU Campus	35 423 000	20 968 504	59,19%
Construction, Réhabilitation et extension de l'Hôpital de Tomdé	12 500 000	-	0,00%
Réhabilitation de la polyclinique de Sokodé	7 500 000	-	0,00%
Clôture DRS Savanes	21 608 000	12 000 121	55,54%
Construction et clôture de la DRS Maritime	10 000 000	-	0,00%



Réhabilitation de l'USP de Aouda et construction d'un forage au CMS d'Adjengré	36 888 000	19 682 421	53,36%
Construction des USP de Pimini et M'Boratchika dans la préfecture de la Kéran	20 000 000	-	0,00%
Construction de la DPS et clôture de l'hôpital de district de l'hôpital de Kpélé à Adéta	18 185 000	-	0,00%
Construction d'un CMS à Baguida	69 034 000	26 039 416	37,72%
Construction de la clôture du CMS Cinkassé et de la Polyclinique de Dapaong	25 693 000	-	0,00%
Construction des USP de Idoh Kopé et Wakpa dans la préfecture d'Amou	70 000 000	-	0,00%
Réhabilitation des USP Baghan, Mangah et CMS de Kabou	17 500 000	-	0,00%
Réhabilitation du CMS de Kodjoviakopé	12 300 000	12 299 806	100,00%
Réhabilitation et extension des USP de Katchamba et Kpétab (Dankpen)	13 000 000	-	0,00%
Construction d'une maternité et d'un logement pour sage femme au CMS de Sirka (Binah)	50 510 000	-	0,00%
Construction d'une USP à Bassé et réhabilitation de l'USP de Kpatégan dans les Plateaux (DPS Amou)	15 000 000	-	0,00%
Travaux de réhabilitation du CMS de Gobé et de construction d'un dalot au CMS de Doumé	1 983 000	-	0,00%
Renforcement des systèmes électriques des hôpitaux	51 087 000	-	0,00%
Réhabilitation de la salle de réunion et la pédiatrie du CHR de Sokodé	17 000 000	6 996 035	41,15%
Audit des structures sanitaires	5 000 000	4 993 500	99,87%
Contrepartie pour les projets du Fonds Mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme	188 696 000	103 873 985	55,05%
Achat d'équipements médicaux pour les hôpitaux non autonomes non soumis au monopole pharmaceutique	73 965 000	73 965 000	100,00%

Recrutement d'un bureau d'études et de contrôle de formation de contrôleurs	60 000 000	37 212 572	62,02%
Contrôle, suivi supervision par des ingénieurs et architectes et matériels de suivi et contrôle	5 000 000	4 930 000	98,60%
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1 115 556 000</b>	<b>440 453 776</b>	<b>39,48%</b>

**TABLEAU: EXECUTION DU BUDGET D'INVESTISSEMENT (GESTION 2013)**

<b>Description des fournitures / travaux</b>	<b>Montant Prévisionnel au budget (Francs CFA)</b>	<b>MONTANTS ADJUGES</b>	<b>ENTREPRISES</b>	<b>MONTANTS ENGAGES</b>	<b>TAUX EXECUTION FINANCIERE</b>
<b>1 - Construction, Réhabilitation et Extension des Hôpitaux</b>					
Construction, Réhabilitation et extension des USP et Hôpitaux de Kpalimé, Danyi et Wukpé <b>(96 544 000)</b>	96 544 000	96 543 452	ENCOTRAM	19 308 690	20,00%
Construction, Réhabilitation et extension de l'hôpital de Guérin Kouka <b>(65 000 000)</b>	45 186 000	45 185 059	NASR	45 185 059	100,00%
Construction, Réhabilitation et extension de l'hôpital de Tomdè <b>(50 000 000)</b>	50 000 000	180 447 288	E3TP	10 000 000	20,00%
Réhabilitation de la polyclinique de Sokodé <b>(20 000 000)</b>	20 000 000				0,00%
Réhabilitation des salles des travaux de pratiques de l'ENAM de Lomé <b>(35 000 000)</b>	35 000 000				0,00%
Construction, Réhabilitation et extension USP et Hôpitaux ( Pagouda et Kétao) <b>(58 318 000)</b>	58 318 000	58 317 367	ENT	11 663 473	20,00%
Construction, Réhabilitation et extension des USP et Hôpitaux (Aného, Anfoin, Tokpli) <b>(68 976 000)</b>	68 976 000	68 975 165	GENIE CLIMAT	33 266 400	48,23%
Construction de la morgue et réhabilitation du CHU Campus <b>(83 327 000)</b>	83 327 000	83 326 717	GETP	33 449 958	40,14%
<b>TOTAL A</b>	<b>457 351 000</b>	<b>532 795 048</b>	<b>-</b>	<b>152 873 580</b>	<b>33,43%</b>
<b>2 - Construction, Réhabilitation et Extension des USP</b>					
Réhabilitation de l'USP de Aouda et construction d'un forage au CMS d'Adjengré	30 000 000	53 863 246	EMT	16 975 775	56,59%

