



REPUBLIQUE DU BENIN

↔↔↔00000↔↔↔

MINISTERE D'ETAT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

↔↔↔00000↔↔↔

UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI

↔↔↔00000↔↔↔

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

(ENAM)

↔↔↔00000↔↔↔

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU
DIPLOME DU CYCLE II EN ADMINISTRATION DES FINANCES
ET DU TRESOR

OPTION :

FILIERE :

Administration des Finances

Administration des Finances et du Trésor

Année académique : 2014 - 2015

THEME :

PROBLEMATIQUE DE L'OPTIMISATION DE
LA MISE EN ŒUVRE DES FINANCEMENTS
EXTERIEURS CIBLES : CAS DU PAAGFP

Réalisé et soutenu par :

Houda-Fofana BATOKO

Maître destage : Directeur de mémoire :

Darius ATTAKUYA Alexis B. HOUEHA

Spécialiste en passation des marchés publics à l'UGR Administrateur du Trésor à la retraite
Chargé de cours à l'ENAM

Novembre 2015

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT: PrDénis ACCLASSATO

VICE-PRESIDENT: M. Justin DOSSOU

MEMBRE: DrEric YETONGNON

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



Je dédie ce travail à vous :



mes très chers parents, **Abibou BATOKO** et **Rachidatou SALIFOU-**

MOUSSA à qui je dois tout. Daigne le Seigneur vous accorder santé et longévité

afin que votre soutien à mon égard soit récompensé;



mes frères et sœurs **Rachad, Naimath, Chaidath.**

REMERCIEMENTS

Nos sincères et profondes gratitude vont à l'endroit de:



Monsieur Alexis HOUEHA, notre Maître de mémoire pour avoir ménagé une partie de son temps et mis à notre disposition toute l'expertise nécessaire pour la rédaction de ce mémoire ;



Monsieur Darius ATTAKUY, notre Maître de stage pour sa disponibilité ;



Monsieur Simon GNANSOUNOU, pour tout l'effort mis en œuvre pour nous faire comprendre le cours de méthodologie ;



Messieurs Serge HOUSSOU, Gabin MEHOU qui n'ont ménagé aucun effort pour apporter leur touche à ce travail ;



Monsieur Paul ACAKPO, pour son assistance ;



Monsieur Joël ZODJIHOUE, tout le personnel de l'UGR pour leur collaboration et leur assistance ;



tous ceux qui, de près ou de loin, nous ont aidés en l'occurrence **Messieurs Loukmane SALIFOU, Benjamin AVAMASSE**



mes très chers amis **Aziz, Régis, Nabirath, Nasif, Wadoud** pour leur soutien et encouragement ;



mes cousins et cousines **El-Mourchid, Samsou et Karamath** ;



toute l'Administration et tous les Professeurs de l'ENAM ;



tous les honorables membres du jury. Nous sommes persuadés que vos critiques et suggestions enrichiront ce travail ;



tous ceux qui d'une manière ou d'une autre ont contribué à la réalisation de ce travail.

LISTE DES SIGLES ET

ARMP: Autorité de **R**égulation des **M**archés **P**ublics

BAD: Banque Africaine de **D**éveloppement

BCEAO: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

BM: Banque Mondiale

CaR-GBAR : Cadre de **R**éformes de la **G**estion **B**udgétaire **A**xée sur les **R**ésultats

CNP : Comité National de **P**ilotage

CTM: Comité **T**echnique **M**ixte

DGID:Direction **G**énérale des **I**mpôts et des **D**omains

DNCMP: Direction Nationale de **C**ontrôle des **M**archés **P**ublics

DRH : Direction des **R**essources **H**umaines

FMI: Fonds **M**onétaire **I**nternational

MEFPD:Ministère de l'**E**conomie, des **F**inances et des **P**rogrammes de **D**énationalisation

MDAEP:Ministère du **D**éveloppement de l'**A**nalyse **E**conomique et de la **P**rospective

PAAGFP:Plan d'**A**ction pour l'**A**mélioration de la **G**estion des **F**inances **P**ublics

PAGFPACAF: **P**rojet d'**A**ppui à la **G**estion des **F**inances **P**ublics et à l'**A**mélioration du **C**limat des **A**ffaires

PEFA : **P**ublic **E**xpenditure and **F**inancial **A**ccountability

PRMP: **P**ersonne **R**esponsable des **M**archés **P**ublics

PTF : **P**artenaires **T**echniques et **F**inanciers

SCRIP : **S**tratégies de **C**roissance pour la **R**éduction de la **P**auvreté

SIGMaP: **S**ystème **I**ntégré de **G**estion des **M**archés **P**ublics

SP/CPI: **S**ecrétariat **P**ermanent du **C**onseil de **P**romotion d'**I**nvestissement

UE: **U**nion **E**uropéenne

UGR: **U**nité de **G**estion des **R**éformes

LISTE DES TABLEAUX

N°	Intitulés	Pages
1	Situation de quelques chèques compensés et payés de 2013 à 2015	20
2	Regroupement des problèmes spécifiques en problématiques	25
3	Tableau de bord de l'étude : « pour une mise en œuvre optimale des financements extérieurs »	35
4	Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°1	xx
5	Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°2	xxi
6	Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°3	xxii
7	Synthèse de l'étude « Approches pour l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs »	51



GLOSSAIRE

Appui budgétaire : Il consiste en un transfert de fonds par le bailleur au budget de l'Etat partenaire dans le but de contribuer à la mise en œuvre des politiques sur lesquelles y a accord entre les deux parties

Appui budgétaire ciblé : L'appui budgétaire est dit ciblé lorsque le transfert au budget ne peut être utilisé que sur certaines lignes budgétaires pour l'exécution de projets précis

Projet : Ensemble de tâches et d'activités liées à la réalisation d'objectifs planifiés ou normalement l'objectif est unique et non répétitifs

Programme : Ensemble de projets

Convention de financement : Convention qui a pour objet de définir les relations du banquier et du client. Elle indique notamment la nature, les modalités et les conditions du financement. Une convention de financement permet à son bénéficiaire, de solliciter à une date ultérieure, en fonction de ses besoins, le financement qui lui a été accordé aux conditions prédéfinies

Trésorerie : La trésorerie est constituée par l'ensemble des mouvements financiers exécutés par les comptables publics. Ces mouvements concernent tout d'abord les opérations de l'Etat au titre des recettes fiscales et non fiscales, des dépenses de fonctionnement et d'investissement ainsi que les opérations liées à la gestion de la dette ou de la trésorerie (émission ou remboursement de titres, paiement d'intérêts, souscription d'emprunts et placement des disponibilités etc.). Mais la trésorerie de l'Etat a la particularité d'englober également l'activité des « correspondants », c'est-à-dire des organismes tenus de déposer leurs fonds auprès de l'Etat. Il s'agit principalement des collectivités locales (régions, départements, communes ainsi que leurs groupements) et des établissements publics locaux ou nationaux

Normalisation : La démarche normalisatrice du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) s'inscrit dans la logique de modernisation initiée par la Lolf. Elle est fondée sur les principes de comptabilité d'exercice et combine à la fois la référence aux normes applicables aux entreprises et la prise en compte des spécificités du secteur public où coexiste une grande hétérogénéité des référentiels comptables.

RESUME

Au Bénin, le principal défi pour les citoyens est celui de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en l'occurrence la réduction de la pauvreté. Face à la limitation des ressources intérieures, il s'impose une aide extérieure dont la gestion est d'une importance capitale. Le présent travail s'est proposé d'étudier le système de gestion des ressources extérieures destinées au financement des projets en considérant le cas du Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires (PAGFPACAF). Il a été question de partir d'une description du projet et de ses activités pour aboutir au paiement des prestataires qui se chargent de l'exécution de la prestation physique.

L'objectif général est de contribuer à une gestion optimale desdites ressources. Face aux problèmes observés, des hypothèses ont été définies. Elles se sont basées sur l'omission de l'envoi à temps des relevés de paiement des prestataires, le logement des fonds au Trésor Public qui est une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures et le caractère peu sincère des prévisions budgétaires. Les modèles théoriques retenus ont été confrontés aux résultats issus des données empiriques. Ceci a permis de retenir les causes réelles étant à la base des problèmes.

Pour éradiquer ces différentes causes, quelques approches de solutions ont été proposées notamment :

- l'inscription dans la convention de financement, de la disposition relative à un envoi à temps des relevés de paiement par le bailleur ;
- le respect de la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures selon laquelle le compte projet doit être logé dans une banque autre que le Trésor Public, pour faciliter la célérité des opérations d'exécution financière dudit projet ;
- la normalisation des chèques des structures dotées de dons-projet dans le cas où les fonds sont logés au niveau du trésor Public ;
- l'établissement d'un Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) objectif prenant en compte les réalités économiques de l'Etat concerné ;
- l'application effective du principe de sincérité dans l'établissement du budget annuel, c'est-à-dire sans sous-estimation ni surestimation.

Enfin, il importe de mentionner que d'autres pistes de réflexion restent ouvertes en vue de contribuer à améliorer l'efficacité dans la gestion des ressources extérieures des projets au Bénin.



SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'OPTIMISATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES FINANCEMENTS EXTERIEURS CIBLES : CAS DUPAAGFP.....	3
SECTION I : Cadre contextuel de l'étude au Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD)	4
SECTIONII:Observationsdestageetchoixdelaproblématique.....	11
CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET CONDITIONS D'OPTIMISATION DE MISE EN ŒUVRE DES FINANCEMENTS EXTERIEURS CIBLES : CAS DU PAAGFP.....	30
SECTION I : Cadre théorique et méthodologique de l'Etude.....	30
SECTION II : Axes d'amélioration de la mise en œuvre desFnancements extérieurs ciblés.....	47
CONCLUSION.....	54
BIBLIOGRAPHIE.....	xiv
ANNEXES.....	xii
TABLEDESMATIERES.....	xxiii

Introduction

INTRODUCTION

Dans le cadre de l'amélioration du système de gestion de ses finances publiques, le Bénin a entrepris des réformes en vue de passer progressivement d'une gestion budgétaire basée sur les moyens à une gestion axée sur les résultats et de disposer d'un système de gestion des finances publiques performant. Ainsi, le gouvernement a engagé des actions de rationalisation et de renforcement des organes de contrôle des finances publiques et a entrepris avec l'appui de la BAD, la réforme des marchés publics et le renforcement des institutions de contrôle. Nonobstant, ces avancées notables, la gestion des dépenses publiques demeure encore confrontée à des contraintes dans la gestion budgétaire et comptable.

Pour donc remédier aux faiblesses révélées par la méthodologie PEFA, le gouvernement a élaboré le Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP). Dans ce plan, a été inscrit le Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires (PAGFPACAF). Il contribue à la mise en œuvre du plan. Le PAGFPACAF regorge plusieurs activités dont l'exécution est assujettie à plusieurs règles et procédures.

L'exécution financière de ces activités dépend, à partir d'un certain montant, du rythme d'exécution des dépenses publiques au niveau du Trésor Public. Ce qui retarde parfois l'exécution du projet et le rythme de consommation des dons. Pour mieux appréhender ce circuit et réduire les difficultés liées à la gestion de ces dons, nous avons choisi de réfléchir sur le thème : **Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP.**

Le premier chapitre présente le cadre contextuel de l'étude, les observations de stage et le choix du problème à résoudre. Le second chapitre porte sur les aspects théoriques ainsi que l'établissement du diagnostic et les propositions de solutions y relatives.

CHAPITRE I:

Cadre contextuel de l'étude, observations de stage et choix de la problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du
PAAGFP

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
CHAPITRE I : Cadre contextuel de l'étude, observations de stage et choix de la problématique de l'optimisation de la procédure de mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP.

Ce chapitre présente le cadre contextuel de l'étude (section I) ainsi que les observations de stage et le choix de la problématique (section II).

SECTION I : Cadre contextuel de l'étude au Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD)

Le cadre contextuel se présente à travers le cadre institutionnel, le cadre physique et le cadre environnemental.

Paragraphe1 : Cadre institutionnel de l'étude : le MEFPD

Le cadre institutionnel présente le MEFPD à travers sa mission et ses attributions d'une part, son organisation et son fonctionnement d'autre part.

I- Mission et attributions du MEFPD

A- Mission

Conformément aux dispositions du décret 2014-757 du 26 décembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD), ledit ministère a pour mission de mettre en œuvre la politique économique, financière et monétaire de l'Etat.

B- Attributions

Il est chargé :

- d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique économique et financière de l'Etat ;
- d'élaborer les programmes de réformes économiques et de coordonner leur exécution ;
- d'élaborer les projets de lois de finances ;
- d'assurer la préparation du budget général de l'Etat ;
- d'assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses ;
- d'assurer l'exécution et le contrôle des Gouvernements en matière d'endettement et de financement des projets ;
- d'assurer la surveillance de la conjoncture économique ;
- de centraliser et coordonner toutes les actions visant à assurer une bonne exécution des politiques macroéconomiques ;

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

- de rechercher et de mobiliser les ressources extérieures pour le financement des projets, des programmes, des appuis budgétaires et en assurer une bonne gestion ;
- de suivre l'exécution des conventions et des accords de financement relatifs aux projets, programmes et appuis budgétaires des partenaires extérieurs ;
- d'assurer la gestion et le contrôle permanent des finances publiques;
- d'assurer le suivi financier des entreprises publiques et semi-publiques en collaboration avec les structures concernées.

II-Organisation et fonctionnement

La structure organisationnelle du MEFPD est perçue à travers un organigramme. Cet organigramme comprend outre quelques services qui sont directement rattachés au Ministre, le secrétariat général, les directions centrales, les directions générales et techniques, et les organismes et établissements sous tutelle.

