



RÉPUBLIQUE DU BÉNIN

.....

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

.....

UNIVERSITÉ D'ABOMEY-CALAVI

.....

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

.....



**MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU DIPLÔME DU CYCLE II EN
FINANCES ET TRÉSOR**

OPTION:
ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIÈRE:
ADMINISTRATION DES FINANCES ET DU TRÉSOR

ANNÉE ACADÉMIQUE 2015-2016

**ANALYSE DU TAUX DE CONSOMMATION DES
AIDES EXTÉRIEURES AU BÉNIN**

Réalisé par :

N'Polli Parfait SAMBIÉNI KORGÔ

Sous la direction de :

Directeur de Stage

M. Oumorou SEREKI
Directeur de la Mobilisation

Directeur de Mémoire

M. DJOSSOU Justin
Enseignant à l'ENAM

Décembre 2016

JURY D'ÉVALUATION DU MÉMOIRE

Président : AKPO P. Emmanuel Just

Vice-président : ADOHINZIN Victor

Membre : MIGAN Camille

CERTIFICATION

Nous, Directeur de stage et Directeur de mémoire, certifions que le présent mémoire a été effectivement réalisé par *N'Polli Parfait SAMBIÉNI KORGO*, étudiant en fin de formation du cycle II de l'École Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), filière Administration des Finances et du Trésor (AFT). Ledit mémoire est arrivé à terme et peut être soutenu devant un jury.

Cotonou, le 2 novembre 2016

Directeur de stage

Directeur de mémoire

M. Oumorou SEREKI

M. DJOSSOU Justin

DÉCLARATION D'ENGAGEMENT

L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS ÉMISES DANS CE MÉMOIRE. CES OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME PROPRES À LEUR AUTEUR.

DÉDICACE

Je dédie ce mémoire à :

✚ notre mère Salmata ISSIFOU, et

✚ notre feu Père Korgo SAMBIÉNI.

Recevez ce travail comme le symbole de ma profonde gratitude.

REMERCIEMENTS

Nous adressons nos remerciements à :

- ♣ notre Directeur de mémoire, **Monsieur Justin DJOSSOU**, Enseignant à l'ENAM ; qui nonobstant ses multiples occupations, a accepté encadrer ce travail. Ses précieux conseils nous ont beaucoup édifiés, nous lui adressons nos vifs et sincères remerciements ;
- ♣ notre Maître de stage, **Monsieur Oumorou SEREKI**, Directeur de la Mobilisation, qu'il reçoive l'expression de notre profonde gratitude pour sa constante sollicitude ;
- ♣ tous les enseignants de l'ÉNAM pour les efforts consentis pour notre formation ;
- ♣ tout le personnel de la Caisse Autonome d'Amortissement, principalement **Monsieur Gilles GUERARD**, Directeur Général, et notamment les agents des directions de la Mobilisation et de la Stratégie pour leur disponibilité et leur franche collaboration ;
- ♣ **Monsieur Vincent SIMOUKOUA**, Directeur des Affaires Juridiques et de la Conformité pour sa générosité, ses conseils et tout son soutien ;
- ♣ tous mes oncles, en particulier à **Moussa SANHONGGOU ISSIFOU**, pour sa générosité, ses conseils et son soutien inconditionnel ;
- ♣ tous mes camarades de filière notamment, **René, Bernard, Sylvain, Gabin, Olivier, Mouhamandou, François-Xavier, Soulémane, Aicha, Sylvie, Nicolas**, il n'y a pas de hasard dans la vie !
- ♣ tout le personnel administratif de l'ÉNAM pour son dévouement au travail ;
- ♣ vous tous qui avez contribué, d'une manière ou d'une autre, à la réalisation de ce mémoire, daignez accepter nos sincères remerciements.

♣ LISTE DES SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AFD	:	Agence Française de Développement
AIC	:	ARIANE INTERNATIONAL CONSULTING EXPERTISE
AID	:	Association Internationale de Développement
AN	:	Assemblée Nationale
APD	:	Aide Publique au Développement
BAD	:	Banque Africaine de Développement
BADEA	:	Banque Arabe pour le Développement de l'Afrique
BCEAO	:	Banque centrale des États de l'Afrique de l'ouest
BID	:	Banque Islamique de Développement
BM	:	Banque Mondiale
CAA	:	Caisse Autonome d'Amortissement
CAD	:	Comité d'Aide au Développement
CNE	:	Commission Nationale de l'Endettement
CS	:	Cour Suprême
DCF	:	Délégué du Contrôle Financier
DG	:	Directeur Général
DGTCP	:	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DSCR	:	Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
FAD	:	Fonds Africain de Développement
FA	:	Financement Additionnel du Projet de protection de la côte à l'Est de la
PPCEC	:	ville de Cotonou (FSD)
FMI	:	Fonds Monétaire International
IADM	:	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IPPTE	:	Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
JO	:	Journal Officiel
MEF	:	Ministère de l'économie et des finances
OCDE	:	Organisation de la Coopération et du Développement Economiques
OMD	:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PADAC	:	Projet d'appui au développement agricole des communes
PCTDMG	:	Projet de construction d'une centrale thermique duale de 120 MW à Maria Gleta
PDITTIC	:	Projet de Développement des Infrastructures des Télécommunications et
LBN	:	des Technologies de l'Information et de la Communication Large bande nationale
PDPIM	:	Projet de développement des périmètres irrigués en milieu rural
PIP	:	Programme d'Investissements Publics

PPTE	:	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	:	Partenaire Technique et Financier
SIGFiP	:	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
RFD	:	Receveur des Finances de la Dette

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Ressources financières de la Caisse Autonome d'Amortissement.....	17
Tableau n° 2 : Allocations financières de la DGTCP à la CAA de 2012 à 2015	17
Tableau n° 3 : Ressources humaines de la CAA au 30 août 2016.....	17
Tableau n° 4 : Situation des demandes de mobilisation et de décaissement de fonds transmises aux bailleurs	19
Tableau n° 5 : Situation des temps mis par les structures nationales de la date de signature à l'entrée en vigueur des accords de prêts	22
Tableau n° 6 : Situation des décaissements annuels sur le prêt PADS de 2006 à août 2010	30
Tableau n° 7 : Identification des problèmes à résoudre possibles	32
Tableau n° 8 : Récapitulatif du PAR de l'étude.....	34
Tableau n° 9 : Tableau de bord de l'étude	42
Tableau n° 10 : Modèle du Tri à plat relatif à une hypothèse de recherche	51
Tableau n° 11 : Test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés	52
Tableau n° 12 : Résultats des enquêtes suivant les causes du problème n° 1.....	54
Tableau n° 13 : Résultats des enquêtes suivant les causes du problème n° 2.....	55
Tableau n° 14 : Résultats des enquêtes suivant les causes du problème n° 3.....	55
Tableau n° 15 : Test d'adéquation au modèle théorique relatif à l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts.....	57
Tableau n° 16 : Test d'adéquation au modèle théorique relatif à la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets	58
Tableau n° 17 : Test d'adéquation au modèle théorique relatif au long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets	59
Tableau n° 18 : Synthèse de l'Etude (TSE)	64

GLOSSAIRE DE L'ÉTUDE

Manuel de procédures : document de référence comportant, dans un format maniable, l'essentiel des notions, des règles qu'il faille appliquer strictement dans l'exécution d'une activité donnée

Accord de prêts : Instrument juridique qui engage une somme déterminée pouvant faire l'objet de tirages. Le montant tiré doit être remboursé conformément aux conditions énoncées dans un échéancier de remboursement. Ce document prouve juridiquement qu'il a été convenu d'accorder un prêt une fois que certaines conditions préalables auront été remplies.

Aide extérieure : C'est un transfert de ressources entre deux pays et qui se manifeste par des prêts, des investissements voire des dons

Aide Publique au Développement (APD) : Selon la définition qu'en donne l'OCDE, il s'agit de dons ou prêts accordés par les institutions financières aux pays pauvres et à des taux concessionnels, ou qu'un gouvernement accorde aux pays en développement, dans le but essentiel de promouvoir le développement et le bien-être économique. L'élément don est de 35% au Bénin sur la base d'un taux d'actualisation de 10%.

Avis de décaissement d'un prêteur : Document par lequel le prêteur informe le débiteur qu'un décaissement a été effectué et lui indique s'il s'agit d'un paiement direct ou d'un décaissement réel.

Avis juridique : Document formel qui confirme ou exprime des réserves sur la légalité d'un accord de prêt.

Consommation de l'aide extérieure : Il s'agit de l'utilisation optimale des fonds d'aide extérieure en vue de la satisfaction des besoins nationaux; ceux-ci ayant suscité en amont la recherche de leurs financements

Créanciers bilatéraux : Il s'agit de gouvernements qui accordent de prêts à d'autres gouvernements.

Créanciers multilatéraux : Ce sont des institutions internationales telles que la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International ainsi que d'autres banques multilatérales de développement qui accordent des prêts.

Dettes extérieures : Encours total, à un moment donné des dettes que les gouvernements ont contractées envers des institutions bilatérales ou multilatérales et pour lesquelles ils sont tenus de rembourser le principal avec ou sans intérêts.

Décaissement : Il consiste à mettre des ressources telles que biens, services ou fonds à la disposition de l'emprunteur ou d'un pays garant ou d'un organisme multilatéral, en application d'un accord de prêt.

Don : Un don est analogue à la fourniture de fonds par un donateur sans obligation de remboursement par le gouvernement bénéficiaire.

Fonds d'emprunts extérieurs : Ensemble de moyens financiers mobilisés par un pays déficitaire auprès de ses partenaires financiers.

Prêt : Fourniture de ressources, qui doivent être remboursées selon les conditions fixées dans l'accord de prêt ou convenues ultérieurement.

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

Service de la dette : Charge annuelle de remboursement du principal (amortissement des emprunts) et des intérêts sur ces emprunts.

Lettre de décaissement : Instructions envoyées à l'emprunteur lorsque le prêt est signé, indiquant les procédures qu'il a été convenu d'utiliser pour retirer des fonds au titre de chaque catégorie et lui demandant un spécimen des signatures autorisées.

RÉSUMÉ

La réflexion sur la problématique d'une meilleure consommation des ressources extérieures au Bénin à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) vise à analyser les conditions d'amélioration de la consommation des ressources extérieures au Bénin.

La restitution des observations de stage à la CAA a révélé trois problèmes à résoudre dont le problème lié à la faible consommation des ressources extérieures au Bénin. Au vu de l'importance que présente ce problème et au regard de l'objectif de développement économique et social assigné à l'État, et compte tenu de l'insuffisance des ressources financières internes, la réflexion se porte sur ce problème à travers le thème intitulé : « Analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin ». Le problème général de la gestion non efficiente des procédures de mobilisation des aides publiques au développement a été identifié à travers les trois problèmes spécifiques que sont :

- l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts ;
- la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de prêts ;
- le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets.

Afin d'éradiquer les vraies causes se trouvant à la base de ces problèmes, les hypothèses sont émises selon lesquelles, la complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds expliquent la faible capacité de décaissement des fonds, la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords s'explique par le manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords et la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin explique le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets.

Le traitement et l'analyse des résultats d'enquête révèlent que l'hypothèse n° 1 est confirmée de même que l'hypothèse n° 2. Cependant, l'hypothèse n° 3 est infirmée et la vraie cause se trouvant à la base du problème spécifique n° 3 est la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin. Le diagnostic ainsi posé a permis de proposer des approches de solutions qui se résument à la modernisation et à l'amélioration de la gestion des procédures de consommation des aides extérieures avec un suivi rigoureux du respect des normes de gestion de la dette publique.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : ÉTAT DE LA SITUATION DE LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT BÉNIN	4
SECTION1 : Contexte général de la Caisse autonome d'Amortissement du Bénin	5
SECTION 2 : Problématique de l'analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin	16
CHAPITRE SECOND : VERS UN MEILLEUR TAUX DE CONSOMMATION DES AIDES EXTÉRIEURES AU BÉNIN	37
SECTION 1 : Ancrage théorique et méthodologie de l'étude	38
SECTION 2 : Enquêtes et validation des hypothèses et conditions de mise en œuvre des solutions proposées	53
CONCLUSION	65
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	68
ANNEXES	71
LISTE DES ANNEXES	72
TABLE DES MATIERES	78

INTRODUCTION

Au lendemain du cinquantenaire de l'avènement du Bénin à la souveraineté nationale et internationale, le défi de la croissance économique, vu à travers l'étude de ses différentes sources, reste plus que jamais d'actualité. S'il a été retenu que le Bénin dispose de potentialités permettant une croissance soutenue, il reste cependant évident que, la croissance à laquelle le pays est parvenu jusqu'à présent n'est ni assez forte, ni durable pour que soient enrayerées les poches de pauvreté. La principale justification de cette situation réside dans la nature et le niveau des investissements qui doivent générer plus de production, source de richesse nationale à redistribuer. Face à cette incapacité de mobiliser les ressources nécessaires à la promotion des investissements publics et, considérant l'insuffisance de l'épargne intérieure, l'État a recours à l'endettement extérieur. Or, le développement économique étant la principale préoccupation, le financement des projets porteurs de croissance butait contre l'insuffisance des ressources qui, à son tour, contraignait le Bénin à recourir à l'aide internationale pour financer leur croissance. C'est pourquoi, il recourt chaque année à la communauté financière internationale pour mobiliser les ressources additionnelles nécessaires au bouclage du budget de l'État sous forme de prêts, subventions et dons.

Cependant, le problème de consommation des crédits ainsi mis à la disposition du Bénin se pose avec acuité. Cette situation est imputable aussi bien aux Partenaires techniques et financiers (PTF) qu'aux acteurs nationaux impliqués dans la réalisation des projets de développement. Au nombre des entraves observées, on cite généralement les processus de mise en vigueur des accords de financement, les procédures de décaissement de l'aide extérieure et les déficiences au niveau du processus de passation des marchés publics relatifs aux projets. Comment parvenir alors à améliorer la gestion de l'aide extérieure pour qu'elle contribue effectivement à faire du Bénin un pays économiquement émergent ?

C'est dans le but de pallier cette insuffisance persistante que le thème intitulé «*Analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin*» a été choisi pour faire l'objet de la présente étude. Cette recherche se veut un cadre de réflexion sur l'état de la consommation des ressources extérieures au Bénin à travers la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA). Le développement de ce sujet est fait en deux parties. La première partie est consacrée à la présentation du cadre institutionnel de l'étude et au ciblage de la problématique d'une consommation optimale des ressources extérieures au Bénin, de même que la perspective théorique de sa résolution. Quant à la deuxième partie, elle est

consacrée au cadre méthodologique de l'étude et l'analyse des résultats d'enquêtes afin de proposer des approches de solutions aux problèmes soulevés par l'étude.

CHAPITRE PREMIER :
ÉTAT DE LA SITUATION DE LA CAISSE
AUTONOME D'AMORTISSEMENT BÉNIN

La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) est caractérisée par une organisation simple avec des directions techniques appuyant le Directeur Général dans l'accomplissement de ses missions. Ces Directions et en particulier celles de la Mobilisation et de la Stratégie ont servi de cadre d'accueil du stage.

Il s'agit, dans ce chapitre, de présenter d'abord l'organisation de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) en général et celle de la Direction de la Mobilisation en particulier avant, de restituer les observations de stage et de cibler la problématique de l'étude.

SECTION1 : Contexte général de la Caisse autonome d'Amortissement du Bénin

Le cadre contextuel de l'étude est mis en exergue, en faisant ressortir la structuration et le fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), cadre institutionnel de l'étude (paragraphe 1), et les attributions et composition de la Direction de la Mobilisation, cadre physique de l'étude (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : Caisse Autonome d'Amortissement : mission et organisation administrative

Il s'agit d'abord de retracer la mission de la Caisse Autonome d'Amortissement (I) avant son organisation administrative (II).

I- Mission de la Caisse Autonome d'Amortissement

La CAA est un Établissement Public à caractère Administratif (EPA) dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Placée sous tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) est administrée par un Conseil de gérance présidé par le Ministre en charge des finances ou son représentant.

Il est présenté ici les objectifs et attributions de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) selon trois (3) compétences :

Primo, dans le cadre de la gestion de la dette publique, la CAA est chargée de mener les activités :

- de «*front office*» qui couvrent aussi bien les négociations des nouveaux emprunts publics extérieurs et intérieurs que les renégociations multilatérales et bilatérales de la dette extérieure. A ce titre, elle conduit toutes ces opérations en collaboration avec les autres administrations impliquées dans la chaîne de gestion ;
- de «*middle office*» qui portent essentiellement sur la formulation de la stratégie d'emprunt, l'analyse et la gestion des risques, l'analyse du portefeuille de la dette, l'analyse de la viabilité de la dette, la production des statistiques de la dette ;
- de «*back office*» que sont : le règlement du service de la dette, le décaissement, la comptabilité et le suivi budgétaire de la dette ainsi que la gestion de la trésorerie ».

Secundo, pour ce qui est de la gestion des ressources extérieures, la CAA est chargée :

- d'accomplir les formalités d'entrée en vigueur des accords de financement en collaboration avec les autres structures nationales compétentes ;
- de suivre l'accomplissement et la centralisation de toutes les formalités préalables au premier décaissement.

Tertio, la CAA assure également le Secrétariat permanent de la Commission Nationale de l'Endettement (CNE). A ce titre, elle est chargée de :

- centraliser et traiter toutes les informations relatives aux requêtes et offres de financement ;
- préparer les dossiers de financement à soumettre à la CNE et le budget de la CNE;
- préparer et/ou mettre à jour tous les textes législatifs et réglementaires relatifs aux domaines de compétence de la CNE.

II- Organisation administrative de la Caisse Autonome d'Amortissement

Avant d'aborder l'organisation administrative proprement dite (B) de la Direction générale de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), il faut la structure fonctionnelle de la CAA (A).

A- Structure fonctionnelle de la CAA

Au plan institutionnel, la CAA dispose de divers organes au nombre desquels on peut citer des organes propres (d'administration, d'exécution et consultatif) (1), ainsi que des organes délégués (2).

1- Organes propres

a- Organe d'administration : le Conseil de Gérance

La CAA est administrée par un Conseil de Gérance présidé par le Ministre en charge des Finances ou son représentant et est composé du Directeur général du Budget, du Directeur général du Trésor et de la Comptabilité publique, du Directeur national de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest, de l'Agent judiciaire du Trésor, du Directeur général des Investissements et du financement du Développement, d'un délégué du personnel de la CAA élu en Assemblée générale.

Le Conseil de gérance se réunit obligatoirement au moins deux fois par an et le DG-CAA en est le rapporteur.

b- Organe exécutif : la Direction générale

La CAA est dirigée par un Directeur général nommé par décret sur proposition du Ministre de l'Économie et des Finances. Il est l'ordonnateur du budget de la Caisse Autonome d'Amortissement. Il est le seul qualifié pour procéder à l'émission des titres constatant les droits et charges mais il peut se faire suppléer, dans ses fonctions, par son Adjoint. Il est compétent pour passer tous contrats, marchés, baux et conventions et représente la CAA en justice. Par ailleurs, le Directeur général est tenu de faire diligence pour assurer la rentrée de toutes les ressources et de faire engager contre les débiteurs en retard les mesures d'exécution nécessaires. En outre, dans sa mission, le DG est assisté par un comité appelé Comité de Direction.

c- Organe consultatif : le Comité de Direction

Pour des décisions importantes, le Directeur général (DG) doit recueillir l'avis du Comité de direction qui est un organe consultatif obligatoire. Sa composition se présente comme suit :

- Président : le Directeur général ;
- Vice-président : le Directeur général adjoint ;
- Membres : ° les Directeurs techniques et assimilés, et
 - ° Deux représentants du syndicat des travailleurs.