Réhabilitation des USP Baghan, Mangah et CMS de Kabou	70 000 000	157 409 877	EGTC	14 000 000	20,00%
Réhabilitation du CMS de Kodjoviakopé(20 000 000)	20 000 000	32 992 231	BICEE	18 193 598	90,97%
Réhabilitation et extension des USP de Katchamba et Kpetab (Dankpen)	70 000 000	115 586 141	KABA & fils	14 000 000	20,00%
Construction d'une maternité et d'un logement pour sage-femme au CMS de Sirka (DPS Binah) (50 000 000)	50 000 000	60 509 450	IETB	10 000 000	20,00%
Construction d'une USP à Bassè et réhabilitation de l'USP de Kpatégan dans les Plateaux (DPS AMOU) (60 000 000)	61 993 000	61 992 865	SOCAB		0,00%
Construction, Réhabilitation et extension USP ( Sara, Bapuré)	103 891 000	103 890 855	ETECON	20 778 170	20,00%
Construction, Réhabilitation et extension USP Agbandi	48 745 000	48 744 337	ESAKAO	48 744 336	100,00%
Construction, Réhabilitation et extension USP (Naki Est)	113 656 000	113 655 704	MES	22 731 141	20,00%
Construction des USP de IdohKopé et Wakpa dans la préfecture d'Amou	35 000 000	141 054 520	ECETI	35 000 000	100,00%
Construction des USP de Piminni et M'Boratchika dans la préfecture de Kéran	35 000 000	117 504 266	EAGC	30 480 773	87,09%
Réhabilitation du CMS de Kadjala (24 202 000)	24 202 000	24 201 800	EGBTP	23 936 942	98,90%
Construction d'un CMS à Baguida(106 354 000)	106 354 000	106 353 534	ETGC	37 320 649	35,09%
Travaux de Réhabilitation du CMS de Gobè et de construction d'un dalot au CMS de Doumé	24 423 000	26 405 153	ABIKI	21 507 680	88,06%
<b>TOTAL B</b>	<b>793 264 000</b>	<b>1 164 163 979</b>	<b>-</b>	<b>313 669 064</b>	<b>39,54%</b>
<b>3 - Construction et clôture de DRS, DPS et magasin pour le Ministère de la Santé</b>					
Clôture DRS Savanes (50 000 000)	46 062 000	56 739 148	TC BTP	22 607 692	49,08%

Construction et clôture de la DRS Maritime <b>(95 000 000)</b>	95 000 000	99 865 849	TOP 2S	19 000 000	20,00%
Construction de la DPS et clôture de l'hôpital de district de Kpélé à Adéta <b>(60 000 000)</b>	60 000 000	100 297 497	TOP 2S	35 256 341	58,76%
Construction de la clôture du CMS Cinkassé et de la polyclinique de Dapaong	32 115 000	32 114 677	ENGECOR	6 422 935	20,00%
Construction d'un magasin pour le ministère de la santé <b>(50 000 000)</b>	50 000 000	80 567 987	TC BTP	41 807 259	83,61%
<b>TOTAL C</b>	<b>283 177 000</b>	<b>369 585 158</b>	-	<b>125 094 227</b>	<b>44,18%</b>

#### 4 - Construction et Equipements Ecoles de formation

Construction de blocs administratifs et de salles de pratiques ENAM et ENSG de Kara <b>(87 750 000)</b>	87 750 000	87 741 744	ECOSAB KARA	17 548 349	20,00%
<b>TOTAL D</b>	<b>87 750 000</b>	<b>87 741 744</b>	-	<b>17 548 349</b>	<b>20,00%</b>

#### 5 - Achat d'Equipements médicaux pour les hôpitaux

Construction de salle de radiologie à Vogan et achat d'Appareils de radiologie et accessoires de protection pour les hôpitaux de district de Sotouboua et Vogan <b>(cette ligne servira uniquement à équiper les salles de radiologie d'Appareils de radiologie et accessoires de protection pour les hôpitaux de Sotouboua et de Vogan) (70 000 000)</b>	64 479 000	64 478 475	PRECIMED	64 478 475	100,00%
Achat de matériel complémentaire pour la biologie moléculaire (PNLT) <b>(45 000 000)</b>	40 750 000				0,00%