Paragraphe 2 : Cadre physique de l'étude : l'Unité de Gestion des Réformes du Système de Gestion des Finances Publiques (UGR) et son environnement

L'UGR où s'est déroulé notre stage, est une structure du MEFPD. Ce paragraphe nous fait une présentation de la structure ainsi que de son environnement.

I- Cadre physique de l'étude : l'Unité de Gestion des Réformes du Système de Gestion des Finances Publiques (UGR)

A- Attributions

Régie par l'arrêté 2011-n°921/MEF/DC/SGM portant attributions, organisations et fonctionnement de l'Unité de Gestion des Réformes du système des finances publiques (UGR), celle-ci fait partie des structures directement rattachées au cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances. Elle est chargée de suivre, piloter et veiller à la mise en œuvre efficace de toutes les actions de réformes des Finances Publiques. Dans ce cadre, l'UGR est chargée de l'opérationnalisation du Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP).

A ce titre, elle assure :

- ✓ l'élaboration du plan de passation des marchés relatifs aux actions de la réforme;

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

- ✓ l'organisation des réunions du Comité National de Pilotage et du Comité Technique Mixte ;
- ✓ la proposition d'un programme d'évaluation de la mise en œuvre du Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP) afin de mesurer les performances enregistrées ;
- ✓ l'organisation et le suivi des missions d'appui au Système de Gestion des Finances Publiques tout en veillant à l'intégration ou à la bonne articulation des recommandations avec le PAAGFP ainsi qu'à leur mise en œuvre ;
- ✓ la recherche en relation avec les structures compétentes des financements nécessaires à la mise en œuvre des actions entrant dans le cadre de la réforme des Finances Publiques ;
- ✓ la gestion des ressources mises à sa disposition pour financer les diverses actions de réforme des Finances Publiques.

L'Unité de Gestion de la Réforme du Système de Gestion des Finances Publiques (UGR) est l'organe d'exécution du Comité National de Pilotage (CNP) du dispositif de mise en œuvre et de suivi du PAAGFP.

B- Organisation et fonctionnement de l'Unité de Gestion de la Réforme du Système de Gestion des Finances Publiques (UGR)

L'Unité de Gestion de la Réforme du Système de Gestion des Finances Publiques (UGR) comprend :

- 1 coordonnateur ;
- 1 chargé des études ;
- 1 responsable aux Affaires Administratives et Financières ;
- 1 spécialiste des régies financières ;
- 1 spécialiste de la chaîne des dépenses ;
- 1 spécialiste des organes de contrôle ;
- 1 spécialiste en passation des marchés ;
- 1 comptable;
- 1 secrétaire.

Elle est appuyée par un personnel de soutien composé de :

- 1 conducteur de véhicule Administratif ;
- 1 agent de liaison.

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

Le Coordonnateur de l'UGR assure la mise en œuvre du PAAGFP pour corriger les dysfonctionnements relevés lors des évaluations du Système de Gestion des Finances Publiques. Sous la supervision du Ministre de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation, le Coordonnateur de l'UGR est chargé :

- ❖ de recenser et de faire le point de toutes les réformes initiées en matière de Gestion des Finances Publiques, en mettant en relief les résultats atteints ;
- ❖ de faire le point de toutes les missions d'appui à la Gestion des Finances Publiques et le degré de mise en œuvre de leurs recommandations ;
- ❖ de veiller à l'atteinte effective des cibles des indicateurs contenus dans le PAAGFP ;
- ❖ de proposer un programme d'évaluation de la mise en œuvre du PAAGFP à l'aide d'instruments notamment de type PEFA, afin de mesurer les performances enregistrées ;
- ❖ d'organiser et de suivre les missions d'appui au Système de Gestion des Finances Publiques et de veiller à l'intégration des recommandations dans le PAAGFP ou à leur bonne articulation avec celui-ci, ainsi que leur mise en œuvre.
- ❖ de donner des orientations techniques et opérationnelles aux spécialistes de l'UGR pour la bonne exécution du PAAGFP dans les structures d'exécution ;

Le chargé d'études assiste le Coordonnateur de l'UGR dans l'exécution de sa mission.

Sous l'autorité du Coordonnateur, il est chargé notamment :

- de coordonner la préparation et la budgétisation des Plans Annuels, en collaboration avec les Spécialistes ;
- de coordonner le recrutement des consultants et l'organisation des formations ;
- de centraliser en collaboration avec les spécialistes, les rapports d'avancement produits par les structures d'exécution ;
- de produire à bonne date la synthèse des rapports trimestriels sur l'état d'avancement de la réforme ;
- d'accomplir toutes autres tâches qui assurent l'atteinte efficiente des objectifs visés.

Chaque Spécialiste assiste le Coordonnateur de l'UGR dans la mise en œuvre du PAAGFP.

Sous l'autorité du Coordonnateur, chaque Spécialiste, dans son domaine, est chargé

notamment :

- ✓ d'organiser, de coordonner, de superviser et d'évaluer la mise en œuvre du PAAGFP, en tenant compte des évolutions éventuelles du Système de Gestion des Finances Publiques ;
- ✓ de donner des conseils éclairés et d'assister en permanence les structures d'exécution dans la mise en œuvre du PAAGFP ;
- ✓ de veiller à l'atteinte effective des cibles des indicateurs contenus dans le PAAGFP ;
- ✓ d'assurer l'exhaustivité du PAAGFP, au regard des actions en cours ou programmées, destinées à améliorer le Système de Gestion des Finances Publiques ;
- ✓ de suivre les missions d'appui au Système de Gestion des Finances Publiques et de procéder, en collaboration avec le Chargé d'études et les Points Focaux des structures d'exécution, à l'intégration des recommandations dans le PAAGFP ou à leur bonne articulation avec celui-ci ainsi qu'à leur mise en œuvre ;
- ✓ de coordonner la préparation et la budgétisation du Plan Annuel ainsi que du plan de passation de marché en collaboration avec les Points Focaux des structures d'exécution ;
- ✓ d'évaluer, en collaboration avec les structures visées, les besoins en formation et en consultants ;
- ✓ d'appuyer les structures d'exécution pour l'élaboration de leur rapport d'avancement, en vue de l'élaboration des rapports trimestriels-synthèse sur l'état d'avancement de la réforme ;
- ✓ de produire à bonne date leurs rapports d'activités trimestriels, en vue de l'élaboration des rapports trimestriels-synthèse sur l'état d'avancement de la réforme ;

Sous l'autorité du Coordonnateur de l'UGR, le Comptable est chargé :

- de la gestion des équipements et du matériel de l'UGR ;
- de la tenue des documents comptables ;
- du paiement des dépenses ;
- de toutes autres tâches confiées par le Coordonnateur de l'UGR, dans le cadre de la réforme des Finances Publiques.

Administratives et Financières est chargé :

- de la gestion financière de l'UGR ;
- de l'élaboration des Devis-Programmes du PAAGFP ;
- de la mobilisation des ressources financières ;
- du suivi de l'exécution du budget ;
- de la tenue correcte des documents comptables ;
- de la gestion du personnel et du matériel de l'UGR ;
- de toutes autres tâches confiées par le Coordonnateur de l'UGR dans le cadre de la réforme des Finances Publiques.

Sous l'autorité du Coordonnateur, le Secrétaire procède à la gestion des courriers confidentiels et ordinaires de l'UGR, à l'arrivée et au départ.

A ce titre, il est chargé :

- de la réception, de l'enregistrement, du tri et de la transmission des plis et tous autres documents ;
- de l'élaboration, de l'expédition et de la conservation du courrier ;
- de l'organisation des réunions, ateliers, séminaires etc. aussi bien sur le plan interne qu'externe ;
- de la convocation des participants aux différentes réunions ;
- de la détermination et de la préparation des documents nécessaires aux dites réunions ;
- de la rédaction des comptes rendus des réunions auxquelles il participe ;
- de l'exploitation et de la reprographie des documents ;
- de la constitution et de la gestion d'un fonds documentaire administratif de l'UGR ;
- de la conception et de la mise en forme des supports de réunion ;
- de la mise en place des modes de classement et d'archivage accessibles à tous ;
- de la gestion de l'agenda et de l'organisation des rendez-vous ;
- de toutes autres tâches de secrétariat ainsi que celles confiées par le Coordonnateur de l'UGR.

II- L'environnement de l'UGR

Il est constitué de deux sous-ensembles : le microenvironnement et le macro-environnement.

A- Le microenvironnement

Environnement immédiat de proximité, il regroupe l'ensemble des acteurs externes immédiatement en contact avec l'UGR qui influencent directement ses activités. Il est formé des usagers, des partenaires, et des structures bénéficiaires du Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP).

1- Les usagers

Ils sont constitués des prestataires qui viennent pour des renseignements relatifs à l'obtention des dossiers d'appels d'offres ou de consultation ou des demandes de cotation.

2- Les partenaires

Il s'agit des représentants des différents bailleurs (BAD, UE, BM....) qui viennent pour le suivi d'exécution des projets ou pour un contrôle au sein de la structure.

B- Le macro-environnement

Il désigne l'ensemble des facteurs externes à caractère général qui influencent l'UGR. Au nombre de ceux-ci, nous pouvons citer : l'environnement financier, international, politico-juridique.

1- L'environnement financier

L'intervention des prestataires personnes morales ou physique de droit privé contribue au développement du partenariat public-privé. La contribution de celle-ci participe au financement de la croissance et l'acquisition des biens d'équipements pour faciliter le développement économique.

2- L'environnement international

Les activités de l'UGR sont influencées par les partenaires techniques et financiers, les bailleurs. Ainsi, cet environnement favorise les négociations d'accords avec les pays étrangers. De plus, l'UGR est beaucoup plus influencée par les exigences des bailleurs à travers les différentes procédures qu'ils imposent, et les avis de non objections qui prolongent la procédure.

3- L'environnement politico-juridique

Outre son attachement au cabinet qui découle du décret 2014-757 du 26 décembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD), et de l'arrêté 2011-n°921/MEF/DC/SGM portant attributions, organisations et fonctionnement de l'Unité de Gestion des Réformes du système des finances publiques (UGR), l'UGR est soumise au respect des normes et procédures des différents bailleurs.

SECTION II : Observations de stage et choix de la problématique

Cette section ressort en premier lieu nos observations à l'UGR et en second lieu le choix de la problématique de l'étude.

Paragraphe1 : observations de stage à l'UGR

Avant d'aboutir aux observations de stage aussi bien à l'interne qu'à l'externe de même que leur bilan, l'explication de quelques concepts est faite dans ce paragraphe.

I- Explication de quelques concepts

A- Notion d'appui budgétaire

L'appui budgétaire consiste fondamentalement pour le bailleur de fonds, plutôt que de financer des projets individualisés, à transférer des ressources financières au budget de l'Etat partenaires dans le but de contribuer à la mise en œuvre de politiques sur lesquelles il y a accord entre les deux(2) parties. Les engagements financiers des partenaires au développement portent généralement sur plusieurs années. Ainsi, l'aide est versée par les bailleurs de fonds au trésor et entièrement dépensée par l'Etat bénéficiaire. Les moyens financiers ne sont pas octroyés dans l'optique de financer une activité ou un projet spécifique identifiable. Pour le suivi, le gouvernement et les bailleurs suivent conjointement les résultats de l'ensemble de la stratégie convenue. Ce suivi est assuré conjointement par le donneur et l'Etat bénéficiaire sur la base d'un cadre d'évaluation (une matrice) préalablement convenu pendant l'année en cours. Si les engagements de la matrice pour l'année précédente sont jugés satisfaisants, au cours des négociations de l'année suivante, les bailleurs prennent alors leur décision de décaissement pour la prochaine loi des finances. L'appui budgétaire peut aussi bien servir à des dépenses d'investissement qu'à des dépenses courantes, contrairement à l'appui au projet qui finance généralement les dépenses d'investissement.

On parle de l'appui budgétaire général quand l'aide octroyée ne se limite pas à un secteur déterminé. Le dialogue politique se concentre alors sur la mise en œuvre de la politique de développement dans sa globalité. L'appui budgétaire sectoriel est ciblé quand le transfert au budget ne peut être utilisé que sur certaines lignes budgétaires pour l'exécution de certaines dépenses précises.

Au Bénin, certaines dépenses sont exécutées sur la base des ressources extérieures. Elles interviennent pour le financement de plusieurs secteurs d'activité (santé, éducation, agriculture, finance, économie...). Pour les secteurs n'ayant pas de spécificités tels que la santé, l'éducation, le secteur agricole, etc les financements sont accordés de façon globale. Cependant, dans le cas du secteur des finances publiques, les financements sont accordés par branche compte tenu de l'ensemble des domaines que regroupent les finances publiques notamment les impôts, le trésor, la douane, les marchés publics, etc. Pour renforcer les acquis et mettre en œuvre des réformes adéquates, le gouvernement béninois a demandé et obtenu du Fonds Africain de Développement un appui à la gestion des finances publiques et à l'amélioration du climat des affaires. Ce financement entre dans le cadre de l'exécution du PAGFPACAF qui est un projet du PAAGFP.