2- Organes délégués

Deux (02) structures techniques du Ministère des Finances sont représentées chacune par une délégation près de la CAA : le contrôle financier à travers le Délégué du

contrôleur financier près la CAA (a) et la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) par le Receveur des Finances de la Dette (b).

a- Délégation du contrôleur financier (DCF)

Il est nommé auprès de la CAA un Délégué du contrôleur financier chargé entre autres de contrôler a priori la régularité budgétaire, juridique et financière des actes de dépenses du budget de la CAA, de viser lesdits actes en donnant un avis motivé adressé par la voie la plus diligente au DG-CAA avec compte rendu au Contrôleur financier, de suivre la consommation des crédits par rubrique budgétaire, de viser les titres de paiement relatifs aux autorisations de dépenses et de tenir régulièrement la comptabilité des engagements et des liquidations. Le Délégué du contrôleur financier joue le rôle de conseiller du Directeur général de la Caisse Autonome d'Amortissement (DG-CAA).

b- Recette des Finances de la Dette (RFD)

Représentant le Receveur général des Finances (RGF), comptable principal de l'État, le Receveur des Finances de la Dette (RFD) est comptable assignataire de la CAA. Il est chargé du paiement des dépenses de projets, de fonctionnement et celles relatives à la dette. Le RFD effectue la centralisation comptable de ces opérations et produit, en fin de gestion, le compte de gestion de la CAA qui sera intégré au compte de gestion du RGF.

B- Directions de la Caisse Autonome d'Amortissement

L'organisation administrative actuelle de la CAA est définie par la décision n°178/15/SG/DG/CAA du 28 septembre 2015 portant organisation de la Caisse Autonome d'Amortissement.

L'organigramme qui découle de la décision suscitée fait état de trois (03) composantes : la direction générale, les délégations près de la CAA présentées plus haut et les directions techniques.

1- Direction générale

Conformément aux dispositions de la décision n°178/15/SG/DG/CAA du 28 septembre 2015 portant organisation de la Caisse Autonome d'Amortissement, la Direction générale comprend un Directeur général (DG), un Directeur général adjoint (DGA), un ou des conseiller du DG, deux (02) Secrétariats particuliers (SP/DG et SP/DGA), un Secrétariat général (SG), la Direction des Affaires juridiques et de la Conformité (DAJC) et les Organes de passation des marchés publics.

2- Directions techniques

De la Direction de la Mobilisation (DM)

La Direction de la Mobilisation (DM) est chargée de la mobilisation de la dette non-négociable (dette conventionnée). C'est l'étape première de l'obtention de la dette qui correspond aux activités de «front office». Elle comprend deux services.

De la Direction de la Stratégie (DS)

Les activités de «middle office» de gestion de la dette sont effectuées par la Direction de la Stratégie. Elle comprend (03) trois services : le *Service de Politique de Gestion de la Dette publique (SPGDP)*, le *Service de l'Évaluation (SE)* et le *Service reporting (SR)*.

De la Direction des Opérations (DO)

La Direction des Opérations effectue principalement les activités de «*back office*». Elle comprend trois (03) services : le *Service des Tirages (ST)*, le *Service Remboursement de la Dette publique (SRDP)* et le *Service de Suivi des prêts rétrocédés et avalisés (SSPRA)*.

De la Direction de l'Administration (DA)

Cette direction est chargée de la gestion du personnel de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA). Elle prépare le budget de fonctionnement de celle-ci, en assure le suivi et rend compte à la Direction générale. La Direction de l'Administration est composée de deux (02) services : le *Service des Ressources humaines* et le *Service du Budget et du Patrimoine (SBP)*.

De la Direction de l'Informatique (DI)

Comme son nom l'indique, la Direction de l'Informatique est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de la CAA en matière d'Informatique et de nouvelles technologies d'Information et de Communication. Deux (02) services y sont : le *Service Exploitation, Maintenance et Réseau (SEMR)* et le *Service Développement et Base de Données (SDBD)*.

Paragraphe 2 : Présentation de la Direction de la Mobilisation, cadre physique de l'étude

Ici, il est fait une présentation assez détaillée et complète de la Direction de la Mobilisation (I), une des trois (03) directions opérationnelles de la CAA au regard de la définition matérielle de la gestion de la dette publique. La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) exerce ses activités de « front office » en matière de gestion de la dette à travers la Direction de la Mobilisation(DM) ; ces activités sont influencées par des éléments immédiats ou médiats de son environnement (II).

I- Direction de la Mobilisation de la Caisse Autonome d'Amortissement

La Direction de la Mobilisation (DM) étant le cadre physique de l'étude, son développement porte ici sur son organisation et son fonctionnement.

La mission de la DM est donc d'assurer des opérations relatives à la mobilisation des emprunts publics extérieurs et intérieurs de l'État. Ainsi, elle est organisée en fonction de cette mission. Conformément à la mission à elle assignée, la Direction de la Mobilisation (DM) organise ses activités autour de deux (02) services, à savoir : le *Service de la Négociation des Conventions en Devises (SNCD)* avec les Partenaires techniques et financiers (PTF) autres que les Fonds arabes ; et le *Service de la Négociation des Conventions en Monnaie locale (SNCML)* ainsi que les conventions avec les Fonds arabes.

Le Service de la Négociation des Conventions en Devises (SNCD)

Le Service de la Négociation des Conventions en Devises (SNCD) a pour mission d'aider à la négociation des conventions libellées en devises étrangères avec les Partenaires techniques et financiers autres que les Fonds arabes. Ainsi, il est chargé de :

- négocier les conventions de financement en devises avec les partenaires autres que les Fonds arabes incluant celles nécessitant la garantie de l'État et la rétrocession ;
- examiner les projets de marché avant leur visa par le DG-CAA et leur approbation par le ministre sectoriel et le ministre des Finances ;
- assurer la représentation de la CAA au sein des commissions d'ouverture, d'évaluation, d'analyse et de jugement des offres relatives à l'acquisition des travaux, biens et services au profit des projets financés sur des ressources en devises ;
- élaborer le point périodique (trimestriel) des nouveaux engagements, des requêtes et leur relance etc.

Le Service de la Négociation des Conventions en Monnaie Locale (SNCML)

Aider à la négociation des conventions libellées en monnaie locale avec les Partenaires techniques et financiers et aussi les Fonds arabes, telle est la mission du Service de la Négociation des Conventions en Monnaie Locale (SNCML). Ainsi, il est chargé des mêmes diligences que le Service de la Négociation des Conventions en Devises.

En outre, il est responsable de la négociation des conditions de prise en charge des dettes fournisseurs et de la participation au Comité d'adjudication des titres d'État.

Les activités de la DM en particulier et celles de la CAA en général sont influencées par des facteurs externes à la DM comme à la CAA.

II- Effets de l'environnement de la Direction de la Mobilisation

*** Le microenvironnement**

Il s'agit ici de présenter l'environnement immédiat de la Direction des Opérations (DO) en particulier et celui de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) en général, c'est-à-dire les facteurs externes qui influencent directement les activités de celles-ci. Par conséquent, les structures impliquées dans la gestion de la dette publique (1), les ministères sectoriels et institutions d'État (2), les partenaires au développement (3) et les autres usagers : les entreprises publiques ou privées (4) sont développées.

1- Structures impliquées dans la gestion de la dette publique

Il est question respectivement du *ministère en charge de Finances*, de la *Commission Nationale de l'Endettement (CNE)*, de la *Présidence de la République*, de l'*Assemblée Nationale*, de la *Cour suprême*, du *ministère des Affaires étrangères et de la Coopération* et du *ministère en charge du Développement*.

Le ministère en charge de Finances

Conformément aux dispositions de l'article 9 du décret n°2015-581 du 18 novembre 2015 portant politique d'endettement et de gestion de la dette publique au Bénin, le ministre chargé des Finances est seul compétent pour engager financièrement l'État. A ce titre, il négocie et signe les accords de dons, de prêts et les subventions, par délégation du président de la République, chef de l'État ; il détient la compétence exclusive pour l'émission et la gestion des titres publics ou d'autres instruments de dette au plan intérieur, la mobilisation des ressources extérieures ainsi que l'amortissement de la dette au nom de l'État ; il accorde la garantie de l'État pour des prêts à des sociétés publiques ou privées,

après avis de la Commission nationale de l'Endettement (CNE) et autorisation du Conseil des ministres.

La Commission Nationale de l'Endettement (CNE)

Aux termes des articles 3 et 4 nouveaux du décret n°2008-720 du 22 décembre 2008 modifiant et complétant le décret n°2003-360 du 31 juillet 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de l'Endettement, la CNE est chargée entre autres de « élaborer, mettre en œuvre, coordonner avec les politiques budgétaires et monétaires et suivre la politique nationale de l'endettement et la stratégie nationale de l'endettement ; veiller au respect de la législation et de la réglementation en matière d'endettement et au respect des compétences des administrations ou organismes intervenant dans le processus d'endettement et de gestion de la dette publique. La CNE émet obligatoirement, après étude, un avis motivé sur les requêtes et offres de financement ainsi que sur les demandes de garanties de l'État. »

L'Assemblée nationale

Au vu des dispositions de la Constitution du 11 décembre 1990, l'Assemblée nationale donne l'autorisation de ratification des accords de financement qui relève du domaine de la loi. Elle examine par l'entremise de ses commissions compétentes, l'accord de prêt et vote en plénière le projet de loi de ratification.

La Présidence de la République

Dès que l'autorisation de ratification est donnée par l'Assemblée nationale, un décret est pris en Conseil des Ministres pour sa mise en œuvre.

La Cour suprême

La Chambre administrative de la Cour suprême donne un avis juridique sur l'accord de prêt attestant que l'accord en cause ne viole aucune loi nationale.

Le ministère en charge des Affaires étrangères

Le Ministre en charge des Affaires Étrangères fait partie des délégations chargées des négociations des accords de prêts. A la demande du Ministre de l'Économie et des Finances, le Ministre en charge des Affaires Étrangères sollicite du Chef de l'État les pleins pouvoirs habilitant le signataire de l'accord de prêt ou don à procéder au nom et pour le compte de la République du Bénin à sa signature (cf art 144 de la constitution).

Le ministère en charge du Développement

L'identification des sources et les recherches de financement sont faites par le ministre en charge du Développement. Il conduit les délégations chargées des recherches de financement. Le ministre en charge du Développement fait aussi partie des délégations chargées des négociations des accords de prêts.

2- Ministères sectoriels et institutions d'État

Il s'agit des ministères ou institutions de tutelle des projets, objets des accords de prêts. Ils sont chargés de mettre en place les unités de gestion desdits projets par la nomination des coordonnateurs de projet et des autres membres de l'équipe.

3- Partenaires au développement

Encore désignés sous le vocable partenaires techniques et financiers ou bailleurs de fonds, les partenaires au développement sont des apporteurs de capitaux au financement du développement du Bénin. Ils résultent des coopérations unilatérales, bilatérales ou multilatérales.

4- Autres usagers de la CAA : les entreprises publiques ou privées

Dans le cadre de la gestion des prêts rétrocédés et des garanties de l'État, la CAA traite avec les sociétés publiques et privées qui en font des demandes et les soumettent à l'étude.

*** Le macro-environnement**

Est retracé ici, l'ensemble des éléments externes qui influencent les activités de la CAA. Il s'agit de présenter son environnement juridique et réglementaire, son environnement politique et administratif, son environnement économique et social et son environnement financier et monétaire.

1- Environnement juridique et réglementaire

Au Bénin, l'endettement et la gestion de la dette publique sont régis par des textes de portée internationale, communautaire et nationale.

Au plan international, les institutions internationales ont défini des directives ou des normes standards en matière d'endettement et de gestion de la dette publique dans le but d'aider les Etats à concevoir et à mettre en œuvre des dispositifs pour améliorer la qualité de la gestion de leur dette publique et réduire leur vulnérabilité aux chocs financiers. Il s'agit principalement :

- des directives du FMI et de la Banque mondiale

Les « Directives pour la gestion de la dette publique » élaborées conjointement par les services du Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale constituent une référence réglementaire internationale en matière de gestion de la dette publique ;

- des directives de l'INTOSAI

L'INTOSAI (International Standards of Supreme Audit Institutions ou, en français, Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques) a élaboré à l'intention des pays membres, un guide de contrôle intitulé « Lignes directrices pour la mise en œuvre de contrôles de la dette publique – L'utilisation de sondages de corroboration dans les contrôles financiers, novembre 2007 »

Au plan communautaire, la réglementation communautaire spécifique au cadre juridique de la dette publique comprend principalement :

- 1- le Règlement n°09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA.
- 2- le Règlement N° 06/2001/CM/UEMOA du 6 juillet 2001 portant sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication par les Etats membres de l'UEMOA.
- 3- l'instruction (BCEAO) n°01/2001/TIT du 13 décembre 2001 relative aux procédures de ventes aux enchères des bons et obligations du Trésor avec le concours de la BCEAO dans les Etats membres de l'UEMOA.
- 4- l'instruction (BCEAO) n°03/2001/TIT du 13 décembre 2001 relative à la numérotation des émissions par voie d'adjudication des obligations du Trésor et des émissions de Titres sur le marché monétaire de l'UMOA.

Au plan national, outre la réglementation à caractère général, le Bénin a adopté des textes dans le domaine spécifique de la dette publique. Il s'agit entre autres :

- 1- de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois des finances ;
- 2- des lois de finances annuelles de l'année ;
- 3- du décret n°2015-581 du 18 novembre 2015 portant politique d'endettement et de gestion de la dette publique au Bénin ;
- 4- du décret n°2008-720 du 22 décembre 2008 modifiant et complétant le décret n°2003-260 du 31 juillet 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de l'Endettement ;

5- du décret n°2008-721 du 22 décembre 2008 portant délimitation des compétences en matière de gestion de la dette publique ;

6- de l'arrêté n°2016-1255/MEFPD/DC/SGM/CAA/SP du 31 mai 2015 portant procédures d'octroi et de gestion de la garantie ou de l'aval de l'État et de rétrocession de prêts publics.

Si le juridique définit le cadre légal de gestion de la dette, la volonté politique juge de l'opportunité de s'endetter ou non.

2- Environnement politique et administratif

La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) est influencée par les décisions administratives au niveau des ministères en charge des Finances et du Développement et au niveau de la CNE ; des décisions politiques au niveau du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, en ce qui concerne l'opportunité de l'endettement. Ces décisions proviennent également des partenaires au développement, en ce qui concerne l'intérêt pour ceux-ci à investir dans tel ou tel autre domaine.

3- Environnement économique et social

Il s'agit des investissements qui, non seulement alimentent la vie économique en mettant à disposition des capitaux supplémentaires pour la création de richesses et d'emplois, mais aussi contribuent à l'amélioration des conditions de vie des populations et à leur bien-être. L'importance et l'utilité des ressources extérieures dans la vie économique dans le pays confèrent à la Caisse Autonome d'Amortissement une place importante dans l'économie béninoise.

4- Environnement financier et monétaire

La gestion de la dette publique prend le déficit budgétaire comme point de départ mais doit informer le Gouvernement sur la soutenabilité de la dette. Des faiblesses dans la gestion de la dette publique peuvent aggraver des crises économiques et financières mais rarement les provoquer. Les causes des crises sont généralement des politiques macroéconomiques faibles, la structure de la dette. La gestion de la dette, a des liens étroits avec les politiques macroéconomiques, à savoir : la politique budgétaire, la politique monétaire et la politique de change.

D'où la nécessité d'établir un lien entre les objectifs de la gestion de la dette et la stratégie macroéconomique et de les coordonner, en raison de leurs relations d'interdépendance ci-après :

- Politique monétaire : une bonne gestion de la dette peut assurer ou améliorer la cohérence de la politique monétaire (plus de financement monétaire) ;
- Politique de change : réduction de la vulnérabilité sous des régimes de taux de change fixe ou flottant ;
- Politique budgétaire : un financement par les marchés de capitaux au lieu de financement par la banque centrale (monétisation) et une cohérence entre les actifs et passifs du bilan.

C'est ainsi que le cadre juridique fixe des normes et des critères de convergence pour encadrer l'endettement.

Qu'est-ce qui se fait alors à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), dans ce contexte environnemental financier marqué par l'austérité dans la gestion des finances publiques ?

SECTION 2 : Problématique de l'analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin

Cette section restitue les observations de stage (paragraphe 1) en vue du ciblage de la problématique d'amélioration des procédures de mobilisation des aides publiques au développement à la Caisse Autonome d'Amortissement (paragraphe 2).

Paragraphe 1: Observations de stage

Le temps relativement court qui a été passé à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) n'a pas permis de visiter toutes les Directions. Cependant, deux des trois directions techniques opérationnelles que compte la structure d'accueil ont été parcourues : la Direction de la Mobilisation et la Direction de la Stratégie. Les observations de stage portent globalement sur la Caisse Autonome d'Amortissement et spécifiquement sur les activités de « front office » de la Direction de la Mobilisation, le cadre physique d'étude. Il s'agit :

- des activités liées aux opérations de mobilisation des aides publiques au développement ;
- des activités liées aux procédures de mise en place des aides publiques au développement.

I- État des lieux sur les activités et les ressources de la CAA

A- Observations liées aux opérations de mobilisation des aides publiques au développement

La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) dispose des ressources financières, matérielles et humaines pour assurer sa mission. Ayant un budget propre, la CAA devrait exercer des activités devant lui permettre de couvrir ses besoins. Car depuis la suppression en 2000 du recouvrement direct de la Taxe spéciale d'Amortissement (TSA), la CAA reçoit désormais de la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique (DGTCP) de ressource additionnelle sous forme d'allocation. Le tableau ci-après montre les différentes ressources de la Caisse.

Tableau n° 1 : Ressources financières de la Caisse Autonome d'Amortissement

<i>Les ressources propres du budget</i>	<i>Autres ressources de la CAA</i>
Prêts rétrocédés	Annulations de dettes
Produits de bonification	Une partie du produit de la TVA (douanes)
Commissions d'aval	Commissions des emprunts émis ou gérés
Loyers	Allocation de la DGTCP

Source : DS/CAA septembre 2016

Par ailleurs, les allocations de la DGTCP sont mises à la disposition de la CAA sur sa demande et en fonction de ses besoins. Elles occupent une place importante dans les ressources de la Caisse comme le montre le tableau n° 2 ci-dessous :

Tableau n° 2 : Allocations financières de la DGTCP à la CAA de 2012 à 2015

Nature de ressource	2012	2013	2014
Allocation de la DGTCP (1)	67 993 208 183	72 648 035 897	68 206 600 892
Ressources propres (2)	3 462 546 287	2 986 901 517	3 038 958 275
Pondération (2/1)	5,09%	4,11%	4,45%

Source : DS/CAA, septembre 2016 Source

De l'analyse des données de ce tableau, il ressort que la CAA n'exerce pas d'activités pouvant couvrir ses besoins financiers et par là, lui conférer son autonomie financière.