Achat d'équipements médicaux pour les hôpitaux non autonomes non soumis au monopole pharmaceutique <b>(100 000 000)</b>	92 456 000	92 455 445	STEA		0,00%
Formation des cadres intermédiaires de développement en santé publique	69 000 000	69 000 000	OMS	69 000 000	100,00%
<b>TOTAL E</b>	<b>266 685 000</b>	<b>225 933 920</b>	-	<b>133 478 475</b>	<b>50,05%</b>

### 7 - Achat de matériel roulant (véhicules)

Achat de deux bus de 30 places pour l'ENAM et l'ENSF de Lomé <b>(60 000 000)</b>	45 209 000				0,00%
Installation d'un autocommutateur au Ministère de la Santé	8 548 000	8 547 625	TEM	8 547 625	100,00%
Renforcement des systèmes électriques des Hôpitaux	50 000 000	186 231 037	IETB	42 372 871	84,75%
<b>TOTAL F</b>	<b>103 757 000</b>	<b>194 778 662</b>		<b>50 920 496</b>	<b>49,08%</b>

### Contrepartie pour les projets du Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme

#### Achat de médicaments/intrants médicaux/réactifs et de consommables

Achat de médicaments et intrants médicaux pour le PNLP (contrepartie projet paludisme round 9): MILDA, CTA, TDR, Arthéméter etc. <b>(195 416 625)</b>	249 249 200	195 416 625	CAMEG	195 416 625	107,47%
Achat de réactifs et de consommables pour la réalisation de la campagne nationale de conseil/dépistage		39 968 500	CAMEG	39 968 500	
Achat 500 kits de détermine et de consommables pour la PTME		32 485 700	CAMEG	32 485 700	
<b>TOTAL G</b>	<b>249 249 200</b>	<b>267 870 825</b>	-	<b>267 870 825</b>	<b>107,47%</b>

<b>Achat de groupe électrogène</b>					
Equiper en Groupe Electrogène de 10 KVA le LNR					
Acquisition d'inverseur et mise en route du groupe électrogène	8 000 000				0,00%
<b>TOTAL H</b>	<b>8 000 000</b>	-	-	-	<b>0,00%</b>
<b>Achat d'équipements médicaux</b>					
Equiper en Centrifugeuse le LNR (8 500 000)					
Equiper 10 microscopes du LNR en 10 objectifs 100 (200 000)					
Equiper le service national de référence de prise en charge de la tuberculose en : 2 Moniteurs de surveillance, 5 extracteurs d'oxygène, 1 fibroscope (16 800 000)	33 700 000				0,00%
Doter le service de référence de prise en charge 200 masques de type respiratoire N95 par an (10 000 000)					
Equipement des 7 pavillons d'hospitalisation des patients TB graves du CHU Tokoin (50 matelas, 20 lits) (8 500 000)					
<b>TOTAL I</b>	<b>33 700 000</b>	-	-	-	<b>0,00%</b>
<b>Achat de moto</b>					
Doter 10 points focaux TB en motos pour le suivi des malades (20 000 000)	12 500 000				0,00%
Achat de moto (3 500 000)					

<b>TOTAL J</b>	<b>12 500 000</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>
<b>Achat de matériel de bureau</b>					
Achat de matériel micro-informatique					
Achat climatiseurs					
<b>TOTAL K</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,00%</b>
<b>Achat de fournitures de bureau</b>					
Achat de 10 Cartouches d'encre imprimante (600 000)	900 000	899 160		899 160	99,91%
Achat de 05 Cartouche d'encre couleur (300 000)					
Doter le magasin central du PNLT et les salles du LNR de 5 extincteurs,	750 000			748 120	99,75%
<b>TOTAL L</b>	<b>1 650 000</b>	<b>899 160</b>	<b>-</b>	<b>1 647 280</b>	<b>99,84%</b>
Former annuellement 40 nouveaux techniciens de laboratoires à la bacilloscopie en 5 jours en 2 sessions (y compris 3 formateurs et 1 personnel d'appui et chauffeur)	7 875 000	7 315 800		7 315 800	92,90%
Former 15 nouveaux points focaux sur la gestion de la lutte anti TB en 5j (y compris 3 formateurs, 1 personnel d'appui & 1 chauffeur)	3 500 000	3 320 800		3 320 800	94,88%
Former 60 prestataires de soins à la lutte anti tuberculose pendant 3 jours en 3 sessions (y compris 3 formateurs, 1 personnel d'appui & 1 chauffeur)	6 825 000	6 571 800		6 571 800	96,29%