B- Historique et présentation du cadre institutionnel du Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP)

Depuis le début des années 2000, le Bénin a poursuivi de nombreuses réformes visant à améliorer la gestion des finances publiques. Les partenaires techniques et financiers (PTF) ont accompagné le gouvernement dans la mise en œuvre de ces réformes et ont aussi fait la promotion d'une variété d'instruments de diagnostic des systèmes de gestion des finances publiques. Le gouvernement du Bénin et les PTF ont appliqué la méthodologie PEFA pour conduire une évaluation de la performance de la gestion des finances publiques en septembre 2007. Ce rapport dresse un état des lieux du système de Gestion des Finances Publiques (GFP) béninois sur la base d'indicateurs de performance qui couvrent les différentes dimensions de la gestion des finances publiques. L'objectif de cette évaluation est de permettre aux autorités béninoises et aux PTF de disposer de valeurs de référence à partir desquelles seront mesurés les progrès futurs en matière d'amélioration de la gestion des finances publiques. L'évaluation PEFA-2007 est centrée sur les pratiques en matière de gestion de finances publiques de l'année 2007 et, pour l'analyse des données, sur les trois exercices précédents (2004 à 2006). Elle se traduit par une notation de 28

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

indicateurs de haut niveau et de 3 indicateurs qui portent plus directement sur les pratiques des bailleurs de fonds selon la méthodologie et les barèmes décrits dans le manuel diffusé par le secrétariat du PEFA en juin 2005. Le Plan d'Actions 2009-2013 pour l'amélioration de la gestion des finances publiques a été préparé par une équipe de cadres supérieurs de l'administration publique béninoise. Les actions prioritaires identifiées reposent sur les analyses et les recommandations de plusieurs rapports dont:

- Évaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA ;
 - Aide-Mémoire portant sur des Propositions pour un Plan d'Actions de Réformes de la Gestion des Dépenses Publiques (FMI, 2006);
 - Cadre de Réformes de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR -GBAR) adopté par Décret N° 2005-789 du 29 décembre 2005 (MEF, 2005);
 - Rapport d'évaluation de la gestion des finances publiques
- Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (Gouvernement du Bénin, 2007).

Ainsi, les actions proposées dans le plan d'action pour l'amélioration de la gestion des finances publiques s'inscrivent dans un cadre logique de réalisation des objectifs de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP). Au-delà des réformes pour une meilleure orientation stratégique, le plan vise à améliorer l'efficacité et la discipline budgétaire ; la transparence et le contrôle budgétaire. Il représente pour le Gouvernement le cadre unique de référence pour les réformes des finances publiques et le dialogue avec les PTF.

II- Etats des lieux à l'interne

Il s'agit ici de l'état des lieux sur les activités de l'UGR sans la prise en compte de l'environnement. Les activités se présentent à travers la mise en œuvre du Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP), et la gestion comptable de l'UGR.

Le PAAGFP possède 16 composantes qui embrassent tous les domaines des finances publiques. Ces composantes sont :

- 1- Politique macro-économique et fiscales, planification
- 2- Formulation du budget
- 3- Préparation du budget
- 4- Exécution budgétaire
- 5- Collecte des revenus

- 6- Mobilisation des ressources extérieures et gestion de la dette publique extérieure et obligataire
- 7- Solde et pension
- 8- Passation des marchés publics
- 9- Comptabilité publique et reddition des comptes
- 10- Contrôle interne
- 11- Contrôle externe
- 12- Contrôle législatif
- 13- Capacité de formation- DRH et centres de formation
- 14- Cadre législatif et règlementaire cohérent
- 15- Développement et sécurisation du système d'information
- 16- Coordination, suivi, évaluation et rapportage de la mise en œuvre des actions de la réforme.

La responsabilité globale de la réforme relève principalement du Ministre en charge des finances. Il est aidé dans cette fonction par le Président de la Cour Suprême, et le Président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale qui doivent veiller à la bonne exécution des programmes qui relèvent de leur Institution. Le cadre institutionnel retenu pour la coordination, la mise en œuvre et le suivi d'exécution du plan d'actions d'amélioration de la gestion des finances publiques (2009-2013) est simple et repose principalement sur les structures existantes. Certaines de ces structures bénéficieront de l'appui de personnes ressources pour jouer pleinement leur rôle. Le dispositif de mise en œuvre et de suivi d'exécution du plan d'action comprend un Comité National de Pilotage (CNP), un Comité Technique Mixte (CTM) et une Unité de Gestion de la Réforme (UGR).

- Le Comité National de Pilotage

Le Comité National de Pilotage(CNP) regroupe toutes les structures d'exécution du Plan d'actions. Il regroupe principalement les directions techniques ou structures des Institutions qui ont la responsabilité de mettre en œuvre les actions retenues dans le plan d'actions conformément au calendrier arrêté. Le Comité National de Pilotage (CNP), sous la direction du Ministre de l'Économie et des Finances, est chargé :

- d'examiner et de valider les rapports trimestriels d'avancement de la réforme, préparés par l'Unité de Gestion ;
- de recenser les problèmes spécifiques rencontrés par les Structures dans la mise en œuvre de la réforme et y apporter des solutions ;

- de trouver des solutions à toutes autres difficultés de nature à compromettre l'avancement de la réforme ;

- d'examiner et de valider les points semestriels d'avancement de la réforme à présenter en Conseil des Ministres par le Ministre de l'Économie et des Finances. Le rapport trimestriel sur l'état d'avancement de la réforme, validé par le Comité National de Pilotage, fait objet de discussions au sein du Comité Technique Mixte, avant d'être présenté à la rencontre trimestrielle de dialogue avec les PTF. L'Unité de Gestion est l'organe d'exécution du Comité National de Pilotage. Chaque direction ou Institution a nommé un point focal dans le but de faciliter les échanges avec cette dernière.

- Le Comité Technique Mixte

Le Comité Technique Mixte (CTM) est la structure d'orientation de la réforme. Il est composé des structures impliquées dans la mise en œuvre des réformes et du groupe des PTF soutenant la réforme. Le Comité Technique Mixte se réunit une fois par trimestre pour apprécier l'état d'avancement de la mise en œuvre des réformes, discuter du rapport d'avancement et valider les actions qui sont prises pour améliorer l'efficacité des réformes en cours. En début d'année, le Comité Technique Mixte examine le plan de travail annuel de la réforme soumis par l'UGR ainsi que les modalités pratiques de sa mise en œuvre.

- L'Unité de Gestion de la Réforme (UGR)

Pour effectuer le suivi de l'opérationnalisation du Plan d'Actions pour l'Amélioration du Système de Gestion des Finances Publiques, il a été créé au Ministère chargé de l'Économie et des Finances, une Unité de Gestion de la Réforme (UGR). L'UGR a la responsabilité de l'opérationnalisation du Plan d'Actions. Plus précisément, elle est chargée de :

- la préparation des plans annuels d'opérations et de leurs budgets ;
- l'élaboration du plan de passation des marchés ;
- la coordination de la mise en œuvre de la réforme;
- la centralisation des rapports d'avancement produits par les structures d'exécution ;
- la production d'un rapport trimestriel sur l'état d'avancement de la réforme;
- l'organisation des réunions du Comité National de Pilotage et du Comité Technique Mixte.

De même, à chaque spécialiste de l'UGR est associé un certain nombre de composantes. Ainsi, pour le spécialiste des régies financières il s'agit des composantes 5, 6, 9, 15 ; pour le spécialiste de la chaîne des dépenses les composantes 1, 2, 3, 4, 7 ; pour le

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
spécialiste des organes de contrôle les composantes 10,14 ; et pour le spécialiste en passation des marchés celles 8,13. Quant à la composante 16 elle est sous le contrôle du responsable aux affaires administratives et financières.

En 2011, il a été initié une auto-évaluation par la méthodologie PEFA. Alors sur la base du rapport d'évaluation de 2011, et les différentes études menées, il y a eu une révision du PAAGFP en 2012, qui a entraîné l'avènement de la 17^e composante intitulée capacités de production et de diffusion des informations sur les cadres règlementaires, les budgets des administrations et les statistiques sur les finances publiques.

En 2014, s'est déroulé une nouvelle évaluation qui a permis l'adoption du nouveau cadre stratégique de gestion des finances publiques. On constate ainsi l'existence d'un document pour une meilleure gestion des finances publiques.**Constat Significatif(CS) N°1 : l'existence d'un document pour une meilleure gestion des finances publiques(force).**

A- Méthode de mise en œuvre du PAAGFP

Le PAAGFP est un plan décliné sous forme de composantes. A chaque composante est associé un ensemble de projets dans lesquelles sont réparties des activités permettant de les réaliser. Ainsi, le projet principal est le Projet d'Appui à la Gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires (PAGFPACAF).

1- Description du PAGFPACAF

Il est conçu dans le cadre du renforcement des acquis et la mise en œuvre des réformes adéquate. C'est un projet d'appui à certaines structures de recettes, de marchés publics, de contrôle externe, de promotion du secteur privé etc. il est un projet de la Banque Africaine de Développement (BAD) avec contrepartie béninoise. On constate ainsi une disponibilité des partenaires à financer les projets de développement. **CSN°2 : disponibilité des partenaires à financer les projets de développement (opportunité).** Aussi, est-il financé en deux volets : don et prêt. Il faut préciser qu'en février 2013, le volet prêt a été annulé de la convention de financement. L'objectif du projet est d'accroître les capacités techniques et l'efficacité des acteurs de passation des marchés et du contrôle externe pour une meilleure gestion des finances publiques et de renforcer la capacité des structures intervenant dans la mobilisation des ressources publiques et la promotion du secteur privé. Plusieurs institutions étatiques bénéficient dudit projet. Il s'agit entre autres de :

- la chambre des comptes ;
- l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) ;
- la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

- le Ministère du Développement de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) ;
- la Direction Générale des Impôts (DGI) ;
- Le Secrétariat Permanent du Conseil de Promotion d'Investissement (SP/CPI).

On constate que plusieurs structures étatiques bénéficient des activités dudit projet. **CS N°3 : le projet contribue à apporter un plus à plusieurs structures étatiques (force).**

De même, il est décliné en plusieurs activités regroupées par rubriques. Dans la rubrique renforcement de la gestion des finances publiques comme activités on a :

- A1 : modernisation des outils de passation des marchés (équipements informatiques pour le Système Intégré de Gestion des Marchés Publics : SIGMaP), édition et diffusion des guides à l'intention des acteurs de la chaîne de passation des marchés, logiciels de gestion des marchés publics) ;
- A2 : Amélioration de la qualité du portefeuille (fourniture d'équipements informatiques et acquisition de logiciel au profit de la primature du MDAEP, réalisation des câblages des réseaux informatiques locaux et interconnexion du MDAEP) ;

Dans la rubrique amélioration du climat des affaires les activités sont telles que :

- A1 : amélioration du cadre institutionnel et fiscal (acquisition d'un logiciel d'audit des comptabilités informatisées)
- A2 : renforcement des structures d'appui au secteur privé (équipements informatiques et logiciels pour le SP/CPI). A cela s'ajoute des services de consultants et des formations.

L'acquisition de ces biens et services se fait suivant les procédures instituées dans la loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public sous le contrôle des bailleurs ou suivant la procédure du bailleur lui-même (BAD ou UE dans le cas d'espèce).

2- Procédure de réalisation des activités du PAGFPACAF

A ce niveau, le spécialiste des marchés publics de l'UGR est chargé de veiller à l'application des procédures du bailleur par la Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) de la structure bénéficiaire. L'UGR représente une interface entre le bailleur et la structure bénéficiaire du financement de l'activité tout au long de la

procédure. Cependant il n'est pas rare de remarquer que certaines structures conduisent par elles-mêmes, la procédure de passation sans associer l'UGR. Celles-ci après attribution du marché envoient le rapport d'évaluation à l'UGR pour avis du bailleur. Les avis de non objection n'étant pas requis à chaque étape, le bailleur rejette le dossier pour reprise de la procédure en tenant compte de ses exigences. Il en découle le problème de méconnaissance des procédures du bailleur par les structures bénéficiaires. **CS N°4 : la méconnaissance des procédures du bailleur par les structures bénéficiaires (faiblesse).**

En effet, la conception du projet débute de l'élaboration de son rapport d'évaluation. C'est un document qui décrit le projet dans toute son entièreté, et contient aussi la convention de financement. Ainsi, lorsque ce rapport est élaboré il est envoyé à toutes les structures bénéficiaires après signature par les autorités compétentes. L'UGR organise donc des réunions avec les structures pour discuter des marchés à passer, des délais et des exigences du bailleur. Il faut préciser que la plupart des marchés passés par l'UGR dans le cadre du projet sont des marchés de fournitures et de prestations intellectuelles.

Une fois cette étape passée, chaque structure élabore les termes de référence des marchés la concernant qu'elle envoie à l'UGR pour transmission au bailleur en vue de l'obtention de l'avis de non objection qui prend un délai de 15 jours au moins. A ce niveau, nous avons constaté que les structures bénéficiaires peinent à envoyer les termes de référence à l'UGR. Ce n'est qu'après plusieurs rappels que celles-ci finissent par envoyer les termes de référence. Il se pose donc le problème du retard dans l'envoi des termes de référence par les structures bénéficiaires. **CS N°5 : retard dans l'envoi des termes de référence par les structures bénéficiaires (faiblesse).** Après l'obtention de l'avis de non objection de la BAD, les demandes de propositions (marchés de prestations intellectuelles) ou dossier d'appel d'offres (marché dont le montant est supérieur au seuil de passation) sont rédigés et transmis à la BAD pour l'obtention de l'avis de non objection. Pour la célérité des affaires, l'UGR transmet à la BAD les termes de référence et dossier d'appel d'offres au même moment. Le dossier d'appel d'offres est aussi transmis à la DNCMP pour obtention du « bon à lancer » et publication.

Ce n'est qu'après cette étape que la procédure d'avis d'appel d'offres ouvert ou restreint est lancée. Ainsi les prestataires sont invités à y participer en achetant le dossier et en déposant leurs offres dans le délai convenu. En présence de la structure bénéficiaire et des soumissionnaires, il est procédé à la séance d'ouverture des plis. L'évaluation est faite par une commission mise en place pour la circonstance. Le procès-verbal d'ouverture de

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

plis et le rapport de dépouillement des offres sont envoyés à la BAD pour l'obtention de l'avis de non objection et à la DNCMP pour l'obtention de son avis. Il faut préciser que l'avis du bailleur domine celui des organes de contrôle nationaux. Une fois l'accord du bailleur obtenu, le marché est signé par les autorités compétentes et le titulaire. Conformément aux dispositions de l'article 106 de la loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin, tout marché public doit être conclu, signé et approuvé avant tout début d'exécution. Ainsi donc, le marché peut être exécuté.