En outre, l'effectif de la Caisse s'est établi au 30 août 2016 à 83 agents dont 35 femmes et 48 hommes répartis en trois grands groupes composés respectivement de 33 cadres supérieurs, de 37 cadres moyens et de 13 personnels d'appoint comme indiqués dans le tableau ci-après.

Tableau n° 3 : Ressources humaines de la CAA au 30 août 2016

<i>Catégories professionnelles</i>	<i>Cadres supérieurs</i>	<i>Cadres moyens</i>	<i>Personnels d'appoint</i>
<i>Hommes</i>	25	13	10
<i>Femmes</i>	08	24	03
<i>TOTAL</i>	33	37	13

Source : DA/CAA, septembre 2016

Il ressort de la répartition du personnel de la CAA qu'il est essentiellement constitué de cadres de conception (85%) contre seulement 15% d'agents d'exécution. Cela s'explique par la nature des tâches exécutées qui sont liées à la gestion de la dette publique et à la recherche de financements pour les projets de développement.

Constat significatif n° 1 : Existence d'un personnel de qualité à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) (force)

1- Constats liés à la mobilisation des aides publiques au développement

La Caisse Autonome d'Amortissement assure ses activités de « front office » par la Direction de la Mobilisation (DM). Il s'agit pour cette dernière de mobiliser pour le compte de l'État de la dette non-négociable (dette conventionnée). Cela suppose non seulement les négociations des nouveaux emprunts publics extérieurs et intérieurs mais aussi les renégociations multilatérales et bilatérales de la dette extérieure. Ainsi, elle conduit toutes ces opérations en collaboration avec les autres administrations publiques impliquées dans la chaîne de gestion et elle participe aussi à la mise en place du premier décaissement des conventions négociées.

Pour accomplir cette mission, la DM dispose d'un personnel en sous-effectif : sept agents alors que l'organisation du service requiert huit à neuf agents.

L'effectivité de l'aide extérieure, qu'elle soit sous forme de prêt ou de subvention, est subordonnée à l'entrée en vigueur des accords de prêt (la mobilisation) et à la levée des conditions suspensives du premier décaissement des fonds (procédures de mobilisation effective).

En effet, la mobilisation des ressources extérieures est assortie de procédures, règles et principes spécifiques d'une part à chaque bailleur de fonds et d'autre part à chaque État.

Tout part du ministère ou de l'Institution d'État bénéficiaire du projet, objet de financement, qui saisit le ministre en charge des finances, seul compétent pour signer les accords de dons, de prêts et les subventions sur délégation de pouvoirs du Président de la

République, Chef de l'État. Ainsi, est saisie indirectement la Caisse Autonome d'Amortissement, qui saisit à son tour la Commission nationale de l'Endettement pour donner un avis motivé sur tout projet d'emprunt intérieur et extérieur, de demande de garantie et de rétrocession publiques. Ce projet est ensuite adressé aux différents bailleurs de fonds pour obtenir leur accord. Les bailleurs intéressés pour le financement du projet font parvenir leur projet d'accord pour étude et avis en vue d'entamer les négociations. Ici, sont discutées les conditions des bailleurs de fonds en termes de procédures et pratiques qui varient souvent d'un partenaire à l'autre et comprennent les conditions préalables au premier décaissement, les procédures de passation des marchés et de décaissement.

Lorsque celles-ci sont satisfaisantes, l'accord de prêt est signé par le ministre en charge des finances. La partie emprunteuse a désormais pris connaissance des conditions de la partie prêteuse puis s'engage à les suivre tout au long du projet. Ici, il convient pour les agents de la DM d'aller à l'école de chaque bailleur pour mieux suivre ses procédures. Force est de constater qu'il n'y a aucun mécanisme mis en place par la CAA visant à renforcer les capacités des agents, en matière de suivi des conditions des partenaires au développement.

Nonobstant, le point des mobilisations des ressources extérieures (les prêts notamment) se présente comme suit, de 2012 à 2015 :

Tableau n° 4 : Situation des demandes de mobilisation et de décaissement de fonds transmises aux bailleurs

Années	2012	2013	2014	2015
Prévisions (1)	128 167 447 885	118 429 444 928	54 549 093 484	102 248 000 000
Demandes transmises (2)	62 781 695 768	141 031 705 311	121 612 229 584	142 145 952 330
Montants décaissés (3)	38 184 252 538	143 176 736 250	95 690 297 993	140 376 998 629
Taux (2/1)	48,98%	119,08%	222,94%	139,02%
Taux (3/1)	29,79%	120,89%	175,42%	137,29%
Taux (3/2)	60,82%	101,52%	78,68%	98,75%

Source : DM/CAA septembre 2016

De l'analyse des données du tableau n°4, il ressort que les demandes de décaissement transmises chaque année dépassent largement les prévisions de prêts sur les années 2013, 2014 et 2015, soit respectivement 119,08 ; 222,94 et 139,02%. De même, en 2012, ces demandes représentent 48,98% des prévisions, au titre de la même année. Ainsi, il existe, une inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la mobilisation des ressources d'emprunts.

Constat significatif n° 2 : Inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts (faiblesse)

Par ailleurs, les montants décaissés en 2013, 2014 et en 2015 représentent respectivement 120,89 ; 175,42 et 137,29% des prévisions d'endettement extérieur. Il s'agit là, d'un accroissement des engagements extérieurs du Bénin ; toute chose qui n'augure pas d'un bon lendemain.

Constat significatif n° 3 : Accroissement des engagements extérieurs du Bénin de 2013 à 2015 (menace)

À l'instar des prêts directs de l'État, il y a des prêts obtenus par l'État et mis à la disposition des entreprises publiques, semi-publiques ou privées, connus sous le vocable de prêts rétrocedés. Les prêts rétrocedés suivent les mêmes procédures de mobilisation que les prêts directs à l'État. Ainsi, la Caisse Autonome d'Amortissement se place comme un intermédiaire entre des unités à capacité de financement et des unités à besoin de financement. Par conséquent, elle permet aux entreprises nationales de financer leurs investissements grâce aux ressources extérieures.

Constat significatif n° 4 : Rôle d'intermédiation financière (force)

Cependant, les conditions de rétrocession au bénéficiaire sont définies de commun accord avec le prêteur. La signature du contrat de rétrocession constitue l'une des conditions préalables au décaissement des fonds. Toutefois, seules les entreprises publiques bénéficient des prêts rétrocedés de l'État.

2- Observations liées aux mécanismes de mobilisation des aides publiques au développement

La mobilisation des ressources extérieures est subordonnée à la mise en vigueur de l'accord de prêt. Celle-ci est l'aboutissement d'un long processus d'ordre administratif et législatif se décomposant en cinq (5) principales étapes, à savoir :

- la saisine de l'Assemblée nationale (AN) par le Secrétaire général du Gouvernement pour transmission de l'accord signé en vue de l'obtention de l'autorisation de ratification ;
- l'examen de l'accord par l'AN qui peut déboucher sur un rejet ou l'autorisation de ratification
- la ratification dudit accord par le Chef de l'État ;

- la publication de l'accord et des documents y relatifs au Journal Officiel (JO). Celle-ci permet de rassurer le bailleur quant à l'exécution des obligations découlant de l'accord de prêt et de l'adhésion du pays ;
- la transmission de l'accord, des instruments de ratification et du JO à la Cour Suprême (CS) en vue de l'obtention de l'avis juridique. Cet avis permet au bailleur d'anéantir les risques politiques qui pourraient résulter du non-respect des engagements pris.

Ces diverses étapes de la ratification des accords de prêt ont l'avantage de rassurer les partenaires au développement de la bonne foi du Bénin, à respecter les termes de l'accord. Dans la pratique, il faut distinguer les accords de prêts des accords de dons.

a- Accords de prêt

Identification des conditions préalables par exploitation des accords de prêts ou de dons : il s'agit de lire l'accord de prêt ou de don et de dégager toutes les conditions demandées pour l'entrée en vigueur de l'accord signé. Une note de synthèse est soumise au Directeur de la Mobilisation ;

Demande de l'exposé des motifs : elle est adressée au Directeur du projet ou du Directeur de la Programmation et de la Prospective (DPP) du Ministère Sectoriel (du projet concerné) ;

Approbation par le gouvernement de l'accord de prêt signé et demande d'autorisation de ratification de l'Assemblée Nationale : cette étape consiste à préparer la communication, le décret portant saisine de l'organe législatif et le projet de loi portant autorisation de ratification ;

Participation aux travaux d'examen de l'accord de prêt par l'Assemblée nationale : à ce niveau, quatre chemises dossiers contenant chacune une copie de l'accord, une copie de la communication sur le projet, une copie du décret portant transmission et une copie du rapport d'évaluation sont apprêtées pour le ministre de l'Économie et des finances (MEF), le Directeur général de la Caisse Autonome d'Amortissement (DG-CAA), le Directeur de la Mobilisation, le ministère sectoriel concerné.

Publication de l'autorisation de ratification de l'accord de prêt au Journal Officiel : ici, il y a lieu de faire une demande de publication à laquelle, on joint la loi portant autorisation de ratification et le décret portant ratification, de l'accord de prêt ;

Demande de l'avis juridique de la Cour Suprême : préparer la demande d'avis juridique et y adjoindre la loi portant autorisation de ratification, le décret portant ratification et le journal officiel ;

Relances éventuelles des ministères sectoriels au sujet des conditions de leur ressort : il faut s'assurer ici que les autres conditions préalables relevant des ministères sectoriels ont été remplies ;

Demandes d'entrée en vigueur : une fois toutes les pièces relatives à l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur réunies, on transmet au bailleur une demande d'entrée en vigueur accompagnée desdites pièces. Il est entendu que des efforts devront être fournis pour préparer en un bloc les documents nécessaires à l'accomplissement de l'ensemble de ces formalités et suivre de façon responsable, auprès des institutions de l'État impliquées, l'évolution des formalités. L'objectif à atteindre est de réduire, autant que faire se peut, le délai d'accomplissement de ces formalités. Pour mémoire, les accords de prêt requièrent un délai de 90 jours.

Une fois les formalités remplies, le ministre en charge des Finances transmet les preuves au bailleur, de même que les spécimens de signature des représentants autorisés pour la mobilisation des fonds. Il faut noter ici l'existence des conditions adéquates pour rassurer le bailleur du respect des engagements découlant de l'accord de prêt.

Constat significatif n° 5 : Existence des conditions juridiques visant à renforcer la confiance des partenaires au développement sur le respect des engagements découlant des accords de prêts (opportunité).

b- Accords de dons

Les formalités à engager pour les accords de don concernent essentiellement les conditions préalables aux décaissements. La seule tâche à exécuter est de lire l'accord de don et de suivre la mise en œuvre des conditions au niveau des ministères sectoriels. Il n'y a pas d'autorisation de ratification car le don n'est pas un engagement de l'État. Il est mis en vigueur dès sa signature. Dans ce cadre, les points concernant l'identification des conditions préalables par exploitation des accords de dons et les relances éventuelles des ministères sectoriels au sujet des conditions de leur ressort devront être mis en œuvre.

Mais, pour les accords de prêts comme mentionné plus haut, la procédure n'est jamais simple. Le tableau ci-dessous renseigne sur les délais pris par le Gouvernement et l'Assemblée nationale dans le processus de la mise en vigueur de certains accords de prêts après leur signature.

Tableau n° 5 : Situation des temps mis par les structures nationales de la date de signature à l'entrée en vigueur des accords de prêts

Prêts	PDPIM	PADAC	PRSAEPVPE	PDITTIC LBN	FA PPCEC	PCCTDMG
Date de signature des accords	09/06/15	16/02/15	07/04/15	07/04/15	24/06/15	07/04/15
Date de transmission à l'AN pour autorisation de ratification	23/07/15	27/02/15	27/05/15	06/07/15	23/07/15	27/05/15
Temps écoulé au Gouvernement en jour	44	11	50	90	29	50
Date de transmission par l'AN au Gouvernement	22/10/15	27/07/15	27/07/15	22/10/15	22/10/15	27/07/15
Temps écoulé à l'AN	91	150	61	108	91	61
Date de transmission pour avis juridique de la CS	07/12/15	07/09/15	07/09/15	12/11/15	12/11/15	07/09/15
Temps écoulé à nouveau au Gouvernement en jour	46	42	42	21	21	42
Date d'émission pour avis juridique de la CS	11/12/15	15/09/15	15/09/15	04/12/15	04/12/15	15/09/15
Temps écoulé à la CS en jour	4	8	8	22	22	8
Temps total écoulé en jour	185	211		241	163	161
Date d'entrée en vigueur	18/01/16	06/10/15		25/12/15	08/02/16	15/10/15

Source : DM/CAA septembre 2016

LÉGENDE

PDPIM : Projet de développement des périmètres irrigués en milieu rural (BID)

PADAC : Projet d'appui au développement agricole des communes (AFD)

PRSAEPVPE : Projet de renforcement du système d'AEP dans la ville de Parakou et environs (BOAD)

PDITTIC LBN : Projet de Développement des Infrastructures des Télécommunications et des Technologies de l'Information et de la Communication Large bande nationale (EXIM BANK CHINE)

FA PPCEC : Financement Additionnel du Projet de protection de la côte à l'Est de la ville de Cotonou (FSD)

PCTDMG : Projet de construction d'une centrale thermique duale de 120 MW à Maria Gleta (BOAD)

Le tableau n° 5 ci-dessous renseigne sur les retards constatés à travers quelques accords signés par le Bénin avec les partenaires techniques et financiers sur les formalités d'entrée en vigueur. A travers ce tableau, on remarque que le délai consacré à l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur varie d'un accord de prêt à un autre et peut aller de quelques semaines à plusieurs mois voire plusieurs années bien que le délai réglementaire soit fixé à trois (03) mois soit quatre-vingt-dix (90) jours. Il en résulte une lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.

Constat significatif n° 6 : lenteur dans l’accomplissement des formalités d’entrée en vigueur des accords de prêts (faiblesse)

Si l’aboutissement à la signature des accords de prêts témoigne du respect des principes et procédures des bailleurs de fonds, la mise en place des prêts, quant à elle, est sujette à la combinaison du respect des procédures des bailleurs et des procédures nationales, en matière de gestion de la dette publique.

B- Constats liés aux procédures de mise en place effective des aides publiques au développement

Certains actes règlementaires fixent et délimitent les compétences des administrations et organismes intervenant dans la gestion de la dette publique afin d’éviter les dédoublements de fonctions et les conflits de compétences. Le règlement n°09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d’endettement public et de gestion de la dette publique dans les États membres de l’UEMOA exige, en outre, que chaque État membre procède à l’élaboration et à la mise en application d’un manuel de procédure relatif aux fonctions, aux activités et aux opérations d’emprunt et de gestion de la dette. Jusqu’à ce jour, le Bénin ne dispose pas d’un manuel de procédures relatif à la gestion de la dette publique.

Constat significatif n° 7 : Inexistence d’un manuel de procédures relatif aux fonctions, aux activités et aux opérations d’emprunt et de gestion de la dette publique à la CAA (faiblesse)

La procédure ici concerne d’une part la levée des conditions suspensives du premier décaissement et d’autre part la réalisation de la passation des marchés publics, objet de financement.

La signature des accords de prêts ou de dons implique, pour la République du Bénin, des engagements qui courent à partir de la date de cette signature. Il s’agit essentiellement de la mise en œuvre des formalités préalables à l’entrée en vigueur et/ou des conditions nécessaires au premier décaissement des prêts ou dons subséquents. Ces formalités et conditions doivent, de ce fait, être remplies avec la célérité requise. Certains bailleurs exigent des conditions pour l’entrée en vigueur et certains pour le premier décaissement. Les méthodes de décaissement sont retenues au cours des négociations et contenues dans la lettre de décaissement. Elles portent sur les caractéristiques du projet, les

catégories de dépenses à financer et les capacités de l'agence d'exécution à gérer les ressources du projet.

L'enjeu pour le pays emprunteur, c'est de combiner les contraintes des bailleurs de fonds avec les règles de procédures nationales d'exécution des marchés publics. Il est à noter que le respect des dispositions de la lettre de décaissement représente un avantage pour l'emprunteur en ce sens qu'elle contient des conseils pratiques pour un décaissement à temps.

Constat significatif n° 8 : Existence des conditions prédéfinies dans la lettre de décaissement pour un décaissement à temps des ressources d'emprunts mobilisées (force)

Par ailleurs, une commission d'engagement est prélevée annuellement sur le montant du prêt dès la signature. Cette commission constitue une charge qui vient alourdir le coût de la dette. Elle est de 0,5% du montant non décaissé du prêt et appliqué par le Fonds Africain de Développement (FAD), la Banque Mondiale (BM) et certains bailleurs de fonds arabes. Donc, tant que les accords de prêts sont signés et que les décaissements n'ont pas suivi, cela entraîne des coûts supplémentaires pour l'État. Mais l'application des procédures de mobilisation des ressources nécessite des mois et engendre des coûts additionnels, ce qui ne favorise pas une accélération dans la recherche de financement. Cette situation traduit un manque de dynamisme dans le processus de mobilisation des fonds d'emprunts extérieurs et est source de coûts supplémentaires à l'emprunt.

Constat significatif n° 9 : Décaissement tardif des emprunts extérieurs signés comme source de coûts supplémentaires pour l'État (faiblesse)

Il existe quatre (4) méthodes et pratiques de décaissement. Il s'agit de la méthode de remboursement, de la méthode d'engagement spécial ou lettre de crédit, de la méthode du fonds de roulement ou du compte spécial et de la méthode du paiement direct.

Le tableau n° 4 montre, en ce qui concerne les demandes transmises et les montants décaissés, qu'en dehors des années 2013 et 2015 où les taux de réalisation ont atteint plus de 80% du seuil de réalisation et sont plus ou moins acceptables, les décaissements des ressources extérieures sont faibles dans l'ensemble. Les mobilisations effectives ont à peine atteint les prévisions faites.

Ces faibles taux de mobilisation enregistrés résultent parfois de la spécificité des procédures de décaissement. C'est le cas par exemple des bailleurs de fonds arabes qui n'envoient pas d'avis de décaissement, ni au démarrage des projets ni au cours de leur

exécution. Aussi, faudrait-il rappeler que pour diverses raisons les coordonnateurs et directeurs de projet accusent des retards dans la transmission des demandes de retrait de fonds et parfois ne transmettent pas toutes les demandes de paiement prévues. Il en résulte donc une faible capacité de décaissement des fonds.

Constat significatif n° 10 : faible capacité de décaissement des ressources d’emprunts (faiblesse)

Après l’accomplissement des formalités de mise en vigueur et celles du premier décaissement, la CAA intervient également dans la procédure nationale de décaissement des ressources extérieures mobilisées qui dépend d’une part de la procédure du bailleur et d’autre part des règles et principes spécifiques de passation des marchés publics.