Mettre en œuvre le plan de communication (Célébration de la journée mondiale de lutte contre la TB + Campagne de dépistage)	3 800 000	3 796 000		3 796 000	99,89%
Fournir un appui nutritionnel à 1500 malades souffrant de tuberculose	42 403 800	16 350 154	SKY	16 350 154	38,56%
Organiser le transport des patients MDR des CDT vers le CHU Tokoin pour leur traitement	400 000	-			0,00%
Prendre en charge les frais des examens complémentaires pré thérapeutique et de suivi de 10 patients MDR par an (glycémie, hémogramme complet, bilan hépatique, bilan rénal, audiogramme.....)	1 000 000	998 000		998 000	99,80%
<b>TOTAL M</b>	<b>65 803 800</b>	<b>38 352 554</b>	<b>-</b>	<b>38 352 554</b>	<b>58,28%</b>
Elaboration, édition et mise en œuvre d'un manuel de procédures de gestion administrative, financière et comptable et formation des agents	10 000 000	9 158 800		9 158 800	91,59%
Contrôle, suivi, supervision par des ingénieurs et architectes et matériels de suivi et contrôle	5 000 000	4 930 000		4 930 000	98,60%
Recrutement d'un bureau d'études et de contrôle et formation des contrôleurs	100 000 000	38 586 000	CIP AFRIQUE & POLY CONSULT	24 253 037	48,41%
		35 998 850	ICET	12 664 396	
		67 578 600	BETECC/LA NORME	6 829 981	
		53 100 000	AGECET	4 663 920	
Elaboration des comptes nationaux de santé	15 000 000		TDR	14 967 000	99,78%
<b>TOTAL N</b>	<b>130 000 000</b>	<b>209 352 250</b>	<b>-</b>	<b>77 467 134</b>	<b>59,59%</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2 492 887 000</b>	<b>3 091 473 300</b>	<b>-</b>	<b>1 178 921 984</b>	<b>47,29%</b>

## TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	i
Dédicace.....	ii
Résumé.....	iii
Abstract.....	iv
Liste des acronymes et abréviations utilisés.....	v
SOMMAIRE.....	vi
Introduction.....	7
1 Cadre normatif d'exécution des dépenses d'investissement.....	10
1.1 Historique et réformes.....	10
1.2 Cadre institutionnel de gestion des marchés publics.....	11
1.2.1 Organes de gestion des marchés publics au plan national.....	11
1.2.2 Les acteurs impliqués dans l'exécution des dépenses d'investissement.....	14
1.3 Procédures d'exécution des dépenses publiques et des marchés publics.....	16
1.3.1 Procédures d'exécution des dépenses publiques.....	16
1.3.2 Procédures de passation de marchés publics.....	20
1.4 Problématique d'exécution des dépenses d'investissement et d'équipement (BIE).....	25
1.4.1 Questions, objectifs et hypothèse de recherches.....	26
1.4.2 Intérêts du sujet et résultats attendus.....	27
2 CONCEPTS THEORIQUES SUR LES DEPENSES PUBLIQUE ET LES MARCHES PUBLICS..	28
2.1 Clarification des concepts.....	28
2.1.1 Evolution et élargissement des finances publiques.....	28
2.1.2 Notion de Dépenses publiques.....	28
2.2 Notions des marchés publics.....	32
2.2.1 Définition.....	32
2.2.2 Les marchés publics un levier de croissance économique.....	33
2.2.3 Marchés publics dans un contexte de bonne gouvernance.....	34
3 Méthodologie de la recherche.....	36
3.1 Technique d'investigation.....	36
3.1.1 Recherche documentaire.....	36
3.1.2 L'entrevue semi-structurée.....	37
3.1.3 Méthodes d'enquête.....	37

3.1.4	Difficultés rencontrées.....	39
3.2	Présentation du de la santé .....	40
4.	PRESENTATION des resultats et propositions de recommandations .....	41
4.1	Présentation et Analyses des données.....	41
4.1.1	Présentation des données relatives à la faible maitrise par les acteurs de la procédure d'exécution des dépenses d'investissement.....	41
4.1.2	Présentation et analyse des données relatives à la lourdeur dans le circuit financier .....	42
4.1.3	Vérification des hypothèses émises .....	45
4.2	Proposition de solutions et recommandations pour une meilleure consommation des crédits d'investissement .....	46
4.2.1	Proposition de solutions .....	46
4.2.2	Recommandations .....	48
	Conclusion .....	50
	Références bibliographiques.....	52
	Liste des illustrations.....	54
	Annexes .....	I
	Table des matières.....	XIX