L'exécution du marché dépend du type de marché. S'agissant des marchés de fournitures, il s'agit de la livraison du matériel concerné à la structure bénéficiaire. S'agissant des marchés de prestations intellectuelles, il s'agit de la réalisation de l'étude ou de la formation à la structure. Après accomplissement de sa tâche, le prestataire doit être payé.

3- Modes de paiement des prestataires

Le paiement se fait :

- soit par un mode direct par le bailleur de fonds après un envoi des différentes pièces attestant de la réalisation effective de la prestation dans le délai et du respect de la procédure;
- soit par le compte du service épargne du Trésor Public où sont logés les fonds de la structure bénéficiaire du financement.

a- Cas du paiement direct

Le paiement direct est une méthode de décaissement des partenaires selon laquelle, les fonds sont directement virés sur le compte bancaire du prestataire. Par cette méthode, il est presque impossible à l'Etat d'enregistrer et de contrôler les décaissements relatifs au projet à moins que les informations relatives au paiement de la dépense soient fournies à temps par le partenaire. Ce qui n'est souvent pas le cas. Cela pose le problème du retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires. **CS N°6 : retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires.** Cependant, cette méthode permet aux prestataires d'être payés à temps et aux bailleurs de s'assurer de l'exécution de la prestation.

b- Cas du paiement sur le compte épargne de l'UGR au Trésor

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

Dans le cadre de l'accord du financement pour le PAAGFP, les ressources mises à la disposition du Bénin ont été logées au Trésor public dans le compte des différentes structures bénéficiaires. Ainsi, pour le paiement de la réalisation de certaines activités, l'UGR délivre des chèques du Trésor public aux prestataires.

Après réception de son chèque, pour un montant inférieur à 2.000.000 FCFA, le prestataire peut se faire payer directement à la caisse du service Epargne du Trésor comme il peut le déposer aussi sur son compte dans une banque primaire.

Lorsque le montant du chèque est supérieur à 2.000.000 FCFA, le prestataire fait une remise du chèque auprès de sa banque primaire qui se charge, après compensation bancaire de positionner les fonds sur son compte ouvert dans ses livres. Le délai normal de positionnement des fonds sur le compte du bénéficiaire est de 72h pour les comptes dont les chèques sont normalisés. Mais pour les autres comptes du Trésor public, le positionnement de leurs chèques sur les comptes prend des délais beaucoup plus longs. Ceci est dû au fait que le comptable public tenant compte de l'unicité de la caisse de l'état, gère les sorties de fonds en fonction de la disponibilité dans la caisse. On constate les impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique. **CSN°7 : impacts négatifs du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique (faiblesse).**

Quand l'Etat n'a donc pas les ressources suffisantes pour payer le chèque dans le délai ou lorsqu'il y a des dépenses de souveraineté plus urgentes, il ne peut satisfaire la banque ou ne peut payer le chèque que plus tard. Il se pose donc le problème du retard accusé par l'Etat dans le paiement des prestataires d'où une gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat. **CSN°8 : gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat (faiblesse).** Cela s'illustre dans le tableau ci-après :

Tableau 1 : Situation de quelques chèques compensés et payés de 2013 à 2015

	N° du chèque du service Epargne	Bénéficiaires	Dates d'émission	Montants	Banques primaires	Dates de paiements
2013	0630159	Sos SERMB Batîmat	27/02/2013	3 039 132	DBB	30/01/2014
	0553407	CNSS PEDRO FABRICE	11/10/2013	2 565 400	BSIC	25/02/2014
	0655115	MOOV BENIN Etisalat	06/01/2013	2 512 830	BA	04/03/2014
	0684805	CNHJ	03/07/2014	9 600 000	UBA	16/01/2015

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

2014	0639621	ODEM	04/06/2014	3 000 000	BOA	15/05/2015
	0659115	CNSS	19/01/2014	3 395 679	ORA	13/02/2015
2015	0713980	CFP RAHAAB'S	15/01/2015	8 506 800	BOA	15/05/2015
	0719535	FRATERNITE	18/02/2015	2 125 000	BSIC	03/06/2015
	0707974	SBEE	27/02/2015	3 000 255	ORA Bank	03/06/2015

Source : Service de la Trésorerie (Décembre 2015)

Il est à noter que, tant que les chèques de tous les comptes du Trésor ne seront pas normalisés comme c'est le cas des banques primaires, il se posera toujours un problème de retard pour le paiement des prestataires. Le trésor arrivera à cette normalisation quand la réforme en cours actuellement au niveau du MEFPD relative à l'arrimage des dépenses en fonction des recettes va aboutir à de bons résultats. Pour le moment, ce n'est pas le cas.

Il est à signaler que toute modification apportée au contrat doit être notifiée au bailleur. Le non-respect des exigences du bailleur et le non-respect des procédures entraînent l'annulation pure et simple des crédits. De même que, pour plusieurs raisons différentes, les structures perdent les crédits qui leur sont accordés. **CS N°9 : perte récurrente des dons accordés par les bailleurs aux structures bénéficiaires (faiblesse).**

Nous avons aussi constaté le non-respect des délais d'exécution des activités qui prolongent et modifient les délais d'exécution du projet. **CS N°10 : non-respect des délais d'exécution des activités du projet (faiblesse).** Cette attitude amplifie la rigueur du bailleur et son contrôle dans l'exécution du projet à travers les missions qu'il envoie, les documents à adresser pour son avis de non objection. **CS N°11 : rigueur et contrôle du bailleur à chaque étape de la procédure (opportunité).**

B- La gestion des opérations de trésorerie à l'UGR

Elle est assurée par le comptable en collaboration avec le Responsable des Affaires Administratives et Financières (RAAF). En effet, dans le cadre de certaines activités, le comptable effectue des retraits sur le compte du Trésor public. Ainsi, celui-ci peut procéder au paiement direct de certains prestataires et assurer la mise en place de la logistique dans le cadre des activités. Au cours de notre stage, nous avons constaté l'absence d'un inventaire de caisse régulier et de contrôles inopinés de caisse assorti d'un procès-verbal. Ce qui pose le problème de détection tardive des pertes éventuelles sur les comptes. **CS N°12 : détection tardive des déficits éventuels sur les comptes (faiblesse).** De même, normalement les règles de contrôle interne imposent d'établir des contrôles de

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
caisse et de rapprochements bancaires et de les soumettre à l'approbation des autorités hiérarchiques. Il a été constaté que les rapprochements bancaires sont produits automatiquement pour le compte d'opérations du trésor mais les réconciliations bancaires en ce qui concerne le compte spécial BCEAO ne sont pas élaborées à la fin de chaque mois. Ce qui pose le problème de difficultés de justification systématique des soldes de disponibilité au niveau des banques et de la caisse du projet. **CS N°13 : difficultés de justification systématique des soldes de disponibilité au niveau des banques et de la caisse du projet (faiblesse).**

Outre le projet PAGFPACAF, l'UGR dans le cadre de la réalisation des différentes tâches qui lui sont assignées dispose d'un manuel de procédures. Cependant, nous avons eu à constater que ce manuel n'est pas utilisé à cause de son inadaptation aux réalités de ladite structure. **CS N°14: non utilisation du manuel de procédures de l'UGR (faiblesse).**

I- Etat des lieux à l'externe et inventaire des observations de stage

A- Etat des lieux à l'externe

Il s'agit ici de faire l'état des lieux relatif aux effets de l'environnement sur les activités de l'UGR.

1- Le microenvironnement

- Par rapport aux partenaires, ils sont des organismes internationaux disposés à apporter leur contribution pour le développement tout en ayant une preuve de l'utilisation des fonds pour l'objectif visé. On constate ainsi une disponibilité des fonds pour le financement des activités. **CS N°15 : une disponibilité des fonds du bailleur pour le financement des activités (opportunité).**
- Par rapport aux usagers, ce sont des acteurs du système des finances publiques qui viennent acquérir les documents ou textes édités dans le domaine. On constate à travers cela une vulgarisation des textes. **CSN°16 : une vulgarisation des textes (atout).**

2- Le macro-environnement

- Par rapport à l'environnement international, les cadres de l'UGR dans la mise en œuvre de leurs tâches sont confrontés à l'usage de plusieurs procédures et exigences des partenaires techniques et financiers. Ils sont donc astreints à des voyages de formation pour un renforcement de capacités.

- L'environnement politico-juridique : dans le cadre de l'élaboration des réformes du système de gestion des finances publiques, l'UGR veille à une adéquation avec les standards internationaux. Ainsi les réformes sont élaborées en prenant en compte nos réalités mais aussi les normes internationales.

B- Inventaire des atouts et des problèmes et liste des problématiques possibles

De la description des différentes activités de l'UGR, il ressort un certain nombre de forces et d'opportunités (atouts) qui peuvent concourir à la réussite des missions de cette institution. Il est aussi à noter la présence d'un ensemble de faiblesses ou de menaces (problèmes) qui sont susceptibles de constituer des freins à l'atteinte de ces missions.

1- Les atouts

Des activités de l'UGR, les forces et opportunités suivantes peuvent être ressorties :

- 1- l'existence d'un document pour une meilleure gestion des finances publiques (force) ;
- 2- la disponibilité des partenaires à financer les projets de développement (opportunité) ;
- 3- le projet contribue à apporter un plus à plusieurs structures étatiques (force) ;
- 4- une disponibilité des fonds du bailleur pour le financement des activités (opportunité) ;
- 5- une vulgarisation des textes (atout) ;
- 6- une rigueur et un contrôle du bailleur à chaque étape de la procédure (opportunité).

2- Les problèmes

- 7- la méconnaissance des procédures du bailleur par les structures bénéficiaires (faiblesse) ;
- 8- le retard dans l'envoi des termes de référence par les structures bénéficiaires (faiblesse) ;
- 9- le retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires (faiblesse) ;
- 10- l'impact négatif du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique (faiblesse) ;

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

- 11- la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat (faiblesse) ;
- 12- la perte récurrente des dons accordés par les bailleurs aux structures bénéficiaires (faiblesse) ;
- 13- le non-respect des délais d'exécution des activités du projet (faiblesse) ;
- 14- la détection tardive des déficits éventuels sur les comptes (faiblesse) ;
- 15- les difficultés de justification systématique des soldes de disponibilité au niveau des banques et de la caisse du projet (faiblesse) ;
- 16- la non utilisation du manuel de procédures de l'UGR (faiblesse).

Paragraphe 2 : Choix du problème à résoudre (PAR)

Après une identification des différents groupes de PAR possibles, il s'agira pour nous de faire ressortir le plus pertinent et d'émettre la perspective théorique y afférente.

I- Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre

A ce niveau, les problèmes spécifiques seront regroupés par centre d'intérêt afin d'identifier les différents problèmes à résoudre qui se dégagent de l'état des lieux.

A- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts

Les centres d'intérêt retenus se présentent comme suit :

- Centre d'intérêt n°1 : Procédure de passation des marchés publics dans le cadre des activités du PAAGFP
- Centre d'intérêt n°2 : Mise en œuvre du Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP) ;
- Centre d'intérêt n°3 : Gestion de la trésorerie à l'UGR.

Les centres d'intérêt sont ainsi assimilés aux activités du projet et de l'UGR et les différents problèmes spécifiques y relatifs sont associés à chaque centre d'intérêt comme le montre le tableau n°1.

B- Synthèse des groupes de problèmes possibles

Cette synthèse est présentée dans le tableau n°1.

Tableau n°2 : Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

	Centres d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés des problèmes à résoudre
1	Procédure de passation des marchés publics dans le cadre des activités du PAAGFP	<ul style="list-style-type: none"> • la méconnaissance des procédures du bailleur par les structures bénéficiaires • retard dans l'envoi des termes de référence par les structures bénéficiaires • perte récurrente des dons accordés par les bailleurs aux structures bénéficiaires • non-respect des délais d'exécution des activités du projet 	Retard dans la mise en œuvre des procédures de passation	Problème de retards liés à la mise en œuvre des procédures de passation des marchés
2	Mise en œuvre du Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP)	<ul style="list-style-type: none"> • retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires • impacts négatifs du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique • gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat 	Mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP	Problème de la mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
3	Gestion de la trésorerie à l'UGR	<ul style="list-style-type: none"> • détection tardive des déficits éventuels sur les comptes • difficultés de justification systématique des soldes de disponibilité au niveau des banques et de la caisse du projet • non utilisation du manuel de procédures de l'UGR 	Gestion peu efficace de la trésorerie à l'UGR	Problème de la gestion peu efficace de la trésorerie à l'UGR

Source : résultats des états des lieux

II-Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : la problématique de l'étude

Dans cette section, nous avons opéré le choix du groupe de problème le plus pertinent selon nous et dégagé la perspective théorique y relative.

A- Choix et spécification du problème à résoudre

❖ Choix du PAR

L'analyse et le regroupement par centres d'intérêts des différents problèmes identifiés nous ont permis de relever d'importants problèmes à résoudre dont la résolution permettra à l'UGR de mieux accomplir sa mission. Ces problématiques se présentent comme suit :

- Problème de retards liés à la passation des marchés ;
- Problème de la mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP ;
- Problème de la gestion peu efficace de la trésorerie à l'UGR.

Ces différents problèmes relevés abordent des thématiques relevant de domaines divers. Cependant, ne pouvant résoudre les trois, il nous revient alors de choisir le plus pertinent dans la présente étude.

Le problème de retards liés à la passation des marchés publics est pertinent compte tenu du rôle prépondérant des marchés publics dans l'appareil étatique. De même, la résolution de cette problématique permettrait une célérité dans les acquisitions de l'Etat. Par ailleurs, il peut être résolu à travers une volonté des différents acteurs de la chaîne et la mise en application effective des différentes réformes prises dans le domaine.