II- État des lieux à l’externe : point des effets de l’environnement sur les activités de la CAA

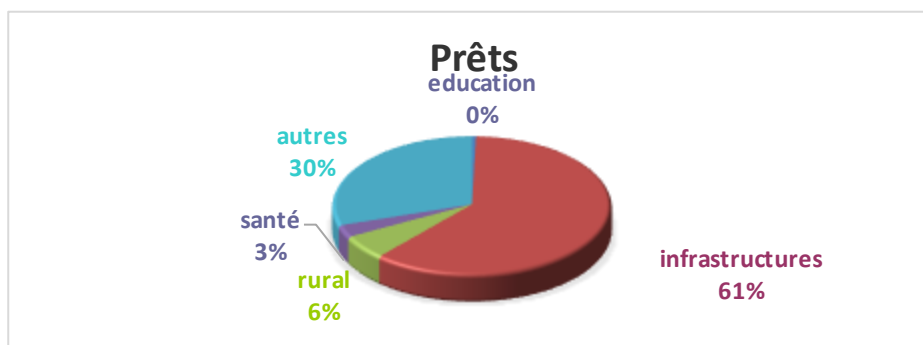
Il est fait ici le point des effets des activités des structures impliquées dans la mobilisation des ressources extérieures d’une part et d’une part sur les procédures nationales nécessaires des ressources extérieures.

1- La mobilisation des ressources extérieures : compétence partagée

Aux termes de l’article 2 du décret n°2008-721 du 22 décembre 2008 portant délimitation des compétences en matière de gestion de la dette publique, l’identification des sources et les recherches de financement sont faites par le ministre en charge du Développement en tenant compte des priorités de l’État. Il partage cette compétence avec le Ministre en charge des finances.

Cependant, les décaissements effectués par secteurs traduisent mal les priorités nationales. Les secteurs sociaux et vitaux tels que l’éducation et la santé sont lésés comme le confirme le graphique ci-après au titre de l’année 2015.

Graphique : Répartition des prêts par secteurs



Source : SE/DS/Octobre 2016

Constat significatif n° 11 : affectation irrationnelle de l'aide au niveau des secteurs prioritaires de développement (faiblesse)

2- Procédures nationales de décaissement des ressources extérieures

Il existe des méthodes de décaissement des bailleurs qui exigent que l'État emprunteur préfinance d'abord les dépenses liées aux projets financés et, au vu des pièces justificatives, il se fera rembourser. Il s'agit du paiement direct, de la demande de remboursement et de la lettre de crédit.

Ainsi, les acquisitions de biens, travaux et services financés par le bailleur sont régis par les «règles de procédures pour l'acquisition des biens et travaux» et les «règles de procédures pour l'utilisation de consultants». Les ressources extérieures sont donc consommées à travers notamment les projets de développement (a) et la procédure de passation de marchés publics (b).

a- Consommation des ressources extérieures par les Projets de développement

Sous l'autorité du Directeur de la Mobilisation (DM), la mobilisation de l'aide extérieure s'effectue après la mise en vigueur des accords comme suit :

- étude du dossier de demande de paiement établi par le bénéficiaire et transmis à la CAA
- rédaction du projet de lettre de demande de décaissement soumis au visa du Directeur Général (ou de son adjoint) en sa qualité d'ordonnateur délégué en matière de recettes pour la mobilisation des ressources extérieures et représentant délégué autorisé de l'emprunteur;
- expédition de la lettre de demande de décaissement au bailleur de fonds ;
- enregistrement au Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) des données relatives aux projets inclus dans le Programme d'Investissement Public (PIP) et la conservation dans les archives de la CAA du dossier de demande de paiement. Ce dossier est constitué d'une fiche de situation du Projet établi par le gestionnaire de dossier, de la lettre de demande de décaissement et des copies des pièces justificatives de la demande de décaissement. Quelle que soit la méthode de décaissement (paiement direct, remboursement, fonds de roulement ou lettre de crédit), les dossiers de demande de retrait de fonds sont préparés par les cellules d'exécution des Projets et transmis à la CAA. La mobilisation des ressources extérieures est enregistrée sous forme de dépenses conformément à la procédure normale engagement-ordonnancement suivant les étapes ci-après :

- élaboration et enregistrement au SIGFiP du projet de demande de fonds par la cellule d'exécution ;
- transmission à la CAA pour traitement de la lettre de demande de décaissement ;
- élaboration du projet de demande de décaissement par le Directeur de la Mobilisation (DM) et transmission au DG/CAA ou à son adjoint pour signature ;
- expédition de la lettre de demande de décaissement aux bailleurs de fonds ;
- mise à disposition des fonds par le bailleur aux ayants droits.

La faible capacité des Unités de gestion des Projets (UGP) à anticiper l'exécution des activités lors de la conception et de la mise en œuvre des plans de passation des marchés publics, de même les longs délais de traitement des dossiers dans les cellules de contrôle des marchés publics, de la DNCMP font que les marchés qui sont les éléments déclencheurs des activités accusent des retards. Il faut déduire également une faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets qui, certes ont la qualification requise, mais n'arrivent pas à anticiper la gestion des ressources et des activités.

Constat significatif n° 12 : long délai d'acquisition des biens et services (menace)

Constat significatif n° 13 : faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets (faiblesse)

Les différentes procédures de décaissement se matérialisent par des formulaires qui varient selon chaque bailleur de fonds. La lourdeur des procédures nationales de décaissement des fonds d'emprunts et la non maîtrise du SIGFiP par les gestionnaires des Projets ou les ministères sectoriels constituent des obstacles au décaissement des fonds d'emprunt. Des erreurs constatées dans les dossiers de demande de décaissement entraînent un rejet pur et simple par la CAA. Il apparaît donc une étude des demandes de retrait de fonds avant leur transmission aux bailleurs de fonds.

Constat significatif n° 14 : étude des demandes de retrait adressées par les gestionnaires de projets, avant leur transmission aux bailleurs de fonds (force)

Par ailleurs, il faut noter ici une mauvaise préparation des projets qui s'explique par le défaut d'études appropriées, les allocations de ressources inadaptées et la mauvaise évaluation des projets par les Unités de gestion de projets (UGP).

Constat significatif n° 15 : mauvaise préparation des projets par les coordonnateurs de projets (menace)

b- La passation des marchés publics

Elle dépend aussi bien des procédures des bailleurs que de celles de la partie nationale. La plupart des partenaires bilatéraux et multilatéraux préfèrent fournir une aide

liée au projet. Il s'agit des clauses inscrites dans les accords de prêt qui limitent l'achat de biens et services auprès des fournisseurs identifiés au préalable ou de certains pays définis dans les clauses de l'accord. Par contre, dans le cadre de la passation des appels d'offres de grande importance, les partenaires optent pour des appels à la concurrence internationale. Toutefois, les projets sont soumis à la procédure nationale de passation de marchés publics réglementée par la loi n°2009-02 du 07 Août 2009 portant Code des marchés publics et des délégations des services publics. Dans ce cas, le maître d'ouvrage crée un Comité Technique qui a pour attributions de :

1. procéder à l'ouverture des plis ;
2. vérifier la conformité des offres par rapport aux pièces indiquées dans l'avis d'appel à la concurrence puis d'analyser les offres ;
3. procéder au jugement provisoire des offres.

La prise de cette loi constitue une grande réforme visant la mise en place d'un système unique de gestion institutionnelle et financière de l'ensemble des ressources publiques pour éviter les contraintes découlant des procédures qui varient au niveau des différents bailleurs de fonds. L'attributaire reçoit notification du marché par le maître d'ouvrage dans un délai de cinq (5) jours ouvrables, après approbation dudit marché. Il est ensuite tenu de remplir les formalités d'enregistrement et de timbre au service des domaines avant le démarrage de l'exécution du marché. Malheureusement, cette réforme est encore très peu suivie notamment en ce qui concerne les délais.

La passation de marchés devient donc un goulot d'étranglement majeur dans l'exécution physique des projets de développement car elle s'étend sur plusieurs mois. Ainsi, la lourdeur des procédures d'acquisition des biens et services est caractérisée par les longs délais d'obtention des avis de non objection de la Direction nationale de contrôle des Marchés publics (DNCMP).

Si les délais entre le lancement des offres et le dépôt des offres semblent de mieux en mieux maîtrisés (délai maximum de cinquante et un jours), les dérapages les plus importants s'observent au niveau de la réception de l'avis du bailleur sur le PV de dépouillement du projet à la notification de l'adjudication. Entre l'ouverture des plis et l'approbation du Ministre en charge des finances, des dérapages importants sont également observés. La conséquence est que les activités prévues dans les budgets annuels sont faiblement exécutées. Pour le prêt PADS par exemple, le point des décaissements annuels est présenté dans le tableau n°4 ci-dessous.

Tableau n° 6 : Situation des décaissements annuels sur le prêt PADS de 2006 à août 2010

Année	Montant décaisser	Montant décaissé cumulé
2006	93 930 377,42	93 930 377,42
2007	355 690 430,21	449 620 807,64
2008	1 443 244 225,81	1 892 865 033,45
2009	974 485 012,43	2 867 350 045,88
2010	2 025 006 089,69	4 892 356 135,57

Source : Direction des opérations, CAA, septembre 2016

Au 27 Août 2010, un montant de 4 892 356 135,57 F CFA a été décaissé sur le prêt FAD pour un montant total de 16 671 468 000 F CFA, ce qui correspond à un taux de décaissement cumulé de **29,35%** (sachant que la base est égale à 16 671 468 000), après plus de quatre (4) ans d'exécution du projet alors que la durée normale d'exécution est de six (6) ans, échéance à laquelle le projet sera clôturé. On remarque que cette performance n'est pas assez satisfaisante et est essentiellement due aux retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.

Constat significatif n° 16 : retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux prêts (faiblesse)

Paragraphe 2 : Choix du PAR, de la perspective théorique et formulation de la problématique de l'étude

Il est indispensable d'inventorier les faiblesses et menaces sous l'angle des problèmes et les forces et opportunités sous la rubrique des atouts, avant le choix du problème à résoudre (PAR) le plus pertinent et de la perspective théorique de sa résolution.

I- Bilan des observations de stage

Il est impératif d'effectuer un inventaire des atouts et des problèmes issus des observations de stage.

A- Récapitulatif des problèmes des états des lieux

Menaces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - accroissement des engagements extérieurs du Bénin sur ces dernières années ; - le long délai d'acquisition des biens et services ; - mauvaise préparation des projets par les coordonnateurs de projets. 	<ul style="list-style-type: none"> - inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources de d'emprunts ; - lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de prêts ; - inexistence d'un manuel de procédures relatif aux fonctions, aux activités et aux opérations d'emprunt et de gestion de la dette publique à la CAA ; - décaissement tardif des emprunts extérieurs signés comme source de coûts supplémentaires pour l'État ; - faible capacité de décaissement des ressources d'emprunts ; - faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets ; - retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux prêts. - affectation irrationnelle de l'aide aux secteurs prioritaires de développement ;

Source : Observations d'état des lieux, septembre 2016

B- Récapitulatif des atouts des états des lieux

Opportunités	Forces
<p>existence des conditions juridiques visant à renforcer la confiance des partenaires au développement sur le respect des engagements découlant des accords de prêts ;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - existence d'un personnel de qualité à la CAA ; - rôle d'intermédiation financière - existence des conditions prédéfinies dans la lettre de décaissement pour un décaissement à temps des ressources d'emprunts mobilisées ; - étude des demandes de retrait adressées par les gestionnaires de projets avant leur transmission aux bailleurs de fonds.

Source : Observations d'état des lieux, septembre 2016

II- Identification des centres d'intérêt d'étude

Les différents problèmes inventoriés peuvent être regroupés selon les centres d'intérêt ou thématiques.

Tableau n° 7 : Identification des problèmes à résoudre possibles

N° d'ordre	Centres d'intérêt	Angles d'observations	Problèmes à résoudre (PAR)		Libellés des PAR
			Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Gestion de la CAA	Satisfaction	inexistence d'un manuel de procédures relatif aux fonctions, aux activités et aux opérations d'emprunt et de gestion de la dette publique à la CAA ;	Gestion non satisfaisante de la CAA	Problématique de gestion non satisfaisante de la CAA
2	Analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin	Amélioration	<ul style="list-style-type: none"> - inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources de d'emprunts ; - accroissement des engagements extérieurs du Bénin au cours de ces dernières années ; - affectation irrationnelle de l'aide au niveau des secteurs prioritaires de développement ; - long délai d'acquisition des biens et services - mauvaise préparation des projets par les coordonnateurs de projets ; - faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets ; - décaissement tardif des emprunts extérieurs signés comme source de coûts supplémentaires pour l'État. 	Faible consommation des ressources extérieures au Bénin	Problématique d'analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin
3	Procédures de mobilisation des aides publiques au développement	Efficacité	<ul style="list-style-type: none"> - faible capacité de décaissement des ressources d'emprunts ; - manque de dynamisme dans le processus de mobilisation des fonds d'emprunts extérieurs ; - décaissement tardif des emprunts extérieurs signés comme source de coûts supplémentaires pour l'État ; - lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de prêts ; - retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux prêts ; 	Procédures non performante de mobilisation des aides publiques au développement	Problématique des procédures non performantes de mobilisation des aides publiques au développement

Source : Analyse des observations de stage, septembre 2016

III- Choix du PAR et du thème de l'étude

Il est fait ici, le choix du problème à résoudre (PAR) le plus pertinent et de la perspective théorique de sa résolution.

A- Choix du Problème à résoudre

Du bilan des observations de stages, il ressort trois (3) problèmes à résoudre afin d'optimiser la gestion de la mobilisation des ressources extérieures dont bénéficie le Bénin. Il s'agit du :

- problème d'une gestion non satisfaisante de la Caisse Autonome d'Amortissement ;
- problème de faible consommation des ressources extérieures de l'État ;
- problème d'une mauvaise gestion des procédures de mobilisation des aides publiques au développement.

La résolution de ces différents problèmes s'avère nécessaire pour une efficacité de la mobilisation des ressources extérieures en République du Bénin. Cependant, les contraintes d'unicité de sujet liées à une recherche conduisent à une politique sélective du problème à résoudre. Cette sélection s'est faite au vu des règles de choix du sujet d'une étude. Il s'agit de la référence au domaine d'expertise, de l'unicité de résolution d'un problème, de la non-connaissance de la cause du problème ou de l'inexistence d'une solution déjà proposée.

En effet, le problème à résoudre n° 1 lié à une gestion non satisfaisante de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), paraît pertinent mais n'est pas du domaine d'expertise. Cependant, il paraît plus indiqué pour les étudiants spécialisés en Management des services publics (MSP).

S'agissant du problème à résoudre n° 3 lié à une mauvaise gestion des procédures de mobilisation des aides publiques au développement, il constitue une préoccupation au cœur de l'actualité et mérite bien une réflexion. Cependant, ce problème a été déjà abordé par les études antérieures et les suggestions qui en découlent ne sont pas encore appliquées.

Enfin, le problème à résoudre n° 2 lié à la faible consommation des aides extérieures de l'État est du domaine d'expertise. L'État a recourt aux aides extérieures pour combler le déficit budgétaire mais aussi et surtout pour assurer un développement économique et social du Bénin. C'est ainsi que le PAR n° 2 fait l'objet de la présente étude.

B- Choix du thème de l'étude

Pour rappel, le problème à résoudre choisi est celui d'une faible consommation des ressources extérieures de l'État. Ce problème à résoudre se présente comme suit :

Tableau n° 8 : Récapitulatif du PAR de l'étude

Problème général		Faible consommation des ressources extérieures au Bénin
Problèmes spécifiques	PS1	Inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources de d'emprunts
	PS2	Faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets
	PS3	Le long délai d'acquisition des biens et services

Source : Résultat de l'état des lieux, septembre 2016

Compte tenu du déficit budgétaire, de la faiblesse relative des ressources intérieures, des limites de mobilisation de l'épargne intérieure, les autorités béninoises ont successivement fait l'option de solliciter l'aide extérieure auprès des gouvernements étrangers et des institutions multilatérales. Le Bénin, s'investit dans la réalisation d'équipements collectifs dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau, de transport dont la plupart sont financées sur ressources externes. Ainsi, la question de la mobilisation des ressources extérieures à bonne date et à moindres coûts constitue une préoccupation majeure pour l'État. Il est donc d'une notoriété que la capacité de mobilisation de ces ressources doit être suffisamment renforcée afin d'assumer la grande responsabilité qui incombe à l'État dans le processus de développement. D'où la nécessité d'apporter la contribution à l'éradication des causes se trouvant à la base de la faible consommation des ressources extérieures au Bénin.

Le thème se libère ainsi qu'il suit : «**Analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin**».

IV- Perspective théorique et formulation de la problématique de l'étude

A- Perspective théorique de réflexion sur le PAR

Cet exercice comporte deux volets. Il a abordé dans un premier temps, la perspective théorique de réflexion sur le problème général et dans un second temps, celles sur les problèmes spécifiques.

1- Perspective théorique de réflexion sur le problème général

Le problème général à résoudre par la présente étude est la faible consommation des ressources extérieures au Bénin. Il importe de souligner que cette faiblesse de la capacité de mobilisation à temps et du moindre coût des ressources externes découle de l'accroissement du rôle de l'État dans la recherche des meilleures conditions de vie à offrir aux populations. L'État est un acteur incontournable dans la réalisation des infrastructures sociales, précurseurs d'un véritable développement économique.

L'une des entraves majeures au développement socio-économique du Bénin reste la non-atteinte des objectifs fixés dans le cadre de l'exécution des projets de développement. Ces projets, quelle que soit leur pertinence, n'auront d'impact positif que s'ils sont exécutés tels que prévus dans les accords de prêts. Or, il est aisé de constater que, lors de la phase d'exécution, les projets sont confrontés à d'énormes difficultés qui impactent négativement leur efficacité et ne sont pas de nature à permettre la réalisation des objectifs qui leur étaient assignés au départ. La résolution du problème général passe par une approche générique basée sur une double logique de **redynamisation des procédures et d'amélioration des capacités de gestion**.

2- Perspectives théoriques de réflexion sur les problèmes spécifiques

Elles sont liées à chaque problème spécifique.

a- Perspective théorique liée au problème spécifique n° 1

Le problème spécifique n° 1 est celui de l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la mobilisation des ressources d'emprunts. Cela suppose des mobilisations en dessus et ou en dessous des prévisions des ressources extérieures arrêtées et jugées compatibles avec les normes internationales et régionales en matière d'endettement. Ainsi pour résoudre ce problème, **une approche basée sur le respect strict et rigoureux du niveau de l'endettement** est retenue.

b- Perspective théorique liée au problème spécifique n° 2

La faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets est le problème spécifique n° 2. Certes les coordonnateurs de projets ont la qualification requise, mais n'arrivent pas à anticiper la gestion des ressources et des activités. Il faut donc proposer les solutions pour renforcer les capacités de gestion, d'anticipation et de suivi des coordonnateurs de projets afin de mieux coordonner et d'induire une célérité dans l'exécution des diverses tâches. **Il ressort donc l'utilisation d'une approche basée sur la dynamisation de gestion et de suivi des procédures de gestion des projets**.

c- Perspective théorique liée au problème spécifique n° 3

Quant au problème spécifique n° 3, celui du long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets, il faut retenir que l'expression long délai désigne le manque de rapidité, de célérité. Les procédures de passation des marchés sont des directives, des normes édictées par le code de passation des marchés publics en vigueur dans un pays, celui-ci règlemente l'attribution des marchés (dépenses en capital) soit à un fournisseur, à un entrepreneur ou à un prestataire de services. En effet, avant la mise en exécution d'un projet conçu et dont le financement est garanti, il faut choisir un gestionnaire, en application des règles et principes en la matière. La dynamisation du processus de passation des marchés relatifs aux projets, participerait du gain de temps et permettraient de mettre en exécution le projet en temps opportun. **Il ressort donc l'utilisation d'une approche générique basée sur la dynamisation des procédures d'acquisition des biens et services.**

B- Formulation de la problématique de l'étude

La consommation des ressources extérieures au Bénin est non optimale au regard de l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources de d'emprunts, de la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets et le long délai des procédures d'acquisition des biens et services. Pour optimiser la consommation des ressources extérieures au Bénin, il faut pouvoir mettre en exergue les différentes approches de réflexion liées à chaque problème spécifique. Au regard des problèmes spécifiques, éradiquer les différentes causes se trouvant à la base de la non-optimale consommation des ressources extérieures au Bénin, revient à l'utilisation d'une approche de **redynamisation des procédures et d'amélioration des capacités de gestion**. Cette double approche de résolution permet de libeller la problématique comme suit : « **Problématique d'une meilleure consommation des ressources extérieures au Bénin à la CAA** ».

CHAPITRE SECOND :
VERS UN MEILLEUR TAUX DE
CONSOMMATION DES AIDES EXTÉRIEURES
AU BÉNIN

Il s'agit dans ce chapitre d'aborder, d'une part le cadre méthodologique de la problématique de l'amélioration de la consommation des ressources extérieures au Bénin et d'autre part de poser le diagnostic de l'étude, afin de proposer des solutions aux problèmes soulevés par l'étude.

SECTION 1 : Ancrage théorique et méthodologie de l'étude

Elle présente ici dans un premier temps le cadre théorique et dans un second temps le cadre méthodologique.

Paragraphe 1 : Cadre théorique de base

I- Objectifs et hypothèses de l'étude

A- Objectifs de l'étude

La présente étude vise des objectifs qui sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre et se déclinent en objectifs général et spécifiques. Les objectifs de l'étude rentrent dans une double vision de recherche et des résultats attendus.

Avant d'arriver à ces objectifs, il faut rappeler que le problème général de l'étude est la faible consommation des ressources extérieures et que les problèmes spécifiques associés sont :

- l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts (PS1) ;
- la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets (PS2) ;
- le long délai d'acquisition des biens et service (PS3).

1- Objectifs de recherche

a- Objectif général de recherche

Il s'agit ici de d'analyser les conditions d'amélioration de la consommation des ressources extérieures au Bénin (OGR).

b- Objectifs spécifiques de recherche

Ils sont relatifs à chaque problème spécifique.

▪ **Objectif spécifique de recherche n° 1**

L'objectif de recherche n° 1 est de déterminer les motifs de l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts (OSR1).

▪ **Objectif spécifique de recherche n° 2**

Par rapport au problème spécifique n° 2, l'objectif de recherche est d'identifier les causes du non suivi des coordonnateurs de projets (OSR2).

▪ **Objectif spécifique de recherche n° 3**

S'agissant du problème spécifique n° 3, l'objectif est de déterminer les facteurs explicatifs du long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets (OSR3).

2- Résultats attendus de l'étude

Les résultats attendus de l'étude se présentent ainsi qu'il suit :

a- Résultat général attendu (RGA)

Ce résultat se formule comme suit par rapport au problème général : au terme de l'étude, les conditions d'optimisation de la consommation des ressources extérieures au Bénin à travers la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) sont déterminées.

b- Résultats spécifiques attendus (RSA)

Ces résultats spécifiques se présentent comme suit :

- *par rapport au PS1* : à l'issue de l'étude, les mesures pour une adéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts sont proposées.
- *par rapport au PS2* : à la fin de l'étude, les conditions nécessaires pour un relèvement du niveau de suivi des coordonnateurs de projets sont cherchées et proposées (RSA2)
- *par rapport au PS3* : au terme de l'étude, les conditions d'une célérité dans l'acquisition des biens et services relatifs aux projets sont définies (RSA3).

B- Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude

Ici, il faut fixer les hypothèses de l'étude afin d'en présenter une synthèse dans le tableau de bord de l'étude.

1- Hypothèses de l'étude

Il est question, à partir des problèmes spécifiques d'identifier, les causes se trouvant à leur base et de formuler les hypothèses. À cet effet, la cause la plus plausible parmi les causes éventuelles est retenue pour la formulation de l'hypothèse c'est-à-dire celle qui semble mieux expliquer le problème à résoudre. Ces hypothèses peuvent être confirmées ou infirmées, à l'issue des données de l'enquête.

▪ Hypothèse liée au problème spécifique n° 1

Le problème spécifique n° 1 en résolution est l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts. Afin de diagnostiquer ce problème, trois causes supposées sont identifiées et présentées dans un ordre croissant de plausibilité à savoir :

- du manque de sincérité dans la prévision des ressources extérieures ;
- du non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP) ;
- de l'utilisation abusive des procédures d'urgence de décaissement des fonds d'emprunts.

Ainsi, l'hypothèse retenue au problème spécifique n° 1 est le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP).

▪ Hypothèse liée au problème spécifique n° 2

Le problème spécifique n° 2 est celui de la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets. Le diagnostic sur ce problème conduit à identifier trois causes possibles qui se présentent ici dans l'ordre croissant de leur degré de plausibilité. Il s'agit de :

- la non maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets ;
- le choix des coordonnateurs de projets basé sur le diplôme ;
- la lourdeur des formalités qu'imposent les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Au terme du diagnostic du problème spécifique n° 2, La faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets est l'hypothèse retenue à cet effet.

▪ Hypothèse liée au problème spécifique n° 3

Le problème spécifique n° 3 est le long délai d'acquisition des biens et service. En vue de formuler l'hypothèse liée à ce problème, il faut identifier trois causes possibles :

-
- l'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets ;
 - la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin ;
 - la méconnaissance des procédures de passation des marchés des bailleurs de fonds.

Donc l'hypothèse retenue au problème spécifique n° 3 est l'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets.

2- Tableau de bord de l'étude

Le tableau de bord de l'étude (TBE) est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est constitué des éléments tels que : la problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs, les causes supposées et les hypothèses de l'étude. Ainsi, il sert de repère à l'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic à établir, puis des solutions à proposer aux problèmes spécifiques. Il se présente comme ci-après :

Tableau n° 9 : Tableau de bord de l'étude

NIVEAUX D'ANALYSE		PROBLÉMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSÉES	HYPOTHESES
NIVEAU GÉNÉRAL		La faible consommation des ressources extérieures au Bénin	Analyser les conditions d'amélioration de la consommation des ressources extérieures au Bénin	-	-
NIVEAUX SPECIFIQUES	1	L'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts	Déterminer les motifs de l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts	Le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP)	L'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts s'explique par le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP).
	2	La faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets	Identifier les causes du non suivi des coordonnateurs de projets	La non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets	La faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets est due à la non-maîtrise des procédures par ceux-ci.
	3	Le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets	Déterminer les facteurs explicatifs du long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets.	L'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets	Le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets résulte de l'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets.

Source : Résultats de l'étude, septembre 2016

II- Revue de littérature

Il s'agit ici de faire le point des connaissances antérieures sur le problème à résoudre. C'est un exercice fondamental qui permet de s'assurer de l'état des contributions antérieures en termes de normes établies par rapport à la problématique et de situer l'orientation du travail. La revue de littérature est présentée par rapport au problème général (A) et aux problèmes spécifiques (B).

A- Revue de littérature par rapport au problème général

Le problème général de la présente étude concerne la faible consommation des ressources extérieures au Bénin.

Selon le Pôle régional de formation en gestion de la dette en Afrique du Centre et de l'Ouest, les activités qui sont mises en œuvre dans ce cadre sont : l'identification et le chiffrage des besoins de financement, la gestion de la dette.

*L'identification et le chiffrage des besoins de financement extérieur ; ils se décomposent dans les activités suivantes :

- la définition et l'exécution des orientations stratégiques de la politique de financement ;
- la définition et la mise en œuvre de la stratégie de négociation avec les différents créanciers multilatéraux ou bilatéraux, les créanciers membres ou non du club de Paris, les créanciers commerciaux et les autres créanciers ;
- l'élaboration d'une stratégie de renégociation avec les différents créanciers ;
- la gestion de tous les problèmes juridiques auxquels la mise en œuvre de la stratégie de mobilisation des ressources extérieures peut être confrontée ;
- le décaissement, l'enregistrement, la comptabilisation et le suivi de la dette extérieure jusqu'à son règlement.

*La gestion de la dette doit comporter un certain nombre d'activités. À ce titre dans son «*Bulletin d'Information, d'Etudes et de Liaison* » du Pôle-dette, il est défini trois types d'activités ou de fonctions :

- les activités de front office

Les activités de front office portent sur l'exécution de la stratégie d'emprunt et la mobilisation des ressources externes et internes. Ce sont les activités liées à la négociation

de la dette extérieure et intérieure, à l'émission de la dette intérieure sur les marchés financiers et aux renégociations multilatérales et bilatérales de la dette extérieure.

- les activités de back office

Les activités de back office ont trait aux règlements du service de la dette, à la gestion des systèmes d'information et des bases de données, à la comptabilité et au suivi budgétaire, à la gestion de la trésorerie, à l'administration et au contrôle.

- les activités de middle office

Les activités de middle office portent essentiellement sur la formulation de la stratégie d'emprunt, l'analyse et la gestion des risques, l'analyse du portefeuille de la dette, l'analyse de la viabilité de la dette, les activités juridiques, les prévisions du service de la dette et de l'encours, le suivi des marchés de capitaux, la coordination, la production des statistiques, la préparation des rapports et des publications.

Par ailleurs, comme le souligne *Pôle-Dette* dans Séminaire sur la soutenabilité des finances publiques et la viabilité de la dette publique des pays de la zone franc, mission de mars 2002, page 9 : «La gestion de la dette devrait reposer sur un cadre légal et institutionnel clair, au sein duquel les responsabilités et les fonctions de gestion de la dette seraient suffisamment exhaustives et transparentes pour réduire les risques administratifs et faciliter les contrôles. La politique des nouveaux financements devrait privilégier la mobilisation des ressources non génératrices de dettes, telles que les dons». De ce point de vue, il présente les meilleures pratiques internationales en matière d'organisation juridique et institutionnelle de la gestion de la dette publique.

B- Revue de littérature par rapport aux problèmes spécifiques

1- Revue de littérature par rapport au problème spécifique d'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts

Selon la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI), une SDMT est un plan que le gouvernement met en œuvre à moyen terme afin d'aboutir à une composition souhaitée du portefeuille de la dette publique, qui reflète ses préférences par rapport au compromis coût-risque. Elle opérationnalise les objectifs de gestion de la dette

des autorités du pays. Cela permet de s'assurer que les besoins de financement et les obligations de paiement de l'Etat sont satisfaits au coût le plus faible possible en conformité avec un niveau prudent de risque.

La stratégie d'endettement constitue donc le point de départ du processus de prise de décision en matière d'endettement public au Bénin. D'où la nécessité de ne point s'endetter au-delà du niveau jugé soutenable fixé par la SDMT.

Selon le Fonds monétaire international (FMI), dans son cours régional sur la Gestion macroéconomique et les questions de dette, Dakar, Sénégal du 4 au 15 septembre 2013, il y a l'interdépendance de la gestion de la dette avec les politiques macroéconomiques. La gestion de la dette est un champ séparé entre les politiques macroéconomiques mais en même temps il a des liens étroits avec la politique budgétaire, la politique monétaire, la politique de change. D'où la nécessité d'établir un lien entre les objectifs de la gestion de la dette et la stratégie macroéconomique : la relation va dans les deux sens, besoin de coordination entre ces champs de la politique économique.

Ce problème met en exergue les dysfonctionnements relatifs à la définition et la mise en œuvre d'une politique d'aide extérieure et l'alignement des différentes interventions des bailleurs de fonds sur cette politique. L'état des lieux sur l'efficacité de l'aide au Bénin effectué par le Groupe de travail n° 2 relève que l'élaboration des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) qui devraient en principe constituer le référentiel pour centrer les politiques nationales et les interventions de tous les partenaires n'a pas encore atteint cet objectif. Pour ce groupe, les défis à relever pour la nouvelle génération de stratégies sont notamment :

- d'établir un lien clair entre les orientations stratégiques du Gouvernement et le DSRP ;
- d'améliorer la qualité du DSRP comme instrument de coordination des ressources affectées au développement.

Le DSRP doit définir la nature des ressources extérieures dont le Bénin a besoin, le type de d'aide (prêts ou dons) et à quelles conditions sans oublier la définition de l'objectif de mobilisation desdites ressources, conformément à la politique budgétaire de l'État.

2- Revue de littérature par rapport à la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets

Le cadre juridique devrait comporter une séparation des responsabilités de gestion de la dette de celles relatives aux politiques budgétaires et monétaires et permettre une définition claire des compétences en matière de négociation et de conclusion des nouveaux financements, d'émission et de gestion de la dette et des titres publics. Lorsque les fonctions de gestion de la dette ne sont pas regroupées au sein d'une même structure comme c'est le cas au Bénin, les rôles, les responsabilités et les objectifs des organismes financiers composant la chaîne de la dette devraient être clarifiés. En l'occurrence, cette clarification est indispensable pour éviter des duplications de fonctions et de responsabilités, pour réduire les incertitudes et les risques administratifs et financiers, pour renforcer la crédibilité de la gestion de la dette à travers une bonne information sur les orientations des pouvoirs publics et pour éviter les conflits d'objectifs et de responsabilités à divers niveaux de la gestion de la dette. Les procédures des pouvoirs publics pour la préparation et l'évaluation d'appels d'offres et l'octroi de marché peuvent être pénibles et prendre du temps, en particulier si elles résultent de quantités de documents devant être approuvés par de nombreux départements ou agences publics. Dans certains cas, il se peut qu'il n'y ait pas suffisamment de personnel qualifié pour s'occuper de ces questions, ce qui peut entraîner des retards. La formation du personnel existant ou la nomination de nouveau personnel prend également du temps.

La Banque mondiale (2008) définit le suivi comme étant un processus continu de collecte et d'analyse d'informations, pour apprécier comment un projet est mis en œuvre, en comparant les résultats obtenus aux performances attendues. Pour Verrière (2002), «le suivi est une activité continue de collecte et de traitement d'informations. Il s'agit d'un processus interne à l'exécution d'une action. Le suivi est une démarche de gestion et de connaissance approfondie, évolutive et critique de l'action en cours de réalisation». Pour le PNUD (2008), «le suivi est un processus itératif de collecte et d'analyse d'informations pour mesurer les progrès d'un projet au regard des résultats attendus. Il fournit donc aux gestionnaires un retour d'informations régulier qui peut aider à déterminer si l'avancement du projet est conforme à la programmation». Ces trois définitions insistent sur la collecte, le traitement et l'analyse de l'information par le système de suivi mais ne disent rien sur l'utilisation de cette information dans la prise de décision, ainsi que sa contribution à l'amélioration du management du projet en cours de réalisation ou des projets à venir.

3- Revue de littérature par rapport au long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets

Il est question ici de développer les théories des auteurs qui énoncent les outils de dynamisation du processus de passation des marchés relatifs aux projets. Ainsi, par rapport à ce problème, il est constaté que les retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets sont essentiellement dus à la complexité du système national de passation de marchés. Il trouve quelques écrits et réflexions antérieures relatifs à ce problème. Le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de la Coopération et du Développement Economiques (OCDE) et la Banque Mondiale ont réfléchi sur la question de renforcement des capacités en matière de passation de marchés dans les pays en voie de développement et ont trouvé que des systèmes efficaces et efficaces de passation des marchés publics sont indispensables pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et promouvoir un développement durable (Rapport OCDE/CAD 2005). Malheureusement, dans bien de ces pays, les systèmes de passation de marchés laissent beaucoup à désirer, ce qui se traduit souvent par un gaspillage de ressources nationales et étrangères déjà limitées. Il urge, à cet effet, de dynamiser le processus de passation des marchés publics dans les Pays en Voie de Développement. Selon le CAD, cette dynamisation doit assurément passer par :

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

En abondant dans le même sens, le cabinet ARIANE INTERNATIONAL CONSULTING EXPERTISE (AIC) a commandité une étude sur la coordination, la gestion et la consommation des ressources extérieures en l'occurrence les prêts au Bénin. Les résultats de cette étude font mention des goulots d'étranglement observés dans la mise en œuvre des projets. Pour pallier par exemple à la lourdeur relevée dans la mise en œuvre des procédures nationales, le cabinet AIC propose une gestion du temps qui consiste à accélérer la procédure de mise en œuvre des projets.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée pour l'analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin

Dans ce paragraphe, il est abordé les deux dimensions empirique et théorique grâce auxquelles les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses sont collectées et analysées.

I- Dimension empirique de l'étude

Elle a permis de montrer la technique d'enquête utilisée à travers les outils de mobilisation des données, ceux relatifs à leur dépouillement et leur présentation. Pour ce faire, il faut :

- fixer les objectifs poursuivis par l'enquête ;
- identifier le cadre de l'enquête, la population mère et la taille de l'échantillon de l'enquête ;
- retenir les méthodes de dépouillement et de présentation des données.

A- Objectif, cadre et population mère de l'étude

1- Objectif de l'enquête

L'objectif que vise l'enquête est de recueillir des informations auprès de la population cible retenue en vue de la vérification des hypothèses formulées. Ainsi, d'une manière spécifique, ces enquêtes permettent de vérifier si :

- l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts s'explique par le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP) ;
- la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets est due à la non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets ;
- le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets résulte de l'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets.

2- Cadre de l'enquête et identification de la population mère

Le cadre de réalisation de l'enquête est composé de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et des ministères et institutions d'État, bénéficiaires des projets. S'agissant de la population mère, elle est composée des agents ou cadres des organismes sus visés. La population mère comprend 83 personnes correspondant à l'effectif de la CAA

et 100 personnes des ministères et institutions de l'État bénéficiaires de projets. Ainsi, la taille de la population mère est P égale à 183 personnes.

B- Identification de la nature, de la taille de l'échantillon et des outils de dépouillement et de présentation des données

1- Identification de la nature et de la taille de l'échantillon

Dans le cadre de cette enquête, il a procédé à un échantillonnage pour l'enquête directe et choisi l'approche quantitative à items qualitatifs. Il a utilisé à cet effet un questionnaire adressé aux agents aussi bien de la CAA que des ministères et institutions d'État, bénéficiaires des projets (voir annexe n° 2).

La taille de l'échantillon E est de quarante-cinq (45) personnes à raison de dix (10) chefs de projets ou coordonnateurs de projets et de trente-cinq (35) directeurs techniques et cadres de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et des ministères et institutions d'État, bénéficiaires des projets. Ces individus sont sélectionnés sur la base d'un échantillonnage non probabiliste par la méthode de convenance.

Les données recueillies sont celles visant à mieux cerner :

- les facteurs expliquant l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts ;
- les causes de la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets ;
- les raisons du long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets.

L'échantillon E représentatif, car le ratio E/P est égal à 24,60% varie entre 15 et 25%.

2- Outils de dépouillement et de présentation des données

Les données recueillies sont dépouillées manuellement compte tenu de la taille peu élevée de l'échantillon. Dans la perspective de faire un traitement efficace de ces données, les résultats obtenus sont présentés par la méthode du tri à plat après le dépouillement des questionnaires.