Le problème de la gestion peu efficace de la trésorerie à l'UGR est un problème qui regroupe des problèmes internes à l'UGR. Ceux-ci peuvent être résolus à travers la réalisation et prise en compte des recommandations du manuel de procédures.

Quant au problème de la mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs : cas du PAAGFP, elle se justifie par le fait que la gestion des dépenses publiques demeure encore confrontée à des difficultés dans la gestion budgétaire et comptable. La mise en place d'un système de gestion des ressources publiques permettant une réduction substantielle de la pauvreté grâce à une plus grande efficacité et une plus grande transparence de la dépense publique constitue l'objectif fondamental du gouvernement béninois. Face à cet impératif, de nombreux programmes de réformes et grands projets dans divers secteurs ont été mis en œuvre. C'est ainsi que dans le secteur des finances publiques, il a été élaboré un Plan d'Actions pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP) dont les projets financés par la Banque Africaine de

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
Développement (BAD), vise une gouvernance financière renforcée avec l'adoption d'un cadre juridique des finances publiques et une budgétisation axée sur les résultats conformes aux directives communautaires de l'UEMOA, l'adoption de plans annuels de passation des marchés par les autorités contractantes et la transformation de la Chambre des Comptes de la Cour suprême en une Cour des Comptes. Ce programme regroupe plusieurs projets en faveur de plusieurs structures bénéficiaires dont le projet d'appui à la gestion des finances publiques et à l'amélioration du climat des affaires et met à contribution différents acteurs de la chaîne des dépenses publiques et de l'exécution des marchés publics. L'exécution financière des activités menées dans le cadre de ces projets pose parfois des problèmes bien que s'agissant d'un projet sur financement extérieur. Il nous a donc paru opportun de porter notre choix sur la résolution du **problème de mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP** et des problèmes spécifiques ci-après :

- retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires ;
- impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique ;
- gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat.

❖ **Spécification du PAR**

La spécification du groupe de problèmes à résoudre passe par la précision des contours du groupe de problèmes choisis. Le PAR retenu étant celui de la mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP, La présente étude se propose d'identifier les causes se trouvant à l'origine des problèmes spécifiques (PS) qui sont :

- PS1 : retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires ;
- PS2 : impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique ;
- PS3 : gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat.

Le PAR retenu pose la thématique de la gestion des ressources extérieures logées au Trésor Public pour le financement des projets ciblés. Gestion pas très optimale qui se manifeste par les plaintes des prestataires ou fournisseurs. Cette problématique met en exergue le rôle de banquier que joue l'Etat pour les structures. Nous nous fonderons donc de façon générale sur une approche qui permet de bien appréhender le rôle de banquier de l'Etat. Ce type d'approche pourra surtout servir à la résolution du problème spécifique n°2 relatif à l'impact négatif du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique. Pour le problème spécifique n°3 portant sur la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat, nous

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
nous baserons sur notre cours de gestion de la trésorerie des organismes publics. Quant au problème spécifique n°1 lié au retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires par le bailleur, il s'agit d'identifier des normes portant sur les procédures d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures et de gestion de la traçabilité des opérations dans les livres de l'Etat.

C'est dans l'optique d'apporter notre contribution à la résolution de ces problèmes spécifiques que nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème : « **problématique de l'optimisation de la procédure de mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP** ». La perspective théorique de résolution est présentée en **annexe n°3**.

CHAPITRE II :

Cadre théorique de l'étude et conditions
d'optimisation de la mise en œuvre des financements
extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
CHAPITRE II : Cadre théorique de l'étude et conditions d'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés :cas du PAAGFP

Le présent chapitre porte sur les aspects théoriques et méthodologiques de l'étude, puis sur l'établissement du diagnostic et les approches de solutions pour une optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés.

SECTION I : Cadre théorique et méthodologique de l'Etude

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la présente étude sera axée sur la problématique de **l'optimisation de la procédure de mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP**. Le problème général lié à cette problématique est :**la mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP**. Il est caractérisé par les problèmes spécifiques suivants :

Problème spécifique n°1 : retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires ;

Problème spécifique n°2 : impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique ;

Problème spécifique n°3 :gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat.

Au regard desdits problèmes, les objectifs de l'étude et les hypothèses de travail seront fixés et il sera procédé à une revue de littérature. Sur cette base, sera opéré le choix des outils de collecte et d'analyse des données.

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses de l'étude et revue de littérature

I- Objectifset hypothèses de l'étude

A- Objectifs de l'étude

Il s'agit pour nous de faire des déclarations d'intention en termes de résolution de chaque problème suivant un objectif général et des objectifs spécifiques.

1- Objectifs de développement

Ils sont des déclarations d'intention de résolution du problème identifié.

a- Objectif Général de Développement (OGD)

Cet objectif est de conseiller les conditions d'optimisation de mise en œuvre des financements extérieurs ciblés.

b- Objectifs Spécifiques de Développement (OSD)

Chaque objectif spécifique de développement est relié à un problème spécifique. Ainsi, nous avons :

- pour le problème spécifique n°1 : Proposer des mesures pour l'envoi à temps du relevé de paiement des prestataires par le bailleur;
- pour le problème spécifique n°2 : Suggérer les conditions pour la réduction des impacts négatifs du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique ;
- pour le problème spécifique n°3 : Envisager les conditions d'une gestion efficace de la trésorerie de l'Etat.

2- Objectifs de recherche

Ils sont des déclarations d'intention de réalisation de recherche par rapport à chaque problème.

a- Objectif Général de Recherche

Il s'agit ici de : **Déterminer les conditions d'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés.**

b- Objectifs Spécifiques de Recherche

Les objectifs spécifiques de recherche se résument comme suit :

- pour le problème spécifique n°1 : construire une stratégie de réduction du retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires;
- pour le problème spécifique n°2 : identifier les causes de l'impact négatif du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique ;
- pour le problème spécifique n°3 : rechercher les facteurs inhibant la gestion efficace de la trésorerie de l'Etat.

B- Hypothèses liées aux problèmes en résolution

Elles sont formulées après la détermination des causes les plus plausibles liées aux différents problèmes spécifiques en résolution.

1- Hypothèse liée au problème spécifique n°1

Le retard dans l'obtention des relevés de paiement des prestataires pourrait être imputé aux causes possibles suivantes :

- omission dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement du bailleur ;
- non prise en compte par le bailleur de la traçabilité de l'opération dans la comptabilité de l'Etat.

La première cause qui a trait à l'omission dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement du bailleur renvoie aux clauses de la convention et aux modalités de paiement. Malgré la réalisation des opérations, le bailleur devra veiller à envoyer les avis de décaissement au pays à temps pour faciliter la tenue de la comptabilité aux comptables. Cette cause est la plus plausible.

Quant à la non prise en compte par le bailleur de la traçabilité de l'opération dans la comptabilité de l'Etat, cette cause ne semble pas expliquer le problème spécifique. En effet, le bailleur s'assure déjà d'une traçabilité des opérations dans les caisses de l'Etat. Cette cause peut donc être écartée.

Ainsi, la cause la plus plausible au problème du retard dans l'obtention des relevés de paiement des prestataires est celle de l'omission dans la procédure, de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement du prestataire par le bailleur.

L'hypothèse liée au problème spécifique n°1 est la suivante : **le retard dans l'obtention des relevés de paiement des prestataires est dû à l'omission dans la procédure, de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement du prestataire par le bailleur (hypothèse spécifique n°1).**

2- Hypothèse liée au problème spécifique n°2

En ce qui concerne les impacts du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique, les causes supposées ci-après peuvent en être à la base :

- le logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures ;
- le rythme élevé d'exécution des dépenses par rapport à celui de recouvrement des recettes ;

- l'indisponibilité des ressources dans les caisses de l'Etat.

La gestion des finances publiques est régie par les principes des finances publiques dont le principe de l'unicité de caisse. D'après ce principe, **le comptable dispose d'un compte auprès du Trésor qui se charge de le créditer de toutes les recettes et de le débiter de toutes les dépenses.**

Le Trésor Public est donc le banquier de toutes les personnes publiques. Il résulte donc que ces dernières ne peuvent pas placer leurs disponibilités dans les banques privées mais doivent les utiliser pour alimenter la trésorerie commune. En effet, toutes les entrées de ressources peu importe leur provenance, sont logées dans une même et unique caisse. De même, ils ne sont pas utilisés compte tenu de l'objectif pour lequel ils ont été reçus. Par ailleurs, le logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures est une cause qui explique le problème dans la mesure où conformément au cours dispensé dans ladite matière, le compte du projet est ouvert dans une banque privée pour garantir le paiement à temps des prestataires.

Le trésor Public est une banque de l'Etat. A ce titre, il assure l'exécution des dépenses et le recouvrement des recettes au profit de l'Etat. La cause relative au rythme élevé d'exécution des dépenses par rapport à celui de recouvrement des recettes pourrait expliquer le problème spécifique. Le fait que l'Etat, chaque année est confronté à un taux de charges plus élevé que celui des ressources entraîne l'indisponibilité de ressources dans les caisses de l'Etat empêchant ainsi la couverture de toutes les charges notamment le paiement des prestataires dans les délais. Mais elle ne semble pas être la cause la plus plausible.

Ainsi, la cause retenue pour le problème de l'impact du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique est le logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public. Nous pouvons donc formuler l'hypothèse n°2 : **l'impact négatif du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique est imputable au logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public (hypothèse spécifique n°2).**

3- Hypothèse liée au problème spécifique n°3

La gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat pourrait s'expliquer par :

- le taux élevé des dépenses de fonctionnement dans l'administration publique ;
- le caractère peu sincère des prévisions budgétaires

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

- indisponibilité des ressources financières dans les délais pour l'exécution de des dépenses.

Le taux élevé des dépenses de fonctionnement dans l'administration publique est un aspect dont l'appréciation est propre à chaque acteur administratif. Cela ne peut donc servir à la construction d'une hypothèse. Nous ne retiendrons donc pas cette cause comme la plus plausible.

Par contre, le caractère peu sincère des prévisions budgétaires revêt une importance dans la mesure où elle représente la base d'une bonne exécution financière. De même, les prévisions de trésorerie permettent à l'Etat de maîtriser la situation et d'éviter les difficultés de trésorerie. Cependant cette cause ne semble pas assez pertinente pour justifier le problème spécifique. La cause la plus plausible est celle n°3 qui est l'indisponibilité des ressources financières dans les délais pour l'exécution de des dépenses. Nous pouvons donc retenir l'indisponibilité des ressources financières dans les délais pour l'exécution de des dépenses comme cause du problème spécifique n°3. L'hypothèse en rapport avec ce problème spécifique est formulée de la manière suivante : **l'indisponibilité des ressources financières dans les délais pour l'exécution des dépenses entraîne une gestion peu efficace de la trésorerie. Il faut donc dire que la disponibilité des ressources financières pour l'exécution à temps des dépenses publiques permet d'améliorer la gestion de la trésorerie (hypothèse spécifique n°3).**

Au regard de tout ce qui précède, le tableau de bord de notre étude relative à la problématique de la mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs : cas du PAAGFP est présenté dans le tableau n°2.

Tableau n°3 : Tableau de bord de l'étude : « pour une mise en œuvre efficace des financements extérieurs : cas du PAAGFP »

Niveaux d'analyse	Problématique *	Objectifs	Causes supposées	hypothèses
Niveau général	Problème général : mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs ciblés	Objectif général : contribuer à l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés		
Niveaux spécifiques	1 Problème spécifique n°1 : retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires	Objectif spécifique n°1 : construire une stratégie de réduction du retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires	Cause spécifique n°1 : omission dans la procédure, de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement du prestataire par le bailleur	Hypothèse spécifique n°1 : le retard dans l'obtention des relevés de paiement des prestataires est dû à l'omission dans la procédure, de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement du prestataire par le bailleur
	2 Problème spécifique n°2 : impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique	Objectif spécifique n°2 : identifier les causes de l'impact négatif du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique	Cause spécifique n°2 : logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public	Hypothèse spécifique n°2 : l'impact négatif du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique est imputable au logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public
	3 Problème spécifique n°3 : gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat	Objectif spécifique n°3 : rechercher les facteurs inhibant la gestion efficace de la trésorerie de l'Etat	Cause spécifique n°3 : l'indisponibilité des ressources financières dans les délais pour l'exécution des dépenses	Hypothèse spécifique n°3 : la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat s'explique par l'indisponibilité des ressources financières dans les délais pour l'exécution des dépenses

Source : Synthèse des éléments de l'état des lieux et de la revue à mi-parcours de l'étude

*problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés

I- Revue de littérature sur les problèmes en résolution

Elle est un point des connaissances sur le problème général, les problèmes spécifiques en termes de théorie disponible et d'approche empirique disponible.

L'expression *gestion des finances publiques (GFP)* sert depuis quelques années de cadre à un débat animé sur les capacités et la réforme des finances publiques dans les pays en développement. L'importance de la GFP découle du rôle central que jouent les finances publiques dans un Etat démocratique désireux de se développer : une politique budgétaire axée sur des objectifs et une gestion budgétaire transparente sont à la base de prestations publiques visant à réduire la pauvreté et à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dans les pays en développement. Pour ce qui est du contrôle des finances publiques, il compte parmi les tâches clés des parlements. La transparence des finances publiques de même que la participation de la population et de groupements de la société civile à l'établissement du budget témoignent du bon fonctionnement d'un système fondé sur l'obligation des autorités de rendre compte de leur action. A ce titre, des systèmes de GFP transparents et participatifs contribuent à faire respecter les droits humains, au sens d'autonomisation. Ils permettent en effet aux citoyens d'influencer et d'adapter les milieux et les institutions politiques afin que ceux-ci servent leurs intérêts, de revendiquer leurs droits et de se faire entendre auprès des élites politiques. Puisque les divers éléments et sous-systèmes abordés dans le débat sur la gestion des finances publiques ont une portée considérable, on tend désormais à parler plus largement de *bonne gouvernance financière*. On applique alors les principes de la bonne gouvernance au secteur des finances publiques (voir encadré 1).