II- Dimension théorique de l'étude

Cette dimension de la méthodologie vise à préciser les approches théoriques retenues pour fonder la réflexion sur chacun des problèmes spécifiques identifiés et présenter le cadre opératoire de l'enquête en termes d'outils d'analyse des données collectées afin de préciser les conditions d'utilisation et les hypothèses du test statistique.

A- Approches théoriques choisies

1- Approche théorique liée au problème de l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts

Pour résoudre ce problème, il faut retenir la théorie de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI), pour qui, une SDMT est un plan que le gouvernement met en œuvre à moyen terme afin d'aboutir à une composition souhaitée du portefeuille de la dette publique, qui reflète ses préférences par rapport au compromis coût-risque. La stratégie d'endettement constitue ainsi le point de départ du processus de prise de décision en matière d'endettement public.

2- Approche théorique liée au problème de la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets

La résolution de ce problème est fondée sur l'approche théorique classique selon laquelle le gestionnaire de projets doit avoir des compétences avérées en coaching et management des organisations afin d'anticiper la gestion cohérente des ressources et des activités.

3- Approche théorique liée au problème du long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets

Pour résoudre ce problème le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets, l'approche développée par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) et celle de la Banque Mondiale sont considérées. Ces approches prônent la dynamisation et le renforcement des capacités en matière de marchés publics.

B- Cadre opératoire et conditions d'utilisation du test

1- Outils d'analyse des données

Les outils utilisés pour l'analyse des données recueillies à partir des questionnaires sont relatifs à la *loi de Khi deux (X²)* ou *Khi carré*. Ainsi, il a été procédé à des tests d'hypothèses à partir des données mobilisées. Chaque hypothèse de recherche établie une relation de cause à effet entre un problème spécifique et une cause supposée jugée celle

plus plausible parmi trois (3) causes possibles identifiées. Pour vérifier chaque hypothèse de l'étude, il faut considérer :

- la variable qualitative catégorielle (problème spécifique concernée)
- les modalités de variable (les trois causes possibles).

La démarche de vérification de chaque hypothèse comporte deux étapes fondamentales à savoir l'identification de la cause dominante et le test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés.

a- Identification de la cause dominante

Les variables mises en exergues dans nos hypothèses de recherche sont de type qualitatif. Les causes possibles de chaque problème spécifique constituent les modalités de la question y relative adressée aux personnes interrogées. Le modèle de tableau de fréquence, relatif à chaque hypothèse de recherche, est le suivant :

Tableau n° 10 : Modèle du Tri à plat relatif à une hypothèse de recherche

Éléments d'analyse	Effectifs (ni)	Fréquences (en %) (fi)
Causes possibles		
Cause possible n°1 (CP1)	n1	$f1 = (n1/N) * 100$
Cause possible n°2 (CP2)	n2	$f2 = (n2/N) * 100$
Cause possible n°3 (CP3)	n3	$f3 = (n3/N) * 100$
Totaux	N	F=100

Source : Résultat de l'étude, septembre 2016

La cause dominante est donc celle ayant obtenu la fréquence la plus élevée. Il reste à savoir si cette cause est statistiquement significative ou non. Pour ce faire, il est indiqué de procéder au test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés.

b- Test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés

Il permet, à partir des informations obtenues sur l'échantillon, de s'assurer si les avis peuvent être statistiquement considérés comme partagés ou non. Il faut recourir ici, au test de *Khi deux*(X^2) ou *Khi carré* d'adéquation à une loi à égale répartition.

2- Conditions d'utilisation et hypothèses du test statistique

a- Conditions d'utilisation du test

Ces conditions sont au nombre de trois (3) :

- les données doivent être sous forme d'effectifs ;

- le nombre d'observations doit dépasser 20 ;
- les effectifs théoriques des modalités doivent être supérieurs à 5.

b- Hypothèses du test

H_0 : Il y a adéquation au modèle théorique des avis partagés, c'est-à-dire d'une distribution de fréquence uniforme ;

H_1 : Il n'y a pas adéquation au modèle théorique des avis partagés.

Tableau n° 11 : Test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés

Éléments d'analyse	Effectifs observés (ni)	Effectifs théoriques sous H_0	Distance (d2)
Cause possible n°1 (CP1)	n1	N/3	$(1/3-n1/N)^2$
Cause possible n°2 (CP2)	n2	N/3	$(1/3-n2/N)^2$
Cause possible n°3 (CP3)	n3	N/3	$(1/3-n3/N)^2$
Totaux	N	N	$\Sigma (\quad)^2$

Source : Résultat de l'étude, septembre 2016

Plus généralement, $d2 = \Sigma ()^2$ avec f_i et p_i respectivement les fréquences observées (n_i/N) et théoriques ($1/k$), k désignant le nombre de modalité.

Par ailleurs, la statistique ci-après suit la loi de khi-deux :

$$X^2_{\text{obs}} = \Sigma ()^2 = kNd2$$

Avec $X^2_{\text{obs}} = \text{Khi-deux observé ou calculé}$.

c- Règle de décision

La règle de la décision est la suivante :

- si $X^2_{\text{obs}} \leq X^2_{\&}$ alors, l'hypothèse H_0 des avis partagés est acceptée ;
- si $X^2_{\text{obs}} > X^2_{\&}$ alors, l'hypothèse H_0 des avis partagés est rejetée et la cause dominante est considérée comme statistiquement significative.

$X^2_{\&}$ étant la valeur critique lue dans la table des lois de Khi-deux (voir annexe n° 2) pour un degré de liberté (ddl) égal à $k-1$ et au seuil d'erreur $\epsilon = 10\%$.

SECTION 2 : Enquêtes et validation des hypothèses et conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Elle présente et analyse les données mobilisées pour l'établissement du diagnostic de la faible consommation des ressources extérieures au Bénin et préconise des solutions aux problèmes soulevés par l'étude.

Paragraphe 1 : De la préparation à l'analyse des résultats

Cette partie est consacrée à la présentation des données collectées sur le terrain (I) ainsi qu'à leur analyse en vue de l'établissement du diagnostic sur la faible consommation des ressources extérieures au Bénin (II).

I- Préparation, réalisation et présentation des résultats

Dans le but de vérifier les hypothèses précédemment émises, il a organisé une enquête de terrain afin d'apprécier le degré d'acceptabilité de chacune des causes identifiées. Avant de restituer les résultats, il a présenté les éléments de la préparation et de réalisation de l'enquête.

A- Préparation et réalisation de l'enquête

Cette partie a permis d'aborder la préparation et la réalisation des enquêtes de même que les difficultés rencontrées.

1- Préparation

C'est un exercice qui fait suite à celui déjà effectué au niveau de la dimension empirique. Etant donné que la réussite de toute activité nécessite une bonne préparation tant matérielle que financière, le souci de mener une enquête bien organisée a conduit à élaborer un questionnaire et un guide d'entretien.

2- Réalisation

Pour la collecte des informations nécessaires à l'étude, le questionnaire et le guide d'entretien sont utilisés pour collecter les données primaires et effectué une enquête documentaire pour les données secondaires nécessaires à une consommation optimale des ressources extérieures au Bénin.

3- Difficultés rencontrées

Comme toute recherche, cette collecte de données ne s'est pas faite sans difficulté. En effet, les agents de la CAA chargés de fournir les informations sont très peu

disponibles. Ce qui a coûté beaucoup plus d'aller-retour afin d'atteindre les objectifs. De ce fait, avouer la vraie cause des problèmes a nécessité l'expertise en coaching en vue de leur soutirer l'information. Ces difficultés ont fait que les données ne sont pas recueillies à temps.

B- Présentation des résultats de l'enquête

Après avoir recueilli les données, il s'avère nécessaire de procéder à leur dépouillement. Les données étant traitées de façon manuelle, les résultats de nos enquêtes sont présentés au regard des questions fondamentales aboutissant à l'identification des réelles causes se situant à la base de chacun des problèmes spécifiques. Il s'agit des questions n° 3, 4 et 5 du questionnaire.

1- Présentation des résultats liés au problème spécifique n° 1

En guise de rappel, les questionnaires récupérés et traités sont pris en compte pour l'identification des réelles causes du problème. Ainsi, quarante-cinq (45) réponses à partir de la question n° 3 du questionnaire sont traitées. Les résultats figurent dans le tableau ci-après :

Tableau n° 12 : Résultats des enquêtes suivant les causes du problème n° 1

Éléments d'analyse	Effectifs (ni)	Fréquences (en %) (fi)
Causes possibles		
Le manque de sincérité dans la prévision des ressources extérieures	5	11,11
Le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP)	33	73,33
L'utilisation abusive des procédures d'urgence de décaissement des fonds d'emprunts	7	15,56
Totaux	45	100

Source : résultats des enquêtes, septembre 2016

Ce tableau n° 12 montre que le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP) constitue la principale cause de l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts. En effet, la fréquence relative de cette cause s'élève à 73,33%. Quant à l'utilisation abusive des procédures d'urgence de décaissement des fonds d'emprunts, elle a reçu 15,56% des avis des enquêtés. Le manque de sincérité dans la prévision des ressources extérieures ne représente que 11,11% des avis.

2- Présentation des résultats liés au problème spécifique n° 2

Il faut rappeler que par rapport à ce problème, les quarante-cinq (45) questionnaires sont pris en compte. Les résultats du dépouillement par rapport à ce problème se présentent ainsi qu'il suit :

Tableau n° 13 : Résultats des enquêtes suivant les causes du problème n° 2

Éléments d'analyse	Effectifs (ni)	Fréquences (en %) (fi)
Causes possibles		
La lourdeur des formalités qu'imposent les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)	2	4,44
Le choix des coordonnateurs de projets basé sur le diplôme	16	35,56
La non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets	27	60
Totaux	45	100

Source : résultats des enquêtes, septembre 2016

De l'analyse des données du tableau n° 13, il ressort que la non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets est la cause dominante de la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets. Ceci s'explique par sa forte fréquence de 60% par rapport à la lourdeur des formalités qu'imposent les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qui n'a été que l'avis de deux enquêtés (4,44%) et au choix des coordonnateurs de projets basé sur le diplôme qui a mobilisé 35,56% des avis des enquêtés.

3- Présentation des résultats liés au problème spécifique n° 3

Considérant le contenu du problème n° 3, il a estimé que l'ensemble des avis (45) s'avère nécessaire pour mieux se prononcer sur les réelles causes qui le sou tendent. Les résultats des enquêtes se présentent comme suit :

Tableau n° 14 : Résultats des enquêtes suivant les causes du problème n° 3

Éléments d'analyse	Effectifs (ni)	Fréquences (en %) (fi)
Causes possibles		
L'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets	13	28,89
La lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin	28	62,22
La méconnaissance des procédures de passation des marchés des bailleurs de fonds	4	8,89
Totaux	45	100

Source : résultats des enquêtes, septembre 2016

D'après les données du tableau n° 14, la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin est la majeure cause du long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets. Ainsi, elle est la vraie cause du problème pour 62,22% des enquêtés. Pour 8,89% des enquêtés, c'est la méconnaissance des procédures de passation des marchés des bailleurs de fonds qui justifie le problème et pour 28,89% des enquêtés, c'est plutôt l'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets.

II- Analyse des données et établissement du diagnostic de l'étude

Cette partie a permis d'apprécier le degré de validation des hypothèses en vue d'établir le diagnostic lié à chaque problème spécifique.

A- Analyse des données de l'enquête

La démarche méthodologique retenue pour la vérification de chaque hypothèse comporte deux étapes, à savoir : l'identification de la cause dominante et le test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés. En effet, le degré de validité de chaque hypothèse est apprécié à partir de l'analyse des données d'enquête. Il faut rappeler que les tests d'hypothèses sont faits à partir de la *loi de Khi deux*. Les conditions se présentent ainsi qu'il suit :

$$X^2_{obs} = \sum ()^2 = kNd^2$$

Avec X^2_{obs} = Khi-deux observe ou calculé.

On peut obtenir également X^2_{obs} à partir de la distance notée d^2 par la formule : $X^2_{obs} = kNd^2$ avec $d^2 = \sum ()^2$ où ici $k = 3$; $N = 45$

- Si $X^2_{obs} \leq X^2_{\&}$ alors, l'hypothèse H_0 des avis partagé est acceptée ;

- Si $X^2_{obs} > X^2_{\&}$ alors, l'hypothèse H_0 des avis partagés est rejetée et la cause dominante est considérée comme étant statistiquement significative.

1- Vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 1

L'analyse des données collectées auprès des quarante-cinq personnes enquêtées, a permis d'identifier comme cause dominante du problème spécifique n° 1, le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP) avec une fréquence relative s'élevant à 73,33%.

Le tableau suivant présente les résultats du test de significativité de cette cause.

Tableau n° 15 : Test d'adéquation au modèle théorique relatif à l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts

Éléments d'analyse Causes possibles	Effectifs observés (fo)	Effectifs théoriques (fe)	fo-fe	(fo-fe) ²	Khi-deux calculé (X ² obs)=(fo-fe) ² /fe	Distance (d2)
Le manque de sincérité dans la prévision des ressources extérieures	5	15	-10	100	6,67	0,049
Le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP)	33	15	18	324	21,6	0,16
L'utilisation abusive des procédures d'urgence de décaissement des fonds d'emprunts	7	15	-8	64	4,267	0,032
TOTAUX	45	45	00	488	32,534	0,241
$X^2_{obs} = 32,535$			Valeur critique $X^2_{\&} = 4,6052$.			

Source : résultats des enquêtes, septembre 2016

Avec la formule $X^2_{obs} = kNd^2$, on a : $X^2_{obs} = 3*45*0,241$; $X^2_{obs} = 32,535$

À partir des données de ce tableau n° 15, il ressort que le Khi-deux calculé ou observé X^2_{obs} (32,53) est supérieur à la valeur critique $X^2_{\&}$ (4,6052). Par conséquent, avec un risque d'erreur de 10% et un degré de liberté ddl = 2, le modèle théorique des avis partagés (H_0) est rejeté. Il s'ensuit que la cause dominante qu'est le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP) est statistiquement significative. Ainsi, **l'hypothèse n° 1** selon laquelle, l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts est due au non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP), est **confirmée**.

2- Vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 2

L'analyse des données collectées auprès des quarante-cinq personnes enquêtées a permis d'identifier comme cause dominante du problème spécifique n° 2, la non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets avec une fréquence relative s'élevant à 60%.

Le tableau suivant présente les résultats du test de significativité de cette cause.

Tableau n° 16 : Test d'adéquation au modèle théorique relatif à la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets

Éléments d'analyse Causes possibles	Effectifs observés (fo)	Effectifs théoriques (fe)	fo-fe	(fo-fe) ²	Khi-deux calculé (X ² obs) = (fo-fe) ² /fe	Distance (d2)
La lourdeur des formalités qu'imposent les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)	2	15	-13	169	11,267	0,083
Le choix des coordonnateurs de projets basé sur le diplôme	16	15	1	1	0,067	0,000
La non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets	27	15	12	144	9,6	0,071
TOTAUX	45	45	00	314	20,934	0,154
X ² obs = 20,934			Valeur critique X ² & = 4,6052.			

Source : Résultats des enquêtes, septembre 2016

Avec la formule $X^2_{obs} = kNd^2$, on a : $X^2_{obs} = 3 \cdot 45 \cdot 0,154$ $X^2_{obs} = 20,934$

À partir des données de ce tableau n°15, le constat est que le Khi-deux calculé ou observé X^2_{obs} (20,934) est supérieur à la valeur critique $X^2_{\&}$ (4,6052). Par conséquent, avec un risque d'erreur de 10% et un degré de liberté $ddl = 2$, le modèle théorique des avis partagés (H_0) est rejeté. Il s'ensuit que la cause dominante qu'est la non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets est statistiquement significative.

Ainsi, l'hypothèse n° 2 selon laquelle la non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets est à la base de la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets est *confirmée*.

3- Vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 3

L'analyse des données collectées auprès des quarante-cinq personnes enquêtées a permis d'identifier comme cause dominante du problème spécifique n° 3, la lourdeur du

système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin avec une fréquence relative s'élevant à 62,22%.

Le tableau suivant présente les résultats du test de significativité de cette cause.

Tableau n° 17 : Test d'adéquation au modèle théorique relatif au long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets

Éléments d'analyse	Effectifs observés (fo)	Effectifs théoriques (fe)	fo- fe	(fo-fe) ²	Khi-deux calculé (X ² obs)=(fo- fe) ² /fe	Distance (d2)
Causes possibles						
L'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets	13	15	-2	4	0,267	0,002
La lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin	28	15	13	169	11,267	0,083
La méconnaissance des procédures de passation des marchés des bailleurs de fonds	4	15	-11	121	8,067	0,06
TOTAUX	45	45	00	294	19,601	0,145
X ² obs = 19,601			Valeur critique X ² & = 4,6052.			

Source : Résultats des enquêtes, septembre 2016

Avec la formule $X^2_{obs} = kNd^2$, on a : $X^2_{obs} = 3*45*0,145$ $X^2_{obs} = 19,601$

De la lecture de ce tableau n° 17, il ressort que le Khi-deux calculé ou observé X^2_{obs} (19,601) est supérieur à la valeur critique $X^2_{\&}$ (4,6052). Par conséquent, avec un risque d'erreur de 10% et un degré de liberté $ddl = 2$, le modèle théorique des avis partagés (**H₀**) est rejeté. Il s'ensuit que la cause dominante qu'est la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin, est statistiquement significative.

Ainsi, **l'hypothèse n° 3** selon laquelle le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets est due à l'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets est **infirmée**.

B- Établissement des diagnostics

Après avoir testé les différentes hypothèses formulées par rapport aux problèmes en étude, le diagnostic ci-après est établi.

1- Diagnostic lié au problème spécifique n° 1

Le test de vérification d'hypothèse effectué par rapport au problème spécifique n° 1 a confirmé l'hypothèse. Ainsi, la vraie cause se trouvant à la base de l'inadéquation entre

la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts est le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP).

2- Diagnostic lié au problème spécifique n° 2

À l'issue du test de vérification d'hypothèse effectué par rapport au problème spécifique n° 2, l'hypothèse s'est révélée confirmée. Ainsi, la vraie cause justifiant la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets est la non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets.

3- Diagnostic lié au problème spécifique n° 3

L'hypothèse n° 3 a été infirmée par le test de vérification d'hypothèse réalisé sur le problème spécifique n° 3. Ce test a retenu comme vraie cause, la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin. Ainsi, la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin est la vraie cause se trouvant à la base du long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets.

Paragraphe 2 : Approches de solution et conditions de mise en œuvre

I- Approches de solution pour une consommation optimale des aides extérieures au Bénin

En vue d'éradiquer les différentes causes réelles se trouvant à la base des différents problèmes spécifiques tels que présentés par le diagnostic de l'étude, il faut proposer ici quelques approches de solutions.

A- Approches de solution liées à l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des emprunts

Pour résoudre ce problème, un retour au diagnostic est nécessaire. En effet, selon le diagnostic présenté par l'étude, l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des emprunts s'explique par le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP).

La résolution de ce problème passe par le respect de la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) qui suppose une adéquation avec les priorités nationales en matière

d'exécution du plan d'investissements publics (PIP). Ceci passe par le respect rigoureux du plan d'investissements publics qui comporte une hiérarchisation des projets selon leur importance. Il s'agira donc d'une mobilisation des ressources extérieures en conformité avec la SDMT et dans le respect des priorités nationales.

B- Approches de solution liées à la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets

La faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets est liée à la non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets.

Pour résoudre ce problème, les ministres et présidents d'institutions d'État doivent améliorer dans leur département, les études de préparation des projets et un dispositif de suivi et de validation des études doit être mis en place pour chaque opération. Aussi, faut-il :

- ✓ fixer des objectifs spécifiques aux différents cadres chargés de projets pour faire exécuter les projets dans les délais prévus par les accords de prêts tant pour la satisfaction des conditions suspensives ou de mise en vigueur, que dans la mise en œuvre des activités des projets ;
- ✓ appliquer une politique de sélection des gestionnaires de projets orientée plus vers les expériences professionnelles que sur les diplômes, afin d'éviter le manque d'anticipation de certains coordonnateurs de projets.

C- Approches de solution liées au délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets

Le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets, est la réelle cause de la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin. Cette situation constitue un handicap sérieux et joue négativement sur la durée d'exécution des projets et le taux d'absorption des ressources extérieures. Il est à noter qu'au plan interne, les ressources sont consommées majoritairement par le processus de passation des marchés publics. Il faut donc que :

- les capacités des différents acteurs intervenant dans la chaîne de passation des marchés soient renforcées ;
- les agents de la CAA soient renforcés en passation des marchés publics ;

- les Cellules d'Exécution des Projets (CEP) élaborent un plan de passation des marchés qui tienne compte des priorités ;
- les délais dans le processus de passation des marchés ne fassent l'objet d'aucune dérogation et soient fixés impérativement à toutes les structures impliquées dans la chaîne de passation des marchés publics ;
- l'harmonisation des pratiques des bailleurs et des bénéficiaires en matière de passation des marchés soit une réalité.

La résolution de ce problème passe aussi par la résolution des problèmes liés au fonctionnement du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP). Il faudra donc réduire les circuits de décaissement de fonds, en l'occurrence le SIGFiP.

II- Suggestions

A- Suggestions à l'endroit des acteurs nationaux

Les diverses solutions proposées ne seront efficaces qu'après la mise en œuvre de certaines suggestions. Ces dernières seront faites d'une part, à l'endroit des institutions nationales de gestion et de coordination des ressources extérieures et, d'autre part en direction des partenaires techniques et financiers du Bénin.

A l'endroit des institutions nationales de gestion et de coordination des ressources extérieures la CAA doit :

- effectuer un choix judicieux des méthodes de décaissement lors des négociations ;
- suivre la mise en œuvre des formalités d'entrée en vigueur en vue de réduire sensiblement les délais ;
- mettre en place une base de données fiable sur les procédures de décaissement des ressources extérieures ;
- organiser des séances de renforcement des capacités du personnel impliqué dans la gestion de l'aide extérieure compte tenu des mutations enregistrées.

Pour ce qui est des ministères sectoriels, ils doivent :

- vérifier l'inscription effective dans le SIGFiP des prévisions des dépenses budgétaires relatives aux projets de leurs Ministères respectifs ;
- s'approprier les différentes procédures des bailleurs ;
- programmer périodiquement des séances de travail avec les cellules de coordination des projets ;
- choisir de façon objective et à temps, les coordonnateurs et responsables de projets.

Quant à la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) elle doit :

-
- observer plus de diligences dans le traitement des dossiers de marchés de montant égal ou supérieur au seuil des compétences ; ceci pourrait favoriser le traitement d'un nombre important de dossiers de prêts ;
 - former les agents intervenant dans la chaîne de passation des marchés publics sur la consommation des ressources extérieures ;
 - sensibiliser son personnel sur l'importance du respect des délais afin d'éviter les retards dans l'exécution des projets ;
 - mettre sur pied des mécanismes pour accélérer les procédures de passation des marchés.

B- Suggestions à l'endroit des Partenaires Techniques et Financiers

Etant donné que les pratiques et procédures des bailleurs ont une influence significative sur l'efficacité de l'aide, il est important de suggérer à leur endroit ce qui suit :

- le renouement avec la pratique des réunions périodiques mensuelles ou trimestrielles de concertation ;
- la célérité dans la transmission des réponses des Avis de Non Objection et des Avis de Décaissement demandés par les pays bénéficiaires ;
- la prévision dans les futurs projets, des fonds de préparation du projet afin de faciliter le démarrage des activités de la Cellule d'Exécution des Projets ;
- l'alignement des procédures des bailleurs sur celles des pays bénéficiaires ;
- la poursuite de la formation des acteurs impliqués dans la gestion des projets dès la signature des conventions de financement et /ou à la mise en place de la Cellule d'Exécution du Projet ;
- l'alignement sur les procédures des bailleurs en cas de cofinancements dans le cadre de l'exécution des projets/ programmes.

Tableau n° 18 : Synthèse de l'Etude (TSE)

NIVEAU D'ANALYSE		PROBLÉMATIQUE	OBJECTIFS	CAUSES (SUPPOSÉES)	HYPOTHÈSES	CAUSES RÉELLES	ÉLÉMENTS DIAGNOSTICS	SOLUTIONS
NIVEAU GÉNÉRAL		La faible consommation ressources extérieures au Bénin	Analyser les conditions d'amélioration de la consommation des ressources extérieures au Bénin	-	-	-	-	-
NIVEAU SPÉCIFIQUE	1	L'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts	Déterminer les motifs de l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts	Le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP)	L'inadéquation entre la SDMT et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts s'explique par le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP).	Le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP)	L'inadéquation entre la SDMT et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts s'explique par le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP)	Une mobilisation des ressources extérieures en conformité avec la SDMT et dans le respect des priorités nationales.
	2	La faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets	Identifier les causes du non suivi des coordonnateurs de projets	La non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets	La faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets est due à la non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets.	La non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets	La faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets est due à la non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets.	-amélioration dans leur département, des études de préparation des projets et qu'un dispositif de suivi et de validation des études soit mis en place ; -une politique de sélection des gestionnaires de projets orientée vers les expériences professionnelles
	3	Le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets	Déterminer les facteurs explicatifs du long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets.	L'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets	Le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets résulte de l'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets	La lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin	Le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets résulte de la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin.	-l'harmonisation des pratiques des bailleurs et des bénéficiaires en matière de passation des marchés ; - renforcement des capacités des acteurs intervenant dans la chaîne de passation des marchés.

Source : Résultats de l'étude

CONCLUSION

Les rapports d'exécution du Budget de l'État des cinq dernières années ont décrit la faiblesse du taux de consommation des ressources extérieures. Selon ces rapports, les sources de ce malaise devenu structurel seraient dues non seulement aux multiples procédures de mobilisation et de décaissement imposées par les bailleurs de fonds mais aussi à certaines pratiques redondantes et lourdes entretenues par les acteurs nationaux béninois. Ainsi, en choisissant de porter l'étude sur le thème «Analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin» ce n'est pas seulement pour approfondir nos connaissances académiques en matière de la gestion de la dette ou moins encore de satisfaire une curiosité personnelle mais le souci majeur était de découvrir le cadre de la mobilisation et de la gestion de la dette au Bénin en vue de proposer des solutions idoines à une problématique récurrente au pays. La réalisation de cette étude a permis de diagnostiquer les facteurs explicatifs des problèmes du processus de consommation des ressources extérieures, à savoir :

- l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des emprunts ;
- la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets ;
- le long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets.

L'ambition de contribuer au renforcement de la capacité de consommation des ressources extérieures au Bénin a permis de cibler ces problèmes spécifiques y relatifs. Les causes se trouvant à la base de ces problèmes à travers une démarche scientifique accompagnée d'une méthodologie d'enquête statistique sont identifiées. Le traitement des données mobilisées de même que leur analyse a permis de vérifier les hypothèses formulées. À l'issue de la vérification des hypothèses, le diagnostic a été établi pour proposer des approches de solutions aux problèmes soulevés par l'étude. Ces approches de solutions concernent :

- la mobilisation des ressources extérieures en conformité avec la SDMT et dans le respect des priorités nationales ;
- l'amélioration
- des études de préparation des projets dans les départements ministériels et la mise en place d'un dispositif de suivi et de validation de ces études;
- la politique de sélection des gestionnaires de projets orientée vers les expériences professionnelles ;

-
- l'harmonisation des pratiques des bailleurs et des bénéficiaires en matière de passation des marchés ;
 - le renforcement des capacités des acteurs intervenant dans la chaîne de passation des marchés.

Enfin, la mise en application des différentes suggestions, pourra contribuer à rehausser le niveau de consommation des ressources extérieures au Bénin.

Toutefois, force est de reconnaître que le présent mémoire n'a pas la prétention d'avoir abordé tous les aspects du thème. Les études futures pourraient se penser sur les effets des aides extérieures sur l'économie béninoise.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES

A- Ouvrages généraux

- AKERLOF, G, 1970, « *The market for Lemons : quality uncertainly and the market mechanism* », Quartely journal of économics 84 : 488- 500;
- MAILLARD, M. et GIRAUD, O, 1989, *Trésorerie de l'entreprise : nouveaux enjeux*. La revue banque éditeur ;
- NOREL, Philippe et SAINT-ALARY Eric, 2008, « *Endettement du tiers Monde* » édition CIF et Khartala, Paris (France).
- PETIT, J.P et d'ARVISENET, P., 1995, « *Echanges et finance international : les enjeux* », édition La découverte, Paris (France) ;

B- Ouvrages spécifiques

- ADEKOUNTE, Fatiou, 1996, « *Les entreprises publiques béninoises : la descente aux enfers* », les éditions du Flamboyant, Porto-Novo (Bénin) ;
- BAUDE, B. et ROUDAIN, H, 1974, « *Finance et développement de l'entreprise* », les éditions Ouvrières, Paris (France) ;
- DE LA BRUSLERIE, Hubert, 2002, « *Analyse financière : information financière et diagnostic* », Dunod, Paris (France) ;

II- MÉMOIRES

- BACHABI, A. et HONTONWAKOU, D., 2008, *Le financement des entreprises publiques par la rétrocession des prêts extérieurs : problèmes et perspectives*, mémoire de maîtrise des SE ; UAC : FASEG ;
- DADJO, Dotché, 2009, *La dette extérieure et le financement du développement économique du Bénin*, Maitrise en Gestion à la FASEG, UAC, Cotonou, Bénin ;
- HOUNAHO, Lydia, 2013, *La problématique de recouvrement des prêts rétrocédés et avalisés par l'État au Bénin*, Master en Finances, PIGIER Bénin, Cotonou.

III- RAPPORTS

- BAD, 30 Septembre 1991, *Manuel des décaissements* ;
- Direction des Études (DE), Février 2015, *Rapport d'activités de la CAA au quatrième trimestre et synthèse des activités au 31 décembre 2014* ;
- Direction des Études (DE), Février 2014, *Rapport d'activités de la CAA au quatrième trimestre et synthèse des activités au 31 décembre 2013* ;
- Direction des Études (DE), Février 2013, *Rapport d'activités de la CAA au quatrième trimestre et synthèse des activités au 31 décembre 2012* ;
- Direction de la Stratégie (DS), Février 2016, *Rapport d'activités de la CAA au quatrième trimestre et synthèse des activités au 31 décembre 2015*.

IV- AUTRES DOCUMENTS

- GUILLIEN, R. et VINCENT, J., 2003, *Lexique des termes juridiques*, 14ème édition, DALLOZ, Paris ;
- MATTHEW M. et ALISON J, août 2004, « *Considérations analytiques clés pour la mobilisation des ressources extérieures* » Debt Relief International Ltd.

V- LOIS ET RÈGLEMENTS

- Assemblée nationale béninoise : *la loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois des finances en République du Bénin* ;
- BCEAO : *l'instruction n° 03/2001/TIT du 13 décembre 2001 relative à la numérotation des émissions par voie d'adjudication des obligations du Trésor et des émissions de Titres sur le marché monétaire de l'UMOA*, Dakar 2001 ;
- BCEAO : *l'instruction n° 01/2001/TIT du 13 décembre 2001 relative aux procédures de ventes aux enchères des bons et obligations du Trésor avec le concours de la BCEAO dans les Etats membres de l'UEMOA*, Dakar 2001 ;
- Conseil des ministres de l'UEMOA : *le règlement N° 06/2001/CM/UEMOA du 6 juillet 2001 portant sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication par les Etats membres de l'UEMOA* ;

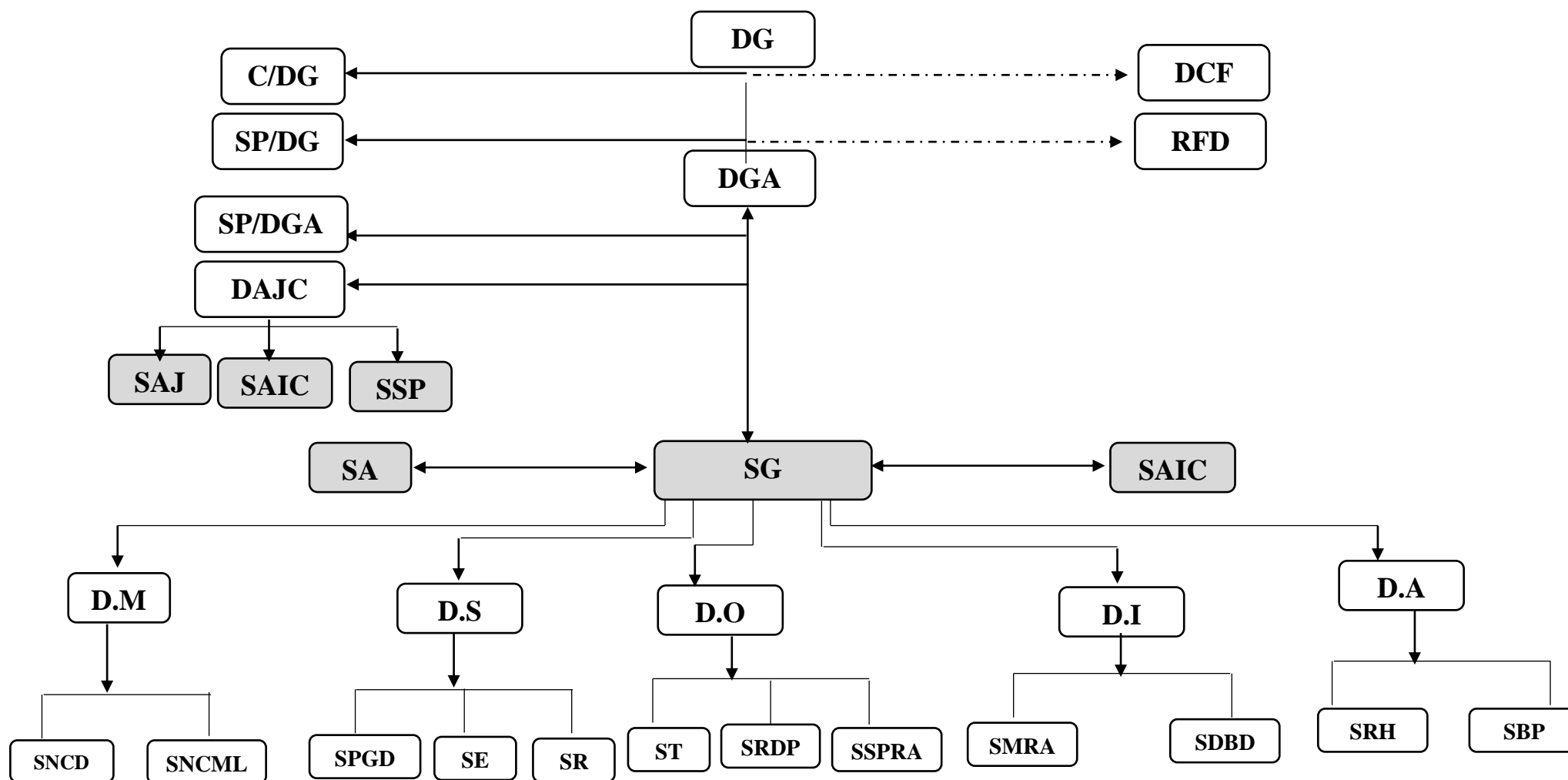
-
- Conseil des ministres de l'UEMOA : *le règlement n° 09/2007/CM/UEMOA du 4 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA* ;
 - Ministère de l'Économie, des finances et des programmes de dénationalisation : *arrêté n° 2016-1255 du 31 mai 2016* portant procédures d'octroi et de gestion de la garantie ou de l'aval de l'État et de rétrocession de prêts publics en République du Bénin ;
 - Présidence de la République béninoise : *décret n° 2003-260 du 31 juillet 2003* portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de l'Endettement (CNE) de la République du Bénin ;
 - Présidence de la République béninoise : *décret n° 2008-720 du 22 décembre 2008* modifiant et complétant le *décret n° 2003-260 du 31 juillet 2003* portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de l'Endettement (CNE) de la République du Bénin ;
 - Présidence de la République béninoise : *décret n° 2008-721 du 22 décembre 2008* portant délimitation des compétences en matière de gestion de la dette publique en République du Bénin ;
 - Présidence de la République béninoise : *décret n° 2003-260 du 31 juillet 2003* portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de l'Endettement (CNE) de la République du Bénin.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : ORGANIGRAMME DE LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT.....	73
Annexe 2 : LEGENDE	74
Annexe 3 : Guide d'entretien à la Caisse autonome d'Amortissement	75
Annexe 4 : Questionnaire à l'endroit du personnel de la CAA, des personnels des ministères et institutions bénéficiaires des prêts l'État	76
Annexe 5 : Table des lois de Khi-deux.....	77

Annexe 1 : ORGANIGRAMME DE LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT



Annexe 2 : LEGENDE

DG : Directeur Général
DGA : Directeur Général Adjoint
C/DG : Conseiller du Directeur Général
SP : Secrétariat Particulier
SG : Secrétaire Général
SGA : Secrétaire Général Adjoint
SA : Secrétariat Administratif
SAIC : Service des Archives, de l'Information et de la Communication
DAJC : Direction des Affaires Juridiques et de la Conformité
SAJ : Service des Affaires Juridiques
SAIC : Service de l'Audit Interne et de la Conformité
SSP : Service du Suivi des Projets
S/PRMP : Secrétariat de la Personne Responsable des Marchés Publics
CPMP : Commission de Passation des Marchés Publics
CCMP : Cellule de Contrôle des Marchés Publics
DCF : Délégué du Contrôleur Financier
RFD : Receveur des Finances de la Dette
SNCD: Service de la Négociation des Conventions en Devises avec les Partenaires Techniques et Financiers autres que les Fonds Arabes
SNCML : Service de la Négociation des Conventions en Monnaie Locale et des Convention avec le Fonds Arabes
DS : Direction de la Stratégie

SPGDP : Service de Politique de Gestion de la Dette Publique
SE : Service de l'Évaluation
SR : Service Reporting
DO : Direction des Opérations
ST : Service des Tirages
SRDP : Service de Remboursement de la Dette Publique
SSPRA : Service de Suivi des Prêts Rétrocédés et Avalisés
DA : Direction de l'Administration
SRH : Service des Ressources Humaines
SBP : Service du Budget et du Patrimoine
RSA : Régie Spéciale d'Avances
CMD : Caisse des Menues Dépenses
SEMR : Service Exploitation, Maintenance et Réseau
DI : Direction de l'Informatique
SDBD : Service Développement et Base de Données

Annexe 3 : Guide d'entretien à la Caisse autonome d'Amortissement

I-

Les termes suivants ont fait l'objet d'entrevue que nous avons eue avec le Directeur de la Mobilisation, les Chef Services et Adjoint Chef Services de ladite direction.