Encadré 1 : Principes de la bonne gouvernance appliqués aux finances publiques

- ***Légitimité***. Elle désigne la légitimation démocratique des décisions de politique financière. Elle englobe également une participation appropriée, équilibrée et non discriminatoire de la population (égalité entre femmes et hommes).
- ***Obligation de rendre compte***. Ce principe comprend la responsabilité et l'obligation des instances étatiques de rendre compte aux citoyens de leurs actes et passe par la transparence sur les activités de l'Etat. L'efficacité et l'efficience de l'administration des finances publiques dépendent en effet de la possibilité dont bénéficient et usent la société et ses citoyens de demander des comptes à l'Etat.
- ***Légalité***. Ce principe oblige la politique et l'administration financière publique à respecter un cadre légal valable pour tous, équitable et impartial (obligation de

l'administration de respecter le droit). La légalité des finances publiques garantit principalement leur prévisibilité et leur contrôle en toute fiabilité.

- ***Efficacité.*** Ce principe décrit la volonté et la capacité des organes et institutions publics d'accomplir leurs tâches. L'amélioration de l'efficacité dans le cadre de la bonne gouvernance financière passe avant tout par le renforcement des capacités des institutions publiques à gérer les ressources publiques.
- ***Action de l'Etat axée sur le développement.*** Ce principe se réfère aux valeurs fondamentales qui régissent l'activité étatique : justice sociale, et économie de marché. Ces valeurs doivent transparaître non seulement dans les recettes, mais aussi dans les dépenses de l'Etat.

Source: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Good Financial Governance – Good Governance in Public Finance*, Fiscal Studies, n° 3, Eschborn, 2006.

L'efficacité de la gestion des finances publiques dans les pays en développement est au cœur du débat international sur l'augmentation des ressources destinées à la coopération au développement, sur l'efficacité et les risques de nouvelles formes de coopération (notamment les aides budgétaires), ainsi que sur le renforcement de la coordination et de l'harmonisation des activités des donateurs. Un vaste consensus s'est aujourd'hui établi autour de l'idée que pour assurer une mise en œuvre efficace des ressources de la coopération au développement, il importe de confier autant que possible leur gestion aux systèmes et aux structures des pays bénéficiaires. En adoptant la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* en mars 2005, les Etats donateurs et bénéficiaires se sont entre autres engagés à accroître le nombre des pays en développement dotés d'un véritable système de gestion des finances publiques et qui respectent, ou s'efforcent de respecter, les bonnes pratiques internationalement reconnues dans ce domaine. Il n'en demeure pas moins que l'initiative et le pilotage des réformes nécessaires incombent aux pays bénéficiaires. De plus, les donateurs ont convenu de confier la mise en œuvre de leurs contributions aux systèmes nationaux de GFP dans les pays qui respectent déjà les bonnes pratiques en la matière ou ont lancé les programmes de réforme requis. A cet effet, les signataires de la *Déclaration de Paris* ont convenu de définir ensemble des échelles et des normes, afin de mesurer l'efficacité et le niveau de responsabilité des systèmes de GFP.

Après l'adoption de la *Déclaration de Paris*, le PEFA a élaboré l'*approche renforcée à l'appui de la réforme des systèmes de gestion des finances publiques*, afin de délimiter un cadre de référence internationalement reconnu servant à simplifier

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
l'évaluation et la réforme des finances publiques dans les pays en développement. Cette approche se fonde sur un *cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, tracé par un groupe de travail sur la GFP réunissant des représentants du PEFA, de la Banque mondiale et du FMI. Ce cadre évalue l'efficacité de la gestion des finances publiques d'un pays en se fondant sur une liste de 31 indicateurs définis pour les six grandes dimensions de la GFP (voir encadré 2).

Encadré 2 : Dimensions de l'efficacité de la gestion des finances publiques selon le PEFA

- *Crédibilité du budget*. Le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu.
- *Exhaustivité et transparence*. Le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public.
- *Budgétisation fondée sur les politiques nationales*. Le budget est établi en tenant dûment compte des politiques publiques.
- *Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget*. Le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics.
- *Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers*. Des données et des informations appropriées sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de prises de décision, de gestion et de préparation des rapports.
- *Surveillance et vérification externes*. Les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

Source : Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, Washington, DC, Banque mondiale, 2005.

Aides budgétaires et réforme de la gestion des finances publiques : Décharger les capacités administratives et managériales des pays partenaires par des aides financières communes des donateurs augmente sensiblement l'efficacité de la coopération au développement. Les aides budgétaires ne constituent cependant pas une contribution directe à l'amélioration des systèmes de GFP dans les pays bénéficiaires. L'effet

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
d'allègement ne sera en effet perceptible que si deux conditions sont remplies : premièrement, les ressources de l'aide publique au développement doivent représenter une part importante des dépenses publiques nationales ; deuxièmement, une proportion substantielle de ces ressources doit être fournie sous forme d'aide budgétaire. Lorsque ces deux conditions sont déjà remplies, un transfert au profit des aides budgétaires peut notamment contribuer à accroître la portée des effets positifs de l'optimisation de la GFP, et augmenter d'autant l'efficacité et l'efficience d'une plus grande partie des dépenses publiques.

Sources: T. Williamson, « General Budget Support and Public Financial Management Reform» 2006(<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ca/Documents/finance/ca-fr-FA-strategies-doptimisation-de-la-gestion-de-tresorerie.pdf>).

Dans son ouvrage « *L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des Etats membres de l'UEMOA* », **Yakouba OUEDRAOGO(2003)**écrit : ...les pays d'Afrique subsaharienne dépendent, plus que toute autre région du monde, des appuis budgétaires extérieurs. En dehors de leurs ressources internes, notamment fiscales, une partie des ressources finançant leurs budgets proviennent de l'aide internationale au développement. Celle-ci désigne des concours de natures et de formes variées, apportés aux pays en développement par ceux pays du nord et les organismes internationaux. Elle peut être d'origine publique ou privée, mais seule l'aide accordée par les organismes publics, appelée d'aide internationale au développement ou aide publique au développement (APD) entretient des rapports directs avec les systèmes financiers des pays bénéficiaires.En effet, l'APD est l'ensemble des efforts consentis par les Etats membres de l'OCDE afin de favoriser le développement dans les pays moins avancés (PMA) et dans les pays à revenu intermédiaire (PRI), conformément aux règles du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.L'aide peut prendre plusieurs formes :

Aide projet : l'aide projet peut prendre, selon les pays concernés et les bénéficiaires, plusieurs formes. Il s'agit (1) soit de dons accordés aux pays les plus pauvres ; (2) soit de prêts à conditions très favorables, accordés aux Etats ou à des entreprises avec l'aval des Etats dans les pays à revenu intermédiaire ; (3) soit de prêts accordés à des entreprises ou à des banques, sans l'aval des Etats, à conditions améliorées ou à des conditions proches de celles du marché. Les interventions de l'AFD, regroupées sous le terme « aide projet », sont appelées à s'insérer toujours davantage dans les stratégies nationales des « pays partenaires ». L'objectif poursuivi avec la communauté des bailleurs

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
de fonds est d'harmoniser les interventions et plus généralement d'améliorer l'efficacité de l'aide.

Aide programme: un programme est un ensemble de projets ou d'opérations, structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays, d'une région. L'aide programme peut prendre plusieurs formes : aide à la balance des paiements, soutien à un secteur déterminé (aide sectorielle) ou soutien à certaines dépenses budgétaires (aide ou appui budgétaire). Ces aides sont en général mises en œuvre en harmonie avec les procédures financières et budgétaires du pays bénéficiaire. Un programme peut être constitué de plusieurs projets. L'aide projet s'applique à des opérations aux contours précisément définis, tandis que les aides programmes financent des actions plus globales. Le débat porte alors sur la pertinence des conditionnalités dont sont assortis les aides programmées, leur degré d'appropriation par les pays bénéficiaires et, plus largement, sur le modèle de développement sous-jacent.

Aide liée, Aide déliée / tied-aid, untied-aid : L'aide est "liée" lorsqu'elle permet de financer l'acquisition de biens et de services exclusivement auprès de fournisseurs appartenant au pays qui a apporté les fonds d'aide. Elle est "déliée" lorsqu'elle peut être utilisée pour acheter ces biens et services auprès de n'importe quel pays partenaire. L'aide peut être partiellement déliée. Le CAD/OCDE publie chaque année une statistique sur le taux de déliement de chaque pays donateur.

Aide publique nette : Ensemble des dons et prêts concessionnels accordés par les gouvernements des pays donateurs aux pays bénéficiaires, moins les éventuels remboursements du principal effectués pendant la durée des prêts en question.

(Banque mondiale).

Par ailleurs, les projets de développement ont un budget établi, une unité de lieu, et sont limités dans le temps (de quelques mois à une dizaine d'années). Ils sont en général mis en place conjointement par un bailleur de fonds et des acteurs locaux des pays en développement (un ministère, une ONG, une organisation de producteurs, une organisation professionnelle, une collectivité locale etc.). En général, les projets de développement font l'objet de plusieurs évaluations durant leur déroulement.

Après ces contributions d'ordre général sur le sujet en étude, nous aborderons les réflexions antérieures relatives aux problèmes spécifiques liés à la problématique de la mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs ciblés.

A- Sur le problème spécifique n°1

Dans le but de réduire le retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires (objectif de recherche), notons que la thématique retenue ici est celle de la traçabilité des opérations de paiement des prestataires par le bailleur dans les registres de l'Etat. En matière de procédure d'exécution des dépenses sur dons projets et emprunts projets financés sur ressources extérieures, il s'agit des procédures utilisées pour le paiement des marchés financés sur ressources extérieures. Les acteurs interviennent dans cette chaîne, en tenant compte de la procédure de chaque bailleur.

(http://www.finances.bj/IMG/pdf/guide_d_execution_des_depenses_publices.pdf).

B- Sur le problème spécifique n°2

Pour réduire l'impact du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique, notre thématique s'inscrit en termes du rôle de banquier qu'exerce le Trésor Public. Il s'agit de trouver des théories qui justifient cette approche. L'unicité de caisse, principe budgétaire, veut que les fonds appartenant à tous les organismes publics (démembrements de l'Etat, collectivités locales, projets) soient déposés au Trésor Public qui assure le rôle de caissier de l'Etat, ou auprès d'organismes désignés par le Ministre chargé des Finances. Dans tous les cas, pour prétendre ouvrir un compte au Trésor Public ou dans un établissement bancaire, (notamment en banque commerciale), l'organisme public doit obtenir l'autorisation préalable du Ministre chargé des Finances. Mais force est de constater qu'il arrive souvent que certains organismes publics méconnaissent cette obligation.

Ainsi, des fonds publics (prêts, dons ou subventions) sont souvent déposés dans les banques commerciales sans une autorisation préalable expresse du Ministre chargé des Finances, contrevenant ainsi aux dispositions du régime financier. C'est au regard de cette situation que les autorités ont estimé nécessaire d'y apporter des solutions à travers notamment, la centralisation des fonds publics, qui peut se définir comme étant l'ensemble des dispositions relatives à la réglementation des ouvertures des comptes bancaires au profit des organismes publics. A cet effet, des dispositions réglementaires ont été prises dans le but de renforcer celles déjà existantes. Les objectifs visés par la centralisation des fonds publics sont nombreux et nobles. Il s'agit notamment :

- de résorber les tensions de trésorerie : les fonds des organismes publics ne sont

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
pas toujours utilisés immédiatement pour l'exécution des projets, pour lesquels ils ont été alloués. Cela veut dire qu'ils constituent des dépôts dans la structure bancaire. Ainsi si ces fonds sont logés au Trésor Public ou à la BCEAO, ils pourront être utilisés dans le cadre de l'unicité de trésorerie, pour permettre à l'Etat de faire face à ses engagements. Tel ne sera pas le cas, s'ils sont logés dans une banque privée. C'est d'ailleurs pour faire face à de telles éventualités que le comité de trésorerie a été créé suivant la Note de Service n°00027 MEF/SG/DGTCP du 18 mars 1999. Celui-ci a pour objet :

- d'assurer une gestion optimale de la trésorerie de l'Etat ;
 - d'arrêter un plan de trésorerie et de suivre son exécution ;
 - de formuler toutes mesures relatives à la gestion de la trésorerie de l'Etat ;
 - de définir les objectifs financiers à atteindre dans le cadre de l'exécution du budget ;
- l'amélioration de la position nette du Trésor : La position nette du Trésor ou du Gouvernement peut être définie comme la situation d'endettement croisée entre le système bancaire et le Trésor public d'un pays.

L'une des finalités de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement est la prise en compte totale des ressources extérieures dans le document budgétaire de l'Etat et leur gestion suivant les procédures nationales. L'exécution des opérations des projets sur financements des bailleurs par des procédures spécifiques, exclut celles-ci des comptes de l'Etat et des principaux tableaux économiques nationaux tels que le TOFE, la balance des paiements et la comptabilité nationale énoncée dans le **projet**

Conformément aux dispositions de **l'article 57 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA**, les fonds détenus par les comptables publics sont gérés selon le principe de l'unité de caisse. Un poste comptable dispose, sauf dérogation expresse du ministre chargé des finances, d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire ou postal quel que soit le nombre d'unités administratives dont il assure la gestion. L'unité de trésorerie est le principe selon lequel le Trésor a un seul compte ouvert à la banque centrale dans lequel toutes les ressources de l'Etat sont déposées et duquel tous les décaissements sont effectués.