Dans le cadre de notre étude portant sur le thème «*Analyse du taux de consommation optimale des ressources extérieures au Bénin* », nous aimerions nous entretenir avec vous sur les raisons de la faible consommation des ressources extérieures au Bénin.

D'avance, nous vous remercions pour votre coopération.

n° 1 Causes de l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources de d'emprunts

.....
.....

n° 2 : Principales raisons de la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets

.....
.....

n° 3 : Délai d'acquisition des biens et services

.....
.....

n° 4 : Suggestion (s) pour une meilleure consommation des ressources extérieures au Bénin.

.....
.....

Merci.

Annexe 4 : Questionnaire à l'endroit du personnel de la CAA, des personnels des ministères et institutions bénéficiaires des prêts l'État

Nous sommes *N'Polli Parfait SAMBIÉNI KORGGO*, étudiant en fin de formation du cycle II à l'École nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), filière Administration des finances et du trésor et en stage à la Caisse autonome d'Amortissement (CAA). Dans ce cadre, nous avons choisi un thème de recherche intitulé ainsi qu'il suit : « *Analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin* ».

Pour approfondir nos recherches, nous vous avons choisi pour recueillir votre avis à ce sujet. À cet effet, veuillez cocher la ou les case(s) correspondant aux questions ci-dessus posées.

1- Qu'est-ce qui, selon vous, expliquerait l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources de d'emprunts ?

- a- le manque de sincérité dans la prévision des ressources extérieures
- b- le non-respect des Programmes d'Investissements Publics (PIP)
- c- le de l'utilisation abusive des procédures d'urgence de décaissement des fonds d'emprunts
- d- autres causes à préciser :

2- Selon vous, qu'est-ce qui justifierait la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets ?

- a- la non-maîtrise des procédures par certains coordonnateurs de projets
- b- le choix des coordonnateurs de projets basé sur le diplôme
- c- la lourdeur des formalités qu'imposent les Partenaires Techniques et Financiers (PTF)
- d- autres causes à préciser :

3- Selon vous, le long délai d'acquisition des biens et services résulterait-il ?

- a- de l'absence d'une procédure particulière pour l'exécution des marchés relatifs aux projets
- b- de la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin
- c- de la méconnaissance des procédures de passation des marchés des bailleurs de fonds
- d- autres causes à préciser :

Annexe 5 : Table des lois de Khi-deux

Loi de Khi-deux

Le tableau donne x tel que $P(K > x) = p$

p	0,999	0,995	0,99	0,98	0,95	0,9	0,8	0,2	0,1	0,05	0,02	0,01	0,005	0,001
ddl														
1	0,0000	0,0000	0,0002	0,0006	0,0039	0,0158	0,0642	1,6424	2,7055	3,8415	5,4119	6,6349	7,8794	10,8276
2	0,0020	0,0100	0,0201	0,0404	0,1026	0,2107	0,4463	3,2189	4,6052	5,9915	7,8240	9,2103	10,5966	13,8155
3	0,0243	0,0717	0,1148	0,1848	0,3518	0,5844	1,0052	4,6416	6,2514	7,8147	9,8374	11,3449	12,8382	16,2662
4	0,0908	0,2070	0,2971	0,4294	0,7107	1,0636	1,6488	5,9886	7,7794	9,4877	11,6678	13,2767	14,8603	18,4668
5	0,2102	0,4117	0,5543	0,7519	1,1455	1,6103	2,3425	7,2893	9,2364	11,0705	13,3882	15,0863	16,7496	20,5150
6	0,3811	0,6757	0,8721	1,1344	1,6354	2,2041	3,0701	8,5581	10,6446	12,5916	15,0332	16,8119	18,5476	22,4577
7	0,5985	0,9893	1,2390	1,5643	2,1673	2,8331	3,8223	9,8032	12,0170	14,0671	16,6224	18,4753	20,2777	24,3219
8	0,8571	1,3444	1,6465	2,0325	2,7326	3,4895	4,5936	11,0301	13,3616	15,5073	18,1682	20,0902	21,9550	26,1245
9	1,1519	1,7349	2,0879	2,5324	3,3251	4,1682	5,3801	12,2421	14,6837	16,9190	19,6790	21,6660	23,5894	27,8772
10	1,4787	2,1559	2,5582	3,0591	3,9403	4,8652	6,1791	13,4420	15,9872	18,3070	21,1608	23,2093	25,1882	29,5883
11	1,8339	2,6032	3,0535	3,6087	4,5748	5,5778	6,9887	14,6314	17,2750	19,6751	22,6179	24,7250	26,7568	31,2641
12	2,2142	3,0738	3,5706	4,1783	5,2260	6,3038	7,8073	15,8120	18,5493	21,0261	24,0540	26,2170	28,2995	32,9095
13	2,6172	3,5650	4,1069	4,7654	5,8919	7,0415	8,6339	16,9848	19,8119	22,3620	25,4715	27,6882	29,8195	34,5282
14	3,0407	4,0747	4,6604	5,3682	6,5706	7,7895	9,4673	18,1508	21,0641	23,6848	26,8728	29,1412	31,3193	36,1233
15	3,4827	4,6009	5,2293	5,9849	7,2609	8,5468	10,3070	19,3107	22,3071	24,9958	28,2595	30,5779	32,8013	37,6973
16	3,9416	5,1422	5,8122	6,6142	7,9616	9,3122	11,1521	20,4651	23,5418	26,2962	29,6332	31,9999	34,2672	39,2524
17	4,4161	5,6972	6,4078	7,2550	8,6718	10,0852	12,0023	21,6146	24,7690	27,5871	30,9950	33,4087	35,7185	40,7902
18	4,9048	6,2648	7,0149	7,9062	9,3905	10,8649	12,8570	22,7595	25,9894	28,8693	32,3462	34,8053	37,1565	42,3124
19	5,4068	6,8440	7,6327	8,5670	10,1170	11,6509	13,7158	23,9004	27,2036	30,1435	33,6874	36,1909	38,5823	43,8202
20	5,9210	7,4338	8,2604	9,2367	10,8508	12,4426	14,5784	25,0375	28,4120	31,4104	35,0196	37,5662	39,9968	45,3147
21	6,4467	8,0337	8,8972	9,9146	11,5913	13,2396	15,4446	26,1711	29,6151	32,6706	36,3434	38,9322	41,4011	46,7970
22	6,9830	8,6427	9,5425	10,6000	12,3380	14,0415	16,3140	27,3015	30,8133	33,9244	37,6595	40,2894	42,7957	48,2679
23	7,5292	9,2604	10,1957	11,2926	13,0905	14,8480	17,1865	28,4288	32,0069	35,1725	38,9683	41,6384	44,1813	49,7282
24	8,0849	9,8862	10,8564	11,9918	13,8484	15,6587	18,0618	29,5533	33,1962	36,4150	40,2704	42,9798	45,5585	51,1786
25	8,6493	10,5197	11,5240	12,6973	14,6114	16,4734	18,9398	30,6752	34,3816	37,6525	41,5661	44,3141	46,9279	52,6197
26	9,2221	11,1602	12,1981	13,4086	15,3792	17,2919	19,8202	31,7946	35,5632	38,8851	42,8558	45,6417	48,2899	54,0520
27	9,8028	11,8076	12,8785	14,1254	16,1514	18,1139	20,7030	32,9117	36,7412	40,1133	44,1400	46,9629	49,6449	55,4760
28	10,3909	12,4613	13,5647	14,8475	16,9279	18,9392	21,5880	34,0266	37,9159	41,3371	45,4188	48,2782	50,9934	56,8923
29	10,9861	13,1211	14,2565	15,5745	17,7084	19,7677	22,4751	35,1394	39,0875	42,5570	46,6927	49,5879	52,3356	58,3012
30	11,5880	13,7867	14,9535	16,3062	18,4927	20,5992	23,3641	36,2502	40,2560	43,7730	47,9618	50,8922	53,6720	59,7031
40	17,9164	20,7065	22,1643	23,8376	26,5093	29,0505	32,3450	47,2685	51,8051	55,7585	60,4361	63,6907	66,7660	73,4020
50	24,6739	27,9907	29,7067	31,6639	34,7643	37,6886	41,4492	58,1638	63,1671	67,5048	72,6133	76,1539	79,4900	86,6608
60	31,7383	35,5345	37,4849	39,6994	43,1880	46,4589	50,6406	68,9721	74,3970	79,0819	84,5799	88,3794	91,9517	99,6072
70	39,0364	43,2752	45,4417	47,8934	51,7393	55,3289	59,8978	79,7146	85,5270	90,5312	96,3875	100,4252	104,2149	112,3169
80	46,5199	51,1719	53,5401	56,2128	60,3915	64,2778	69,2069	90,4053	96,5782	101,8795	108,0693	112,3288	116,3211	124,8392
90	54,1552	59,1963	61,7541	64,6347	69,1260	73,2911	78,5584	101,0537	107,5650	113,1453	119,6485	124,1163	128,2989	137,2084
100	61,9179	67,3276	70,0649	73,1422	77,9295	82,3581	87,9453	111,6667	118,4980	124,3421	131,1417	135,8067	140,1695	149,4493
120	77,7551	83,8516	86,9233	90,3667	95,7046	100,6236	106,8056	132,8063	140,2326	146,5674	153,9182	158,9502	163,6482	173,6174
140	93,9256	100,6548	104,0344	107,8149	113,6593	119,0293	125,7581	153,8537	161,8270	168,6130	176,4709	181,8403	186,8468	197,4508
160	110,3603	117,6793	121,3456	125,4400	131,7561	137,5457	144,7834	174,8283	183,3106	190,5165	198,8464	204,5301	209,8239	221,0190
180	127,0111	134,8844	138,8204	143,2096	149,9688	156,1526	163,8682	195,7434	204,7037	212,3039	221,0772	227,0561	232,6198	244,3705
200	143,8428	152,2410	156,4320	161,1003	168,2786	174,8353	183,0028	216,6088	226,0210	233,9943	243,1869	249,4451	255,2642	267,5405
250	186,5541	196,1606	200,9386	206,2490	214,3916	221,8059	231,0128	268,5986	279,0504	287,8815	298,0388	304,9396	311,3462	324,8324
300	229,9634	240,6634	245,9725	251,8637	260,8781	269,0679	279,2143	320,3971	331,7885	341,3951	352,4246	359,9064	366,8444	381,4252
400	318,2596	330,9028	337,1553	344,0781	354,6410	364,2074	376,0218	423,5895	436,6490	447,6325	460,2108	468,7245	476,6064	493,1318
500	407,9470	422,3034	429,3875	437,2194	449,1468	459,9261	473,2099	526,4014	540,9303	553,1268	567,0698	576,4928	585,2066	603,4460
600	498,6229	514,5289	522,3651	531,0191	544,1801	556,0560	570,6680	628,9433	644,8004	658,0936	673,2703	683,5156	692,9816	712,7712
700	590,0480	607,3795	615,9075	625,3175	639,6130	652,4973	668,3308	731,2805	748,3591	762,6607	778,9721	789,9735	800,1314	821,3468
800	682,0665	700,7250	709,8969	720,0107	735,3623	749,1852	766,1555	833,4557	851,6712	866,9114	884,2789	895,9843	906,7862	929,3289
900	774,5698	794,4750	804,2517	815,0267	831,3702	846,0746	864,1125	935,4987	954,7819	970,9036	989,2631	1001,6296	1013,0364	1036,8260

TABLE DES MATIERES

JURY D'ÉVALUATION DU MÉMOIRE.....	i
CERTIFICATION	ii
DÉCLARATION D'ENGAGEMENT	iii
DÉDICACE	iv
REMERCIEMENTS.....	v
Liste des sigles, abréviations et acronymes.....	vi
Liste des tableaux	viii
Glossaire de l'étude	ix
RÉSUMÉ	xi
SOMMAIRE.....	xii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : ÉTAT DE LA SITUATION DE LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT BÉNIN	4
SECTION1 : Contexte général de la Caisse autonome d'Amortissement du Bénin	5
Paragraphe 1 : Caisse Autonome d'Amortissement : mission et organisation administrative	5
I- Mission de la Caisse Autonome d'Amortissement	5
II- Organisation administrative de la Caisse Autonome d'Amortissement	6
A- Structure fonctionnelle de la CAA	6
1- Organes propres	7
a- Organe d'administration : le Conseil de Gérance	7
b- Organe exécutif : la Direction générale	7
c- Organe consultatif : le Comité de Direction	7
2- Organes délégués	7
a- Délégation du contrôleur financier (DCF).....	8
b- Recette des Finances de la Dette (RFD)	8
B- Directions de la Caisse Autonome d'Amortissement.....	8
1- Direction générale.....	8
2- Directions techniques.....	9
Paragraphe 2 : Présentation de la Direction de la Mobilisation, cadre physique de l'étude	10
I- Direction de la Mobilisation de la Caisse Autonome d'Amortissement.....	10
II- Effets de l'environnement de la Direction de la Mobilisation.....	11

1- Structures impliquées dans la gestion de la dette publique	11
2- Ministères sectoriels et institutions d'État	13
3- Partenaires au développement	13
4- Autres usagers de la CAA : les entreprises publiques ou privées.....	13
1- Environnement juridique et réglementaire	13
2- Environnement politique et administratif	15
3- Environnement économique et social	15
4- Environnement financier et monétaire.....	15
SECTION 2 : Problématique de l'analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin	16
Paragraphe 1: Observations de stage	16
I- État des lieux sur les activités et les ressources de la CAA	17
A- Observations liées aux opérations de mobilisation des aides publiques au développement	17
1- Constats liés à la mobilisation des aides publiques au développement	18
2- Observations liées aux mécanismes de mobilisation des aides publiques au développement	20
a- Accords de prêt	21
b- Accords de dons.....	22
B- Constats liés aux procédures de mise en place effective des aides publiques au développement	24
II- État des lieux à l'externe : point des effets de l'environnement sur les.....	26
activités de la CAA	26
1- La mobilisation des ressources extérieures : compétence partagée.....	26
2- Procédures nationales de décaissement des ressources extérieures.....	27
a- Consommation des ressources extérieures par les Projets de développement	27
b- La passation des marchés publics	28
Paragraphe 2 : Choix du PAR, de la perspective théorique et formulation de la problématique de l'étude	30
I- Bilan des observations de stage.....	30
A- Récapitulatif des problèmes des états des lieux.....	31
B- Récapitulatif des atouts des états des lieux.....	31
II- Identification des centres d'intérêt d'étude	31
III- Choix du PAR et du thème de l'étude	33

A- Choix du Problème à résoudre.....	33
B- Choix du thème de l'étude.....	34
IV- Perspective théorique et formulation de la problématique de l'étude	34
A- Perspective théorique de réflexion sur le PAR.....	34
1- Perspective théorique de réflexion sur le problème général.....	35
2- Perspectives théoriques de réflexion sur les problèmes spécifiques	35
a- Perspective théorique liée au problème spécifique n° 1	35
b- Perspective théorique liée au problème spécifique n° 2	35
c- Perspective théorique liée au problème spécifique n° 3	36
B- Formulation de la problématique de l'étude.....	36
CHAPITRE SECOND : VERS UN MEILLEUR TAUX DE CONSOMMATION DES	
AIDES EXTÉRIEURES AU BÉNIN.....	37
SECTION 1 : Ancrage théorique et méthodologie de l'étude	38
Paragraphe 1 : Cadre théorique de base.....	38
I- Objectifs et hypothèses de l'étude.....	38
A- Objectifs de l'étude.....	38
1- Objectifs de recherche	38
a- Objectif général de recherche	38
b- Objectifs spécifiques de recherche	38
2- Résultats attendus de l'étude	39
a- Résultat général attendu (RGA).....	39
b- Résultats spécifiques attendus (RSA).....	39
B- Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude	39
1- Hypothèses de l'étude.....	40
2- Tableau de bord de l'étude	41
II- Revue de littérature	43
A- Revue de littérature par rapport au problème général	43
B- Revue de littérature par rapport aux problèmes spécifiques.....	44
1- Revue de littérature par rapport au problème spécifique d'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts.....	44
2- Revue de littérature par rapport à la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets	46

3- Revue de littérature par rapport au long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets.....	47
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée pour l'analyse du taux de consommation des aides extérieures au Bénin.....	48
I- Dimension empirique de l'étude	48
A- Objectif, cadre et population mère de l'étude.....	48
1- Objectif de l'enquête.....	48
2- Cadre de l'enquête et identification de la population mère	48
B- Identification de la nature, de la taille de l'échantillon et des outils de dépouillement et de présentation des données.....	49
1- Identification de la nature et de la taille de l'échantillon.....	49
2- Outils de dépouillement et de présentation des données	49
II- Dimension théorique de l'étude	49
A- Approches théoriques choisies	50
1- Approche théorique liée au problème de l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des ressources d'emprunts	50
2- Approche théorique liée au problème de la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets	50
3- Approche théorique liée au problème du long délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets.....	50
B- Cadre opératoire et conditions d'utilisation du test	50
1- Outils d'analyse des données.....	50
a- Identification de la cause dominante	51
b- Test d'adéquation au modèle théorique des avis partagés.....	51
2- Conditions d'utilisation et hypothèses du test statistique.....	51
a- Conditions d'utilisation du test.....	51
b- Hypothèses du test	52
c- Règle de décision.....	52
SECTION 2 : Enquêtes et validation des hypothèses et conditions de mise en œuvre des solutions proposées	53
Paragraphe 1 : De la préparation à l'analyse des résultats.....	53
I- Préparation, réalisation et présentation des résultats.....	53
A- Préparation et réalisation de l'enquête.....	53
1- Préparation.....	53

2- Réalisation	53
3- Difficultés rencontrées	53
B- Présentation des résultats de l'enquête	54
1- Présentation des résultats liés au problème spécifique n° 1	54
2- Présentation des résultats liés au problème spécifique n° 2	55
3- Présentation des résultats liés au problème spécifique n° 3	55
II- Analyse des données et établissement du diagnostic de l'étude	56
A- Analyse des données de l'enquête	56
1- Vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 1	57
2- Vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 2	58
3- Vérification de l'hypothèse liée au problème spécifique n° 3	58
B- Établissement des diagnostics.....	59
1- Diagnostic lié au problème spécifique n° 1	59
2- Diagnostic lié au problème spécifique n° 2	60
3- Diagnostic lié au problème spécifique n° 3	60
Paragraphe 2 : Approches de solution et conditions de mise en œuvre	60
I- Approches de solution pour une consommation optimale des aides extérieures au Bénin.....	60
A- Approches de solution liées à l'inadéquation entre la Stratégie de gestion de la Dette à Moyen Terme (SDMT) et la stratégie de mobilisation des emprunts.....	60
B- Approches de solution liées à la faible capacité de gestion de certains coordonnateurs de projets.....	61
C- Approches de solution liées au délai d'acquisition des biens et services relatifs aux projets.....	61
II- Suggestions	62
A- Suggestions à l'endroit des acteurs nationaux	62
B- Suggestions à l'endroit des Partenaires Techniques et Financiers	63
CONCLUSION.....	65
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	68
ANNEXES.....	71
LISTE DES ANNEXES	72
TABLE DES MATIERES	78