De même, d'après **Eudes Mirieu de Labarre « l'unité de la caisse publique, l'unité de trésorerie » décembre 2002**, le principe de l'unité de trésorerie, ou de l'unité de caisse, est un principe important d'organisation financière des collectivités et

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
organismes publics. Au niveau central, il implique premièrement que chaque comptable n'a qu'un seul compte bancaire, celui du Trésor à la Banque, un seul compte de chèques postaux. Le Trésor, expression de l'Etat dans ses activités financières, reçoit les disponibilités des collectivités et assure la compensation générale entre toutes les caisses de recettes et de dépenses. L'Etat bénéficie de la possibilité de profiter du solde créditeur des dépôts des correspondants du Trésor, constitués essentiellement par ceux des collectivités locales et des établissements publics. La seconde implication de l'unité de caisse est l'obligation faite aux organismes publics (Etat compris) et à leurs ordonnateurs de déposer leurs fonds propres et leurs disponibilités sur un compte courant au Trésor. Les organismes publics ne peuvent donc pas ouvrir de compte bancaire (exception : cf. les placements budgétaires et de trésorerie des collectivités locales + dérogations admises par le ministre des Finances).

C- Sur le problème spécifique n°3

La gestion de la trésorerie est la tâche consistant à ajuster constamment les ressources aux charges, c'est-à-dire les entrées et les sorties de liquidités d'une économie, dans le temps mais aussi dans l'espace. Dans le secteur public, cette tâche incombe aux services du Trésor Public qui est un service public de l'Etat investi d'attributions d'abord financières et ensuite administratives. Elle a pour objectif d'assurer au moindre coût les équilibres financiers, d'éviter la rupture de paiement en ajustant quotidiennement les flux financiers d'une part, et de minimiser le coût et le volume des financements d'autre part. Les éléments du système de gestion de trésorerie sont ; les prévisions de trésorerie, les entrées de trésorerie, les sorties de trésorerie, le recours aux emprunts et le placement de trésorerie.

Les prévisions de trésorerie précisent les flux de trésorerie, permettent à l'Etat de maîtriser la situation et d'éviter les difficultés de trésorerie de même que le coût élevé des intérêts en cas d'emprunts d'urgence. La plupart des systèmes de gestion de trésorerie a pour objectif de faire en sorte que le montant adéquat de liquidités soit disponible au moment opportun et au besoin au moindre coût. C'est donc dire que le trésorier a besoin d'informations pertinentes sur les flux financiers qui puissent affecter la trésorerie à court terme. Ces informations sont contenues dans un plan, un budget établi par le trésorier : le plan de trésorerie. (Hounsa Félix FANOU, 2013, pp 10-12).

Au niveau de la préparation de la loi des finances, il existe parfois des décalages entre l'approbation du financement par les bailleurs de fonds et l'élaboration du budget des bénéficiaires. Les services chargés de la conception, de l'exécution et de la centralisation de l'information comptable et financière ont souvent des difficultés pour obtenir des

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

bailleurs des données fiables sur l'exécution des dépenses relatives aux projets dont les décaissements ne sont pas soumis à la co-signature des autorités compétentes. Plusieurs bailleurs de fonds imposent leurs propres procédures de décaissements des ressources. L'estimation de ces opérations s'effectue sur la base des fiches extra-comptables tenues par la Direction Générale de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA). Ce procédé montre ses limites quant à la fiabilité et à l'exhaustivité des informations financières, économiques et comptables.

Pour remédier à cette situation, il convient de soumettre les opérations des projets sur financement extérieur aux procédures budgétaires nationales. La mise en œuvre des procédures nationales tout en assurant la célérité des opérations financières des projets, appelle une réforme fondamentale, celle de la nomination d'ordonnateurs délégués dédiés spécifiquement à l'exécution des opérations financières des projets sur financements extérieurs énoncé dans le **projet d'instruction codificatrice de gestion financière des projets sur financement extérieur**.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

La méthodologie retenue dans le cadre de la présente étude comporte des approches empiriques et théoriques.

I- Approches empiriques

Elles permettent de montrer la technique d'enquête à utiliser à travers les outils de mobilisations de données, ceux relatifs à leur dépouillement et leur présentation. Ainsi nous allons :

- fixer les objectifs de l'enquête ;
- identifier le cadre de l'enquête et la population-mère ;
- définir l'échantillon et le centre d'intérêt du questionnaire ;
- retenir les méthodes de dépouillement et de présentation des données.

A- Objectifs de l'enquête

L'objectif de l'enquête est de recueillir les informations auprès de la population cible retenue, afin d'identifier les causes se trouvant à la base des problèmes en résolution.

1- Identification du cadre et de la population ciblée

Le cadre de notre étude a été le MEFPD en général et l'UGR, la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) et la Cellule de Suivi des Programmes

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
Economiques et Financiers (CSPEF) en particulier compte tenu de leur implication dans le projet.

2- Nature et taille de l'échantillon de l'enquête

Dans le cadre de cette enquête, nous avons procédé à un recensement et choisi l'approche quantitative à items qualitatifs. Elle se fonde sur un questionnaire adressé à un échantillon de cinquante(50) cadres répartis comme ci-dessous :

- 20 adressés aux agents de la DGTCP ;
- 10 aux agents de l'UGR ;
- 20 aux agents de la CSPEF.

Les questions composant ledit questionnaire sont relatives aux problèmes spécifiques identifiés et comportent les causes supposées identifiées pour chaque problème (annexe n°1).

3- Détermination des données à mobiliser

Les données nécessaires à la vérification des trois hypothèses ont été mobilisées auprès des agents de la DGTCP, de l'UGR et de la CSPEF. Les questions posées ont permis à la population ont permis de recueillir les informations pour mieux :

- vérifier les facteurs expliquant le retard dans l'envoi des relevés de paiement des prestataires par les bailleurs ;
- connaître les causes qui justifient les impacts du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique ;
- identifier les raisons de la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat.

4- Présentation de la technique de dépouillement et des outils statistiques de présentation des données

Les données recueillies seront dépouillées manuellement compte tenu du nombre moins élevé de notre population. Dans la perspective de faire un traitement efficace de ces données, nous avons utilisé les graphiques qui illustrent l'étude statistique effectuée lors du traitement des données obtenues après le dépouillement des questionnaires. Ces

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
graphiques nous permettront d'avoir une bonne appréciation des résultats pour la vérification des hypothèses.

Les Conditions de confirmation ou d'infirmerie théoriques des hypothèses causales (A) de même que les conditions de confirmation ou d'infirmerie statistiques des hypothèses sont présentées (B) en **annexe 4**. La restitution des données est présentée en **annexe 5**.

II- Approches théoriques

Dans ce paragraphe, nous avons choisi une approche théorique pour chaque problème spécifique.

A- Perspective théorique liée au problème spécifique n°1 relatif au retard dans l'envoi des relevés de paiement des prestataires par le bailleur

Pour analyser ce problème spécifique nous avons choisi la théorie exposée dans le guide d'exécution des dépenses publiques : « En matière de procédure d'exécution des dépenses sur dons projets et emprunts projets financés sur ressources extérieures, les procédures utilisées pour le paiement des marchés financés sur ressources extérieures. Les acteurs interviennent dans cette chaîne, en tenant compte de la procédure de chaque bailleur ».

B- Perspective théorique liée au problème spécifique n°2 portant sur les impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique

A ce niveau la théorie est celle inscrite dans le projet codificatrice de gestion financière des projets sur financement extérieur selon laquelle « l'une des finalités de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement est la prise en compte totale des ressources extérieures dans le document budgétaire de l'Etat et leur gestion suivant les procédures nationales ».

C- Perspective théorique liée au problème spécifique n°3 de la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat

La théorie retenue pour ce problème spécifique est celle de M.Hounsa FANOU (2014) selon laquelle les prévisions de trésorerie précisent les flux de trésorerie, permettent à l'Etat de maîtriser la situation et d'éviter les difficultés de trésorerie de même que le coût élevé des intérêts en cas d'emprunts d'urgence. La gestion de la trésorerie est la

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
tâche consistant ajuster constamment les ressources aux charges, c'est-à-dire les entrées et les sorties de liquidités d'une économie, dans le temps mais aussi dans l'espace.

SECTION II : Axes d'amélioration de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés

Avant de déterminer ces axes d'amélioration, il convient d'établir un diagnostic en identifiant les causes réelles des problèmes en résolution. C'est à la suite de ce diagnostic que les approches de solutions seront apportées aux problèmes en résolution.

Paragraphe 1 : Diagnostic lié à la problématique de l'étude

La restitution et l'analyse des données serviront de base à l'établissement du diagnostic. Cette restitution est présentée en annexe 5.

I- Etablissement du diagnostic proprement dit

En tenant compte des données obtenues et des conditions de confirmation ou d'infirmité d'hypothèses prédéfinies :

A- Pour le problème spécifique n°1

Deux causes avaient été identifiées. La cause supposée était celle de l'omission dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement du bailleur. Elle correspond à la cause ayant réuni un poids total de 65% soit un poids supérieur à la moyenne de toutes les causes supposées. Sur ce, nous déduisons que l'hypothèse n°1 est confirmée. Il s'en suit de l'élément de diagnostic suivant : **le retard dans l'envoi des relevés de paiement du prestataire par le bailleur s'explique par l'omission dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps desdits relevés.**

B- Pour le problème spécifique n°2

La cause ayant le poids le plus élevé est celle du logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures. Soit 50%. Poids supérieur à la moyenne du poids de l'ensemble des causes supposées. On peut donc dire que l'hypothèse 2 est confirmée. Il en ressort que **le logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la**

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures justifie les impacts du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique.

C- Pour le problème spécifique n°3

La cause du caractère peu sincère des prévisions budgétaires a eu un poids de 75%. De même, l'approche théorique retenue abonde dans le même sens. On en conclut que l'hypothèse n°3 est confirmée. On peut donc dire que : **la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat est imputée au caractère peu sincère des prévisions budgétaires.**

Ce diagnostic nous permet d'envisager les approches de solutions susceptibles d'optimiser la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés.

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

D'une part, des solutions seront proposées pour remédier aux problèmes identifiés et, d'autre part, il sera envisagé les conditions de mise en œuvre desdites solutions.

I- Approches de solutions pour une optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés

Les causes réelles des différents problèmes liés à la problématique mise en œuvre peu optimal des financements extérieurs étant connues, les solutions respectives à chacun de ces problèmes se trouvent dans l'éradication desdites causes.

A- Approches de solutions relatives au problème spécifique n°1

Le diagnostic du problème spécifique n°1 relatif au retard dans l'envoi des relevés de paiement des prestataires par le bailleur a révélé comme cause l'omission dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps desdits relevés. Pour y remédier, il faudrait que lors de l'élaboration de la convention de financement, cette disposition soit incluse. De même, au cours de l'adéquation de la procédure nationale à celle du bailleur, il faudra que les autorités nationales veillent à l'application effective de la disposition de l'envoi à temps par le bailleur des avis de décaissement (relevés de paiement).

B- Approches de solutions relatives au problème spécifique n°2

Nous avons déterminé le logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures comme cause des impacts du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique. La solution à ce problème réside dans le respect de la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures selon laquelle le compte projet doit être logé dans une banque autre que le Trésor Public, pour faciliter la célérité des opérations d'exécution financière dudit projet ; et une normalisation

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
des chèques des structures dotées de dons-projet dans le cas où les fonds sont logés au niveau du trésor Public.

C- Approches de solutions relatives au problème spécifique n°3

En ce qui concerne la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat due à l'indisponibilité des ressources financières dans les délais pour l'exécution des dépenses, nous proposons :

- une assurance par les gestionnaires de crédits de la disponibilité du crédit avant la délivrance des chèques ;
- la réalisation à temps des activités pour une consommation effective des dons ;
- l'établissement d'un Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) objectif prenant en compte les réalités économiques de l'Etat concerné ;
- l'application effective du principe de sincérité dans l'établissement du budget annuel c'est-à-dire sans sous-estimation ni surestimation ;
- le trésorier doit disposer d'informations pertinentes pouvant affecter la trésorerie à court terme pour une bonne élaboration du plan de trésorerie.

II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Elles sont relatives respectivement à l'envoi à temps des relevés de paiement par le bailleur, les impacts du principe de l'unicité de caisse et la gestion de la trésorerie de l'Etat.

A- En ce qui concerne l'envoi à temps des relevés de paiement par le bailleur

L'attribution des ressources extérieures et leur gestion suivant les procédures nationales passent par l'envoi à temps des relevés de paiement des prestataires par le bailleur. Ainsi pour une mise en œuvre efficace des solutions proposées, nous suggérons que les autorités nationales présentent aux signatures de conventions exposées au bailleur, le bien-fondé de cette action qui n'a l'air de rien mais retarde les comptes publics dans la tenue de la comptabilité du projet.

B- En ce qui concerne les impacts du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique

Le principe de l'unité de caisse est un principe budgétaire qui régit la gestion publique tout en ayant ses dérogations. La caisse de l'Etat est unique et gérée par un

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
comptable public : le Receveur Général des Finances (RGF). Pour une mise en œuvre effective des solutions proposées dans ce cadre nous suggérons :

- la vulgarisation de la procédure d'exécution des dépenses sur ressources extérieures auprès de tous les responsables de structures ;
- la mise en place d'un partenariat entre les bailleurs et les banques primaires de la place ;
- le respect de la disposition de l'article 135 de la loi 2009-02 du 7 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public selon laquelle tout prélèvement sur crédit de financement extérieur est soumis au visa préalable de l'organisme habilité à gérer ce financement.

C- En ce qui concerne la gestion de la trésorerie de l'Etat

Pour une mise en œuvre efficace des solutions proposées, nous suggérons, une réévaluation complète de la situation économique de l'Etat afin d'insérer des informations réelles dans le TOFE ; le suivi des flux financiers pour faciliter une bonne prévision et éviter les difficultés de trésorerie.

Le tableau n°6 présente la synthèse de l'étude « Approches pour l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP ».

Tableau n°7: Synthèse de l'étude « Approches pour l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP »

Niveaux d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes supposées	Eléments de diagnostic	Approches de solutions
Niveau général		mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs ciblés	contribuer à l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés			
Niveaux spécifiques	1	retard dans l'envoi des relevés de paiement du prestataire par le bailleur	construire une stratégie de réduction du retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires	l'omission dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement des prestataires par le bailleur	le retard dans l'envoi des relevés de paiement du prestataire par le bailleur s'explique par l'omission dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps desdits relevés	l'inscription dans la convention de financement, de la disposition relative à un envoi à temps des relevés de paiement par le bailleur

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

	2	les impacts négatifs du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique	Identifier les causes de l'impact négatif du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique	le logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures	le logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures justifie les impacts du principe de l'unité de caisse sur la gestion publique	<ul style="list-style-type: none"> • le respect de la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures selon laquelle le compte projet doit être logé dans une banque autre que le Trésor Public, pour faciliter la célérité des opérations d'exécution financière dudit projet ; • la normalisation des chèques des structures dotées de dons-projet dans le cas où les fonds sont logés au niveau du trésor Public.
--	---	-------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

	3	la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat	rechercher les facteurs inhibant la gestion efficace de la trésorerie de l'Etat	L'indisponibilité des ressources financières dans les délais pour l'exécution des dépenses	l'indisponibilité des ressources financières dans les délais pour l'exécution des dépenses entraîne la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> • l'établissement d'un Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) objectif prenant en compte les réalités économiques de l'Etat concerné ; • l'application effective du principe de sincérité dans l'établissement du budget annuel c'est-à-dire sans sous-estimation ni surestimation ; • le trésorier doit disposer d'informations pertinentes pouvant affecter la trésorerie à court terme pour une bonne élaboration du plan de trésorerie.
--	---	----------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : nos investigations

Conclusion

CONCLUSION

Dans le cadre de la mise en œuvre du PAGFPACAF, l'exécution financière des activités qui y sont contenues dépendent pour l'essentiel du Trésor Public compte tenu de la détention des fonds dudit projet par l'Etat. Mais l'état des lieux de la gestion de ces financements extérieurs révèle diverses défaillances telles que :le retard dans l'envoi par le bailleur des relevés de paiement des prestataires ; les impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique ; la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat.

La méthodologie de recherche adoptée est celle basée sur une dimension empirique et une dimension théorique.L'analyse diagnostique a en outre facilité l'identification des causes se trouvant à l'origine de ces problèmes. Ainsi, successivement, il s'agit de :l'omission dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement des prestataires par le bailleur ;le logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures ;l'indisponibilité des ressources financières dans les délais pour l'exécution de des dépenses. A la suite de l'établissement du diagnostic relatif aux causes des problèmes identifiés, la présente étude propose des axes d'amélioration qui portent notamment sur :l'inscription dans la convention de financement, de la disposition relative à un envoi à temps des relevés de paiement par le bailleur ;le respect de la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures selon laquelle le compte projet doit être logé dans une banque autre que le Trésor Public, pour faciliter la célérité des opérations d'exécution financière dudit projet ;la normalisation des chèques des structures dotées de dons-projet dans le cas où les fonds sont logés au niveau du trésor Public ;l'application effective du principe de sincérité dans l'établissement du budget annuel c'est-à-dire sans sous-estimation ni surestimation.

Il apparaît que la mise en œuvre des solutions en adéquation avec les conditionsdéfinies pourrait permettre d'introduire une efficacité remarquable dans le système de gestion des financements extérieurs associés aux projets. Ceci représente un enjeu majeur à l'heure où les autorités nationales nourrissent l'ambition de hisser le pays au rang des pays dits émergents. Cependant, il faudrait aussi penser aux périodes de mise en place des crédits dans le SIGFIP, de même que l'ouverture de cet outil de gestion aux différents gestionnaires de crédits.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- **Eudes Mirieu de LABARRE** « l'unité de la caisse publique, l'unité de trésorerie » décembre 2002 ;
- **Michel BOUVIER ; Marie Christine ESCLASSAN ; Jean-Pierre LASSALE** « Finances Publiques » Lextenso éditions, 9^e édition 2008 ;
- **Raymond MUZELLEC** « finances publiques » édition Sirey 11^e édition 2000 ;
- **Yakouba OUEDRAOGO** « *L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des Etats membres de l'UEMOA* », 2003.

TRAITES ET ACCORDS INTERNATIONAUX

- Directive N°07/2009/CM/UEMOA portant Règlement général sur la Comptabilité publique au sein de l'UEMOA
- Directive N°10/2009/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) au sein de l'UEMOA.

TEXTES REGLEMENTAIRES ET LEGISLATIFS

- Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;
- Loi 2009-02 du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service publics.

AUTRES TEXTES

- Projet d'instruction ministérielle après atelier de validation BM
- Rapport de la 3^e revue des finances publiques
- 4^eme revue sectorielle sur le Système de gestion des finances publiques au Bénin
- BAD, (Avril 1997), « Manuel des décaissements ». Département de l'Administrations des prêts, Abidjan-Côte d'Ivoire
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Good Financial Governance – Good Governance in Public Finance*, Fiscal Studies, n° 3, Eschborn, 2006

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

- Dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, Washington, DC, Banque mondiale, 2005

MEMOIRES

- YEKPON Daladier « Contribution pour une efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin » Juillet 2007
- HOUNKPONOU A.G. Prudencia « Contribution pour une amélioration du contrôle administratif interne des Finances Publiques au Bénin » Mai 2010
- LAWANI M. Wadoud « approches pour l'amélioration de la gestion et du suivi des participations de l'Etat en République du Bénin » Janvier 2012
- HOUNON TOFFA Joseph Fassinou « Problématique de la mobilisation efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin » Avril 2012.

ANNEXES

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
ANNEXE N°1 : Questionnaire d'enquête

Madame/Monsieur,

Dans le cadre d'une étude portant sur la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés, des problèmes ont été identifiés. Pour proposer des solutions pertinentes susceptibles de contribuer effectivement à l'optimisation de la mise en œuvre desdits financements, il importe de déterminer les causes réelles qui sont à la base de ces problèmes. Le présent questionnaire vise à recueillir votre perception desdites causes.

Nous vous remercions de votre collaboration.

- 1- L'adoption du mode de paiement direct révèle un retard dans l'envoi des relevés de paiement du prestataire par le bailleur. Qu'est-ce qui, à votre avis, est à la base de cette situation ?

L' l'absence dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement du bailleur ;

La non prise en compte par le bailleur de la traçabilité de l'opération dans la comptabilité de l'Etat ;

Autres (à préciser) :

- 2- Qu'est-ce qui selon vous, explique l'observation des impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique ?

le placement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures ;

le le ratio élevé d'exécution des dépenses par rapport à celui de recouvrement des recettes ;

L' l'indisponibilité des ressources dans les caisses de l'Etat ;

Autres (à préciser) :

- 3- Qu'est-ce qui selon vous justifie la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat ?

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP

- Le taux élevé des dépenses de fonctionnement dans l'administration publique ;
- Le caractère peu sincère des prévisions budgétaires.
- Autres (à préciser) :

4- Quelle est votre appréciation sur la gestion publique et qu'est-ce qui selon vous justifie la plainte des prestataires de l'Etat ?

.....
.....
.....

Nous vous remercions de nous avoir consacré une partie de votre temps précieux

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
ANNEXE N°2 : Guided'entretien

Ce guide est rédigé dans le cadre de la problématique portant sur l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés. Il se pose les préoccupations telles que :

- D- Les bailleurs intervenant dans le financement des projets
- E- Mode de décaissement des fonds
- F- Les acteurs intervenant dans la chaîne d'exécution des dépenses
- G- Circuit que parcourent les chèques au Trésor

Merci pour votre collaboration

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
ANNEXE N°3 : Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre et formulation de la problématique de l'étude

Une fois le thème de l'étude choisi, il importe de préciser d'une part, la perspective théorique pouvant nous permettre d'identifier les angles de réflexion sur les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence sur le problème général et d'autre part, la problématique de l'étude dans sa double dimension problème et perspective théorique.

 **Perspective théorique de réflexion sur le problème à résoudre**

A cet effet, notre perspective théorique de réflexion d'analyse sera présentée d'une part, par rapport au problème général et d'autre part au regard des problèmes spécifiques qui s'y rapportent.

➤ **sur le problème général**

Rappelons que notre problème général est **la mise en œuvre peu optimale des financements extérieurs ciblés**.

En effet, d'après le guide d'exécution des dépenses publiques, la procédure d'exécution des dépenses sur dons projets et emprunts projets financés sur ressources extérieures est l'ensemble des procédures utilisées pour le paiement des marchés financés sur ressources extérieures. Les acteurs interviennent dans cette chaîne, entenant compte de la procédure de chaque bailleur.

➤ **Perspective théorique liée au problème spécifique n°1**

Le paiement des prestataires par voie directe est un mode de paiement qui possède des avantages mais aussi des inconvénients. D'après notre cours de procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures, il revient aux comptables internes de soulever le problème pour en faire part aux autorités aux fins d'éviter le problème.

➤ **Perspective théorique liée au problème spécifique n°2**

Conformément aux dispositions de l'article 57 de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA : « les fonds détenus par les comptables publics sont gérés selon le principe de l'unité de caisse. Un poste comptable dispose, sauf dérogation expresse du ministre chargé des finances, d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire ou postal quel que soit le nombre d'unités administratives dont il assure la gestion..... ». Aussi d'après l'article 77 du décret n°2014-571 du 07 octobre 2014 portant règlement général sur la comptabilité publique : «ce principe s'applique à toutes les disponibilités des comptables publics quel que soit le nombre d'organismes publics dont il assure la gestion..... ».

➤ **Perspective théorique liée au problème spécifique n°3**

Conformément aux dispositions de la directive n°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA :

Sont définis comme opérations de trésorerie tous les mouvements de numéraires, de valeurs mobilisables, de comptes de dépôts, de comptes courants et de comptes de créances et de dettes à court, moyen et long termes.

Les opérations de trésorerie comprennent :

- les opérations d'encaissement et de décaissement ;
- l'approvisionnement et le dégagement en fonds des caisses publiques ;
- l'escompte et l'encaissement des traites et obligations émises au profit de l'Etat dans le cadre de la réglementation en vigueur ;
- la gestion des fonds déposés par les correspondants et les opérations faites pour leur compte;
- les tirages sur financements extérieurs, l'émission, la conversion, la gestion et le remboursement des emprunts publics à court, moyen et long termes ;
- les opérations de prêts et avances ;
- l'encaissement des produits des cessions d'actifs.

Article 56 : Les opérations de trésorerie sont exécutées exclusivement par les comptables publics, soit à leur propre initiative, soit sur l'ordre du ministre chargé des finances ou à la demande des tiers qualifiés pour leur compte. Les opérations de trésorerie sont décrites pour leur montant respectif et sans contraction.

Article 57 : Les fonds détenus par les comptables publics sont gérés selon le principe de l'unité de caisse. Un poste comptable dispose, sauf dérogation expresse du ministre chargé des finances, d'une seule caisse, d'un seul compte courant bancaire ou postal quel que soit le nombre d'unités administratives dont il assure la gestion. L'unité de trésorerie est le principe selon lequel le Trésor a un seul compte ouvert à la banque centrale dans lequel toutes les ressources de l'Etat sont déposées et duquel tous les décaissements sont effectués. Hormis les mouvements de numéraires nécessités par l'approvisionnement et le dégagement des caisses des comptables publics, tous les règlements entre comptables publics sont réalisés par compte de transfert ou par virement de compte. Les comptables publics procèdent à l'encaissement des titres et obligations qu'ils détiennent. Ils les présentent à l'escompte dans les conditions prévues par la réglementation bancaire en vigueur.

Les plafonds des encaisses des comptables publics, ainsi que les conditions et délais de leur dégagement, sont fixés par arrêté du ministre chargé des finances en ce qui concerne

Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP
les comptables du Trésor et des régies financières des Impôts et des Douanes, et par délibération du conseil d'administration des établissements publics à caractère administratif.

Article 58 : Tous les fonds publics, y compris les ressources extérieures mobilisées au titre des projets sont déposés dans un compte unique du Trésor public ouvert dans les livres de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest. Toutefois, le ministre chargé des finances peut autoriser l'ouverture de comptes :

- sur le territoire national, à la BCEAO ou dans une banque commerciale pour y déposer les fonds mobilisés dans le cadre de conventions de financement des bailleurs de fonds. Dans ce cas, la convention de financement prévoit les modalités de gestion desdits comptes ;
- sur le territoire national, dans des banques commerciales situées dans des localités non desservies par des agences de la BCEAO;
- à l'étranger, dans des institutions financières agréées par le ministre chargé de finances.

Article 59 : Les fonds appartenant au Trésor public sont insaisissables.

Article 60 : La conversion de la dette publique ne peut être opérée que conformément aux autorisations données par une loi de finances. Les réglementations nationales fixent les conditions dans lesquelles les titres d'emprunt émis par l'Etat détériorés, perdus ou volés peuvent être frappés d'opposition, remplacés ou remboursés.

Article 61 : Les correspondants du Trésor sont les organismes et particuliers qui, soit en application des lois et règlements, soit en vertu de conventions, déposent, à titre obligatoire ou facultatif, des fonds au Trésor ou sont autorisés à procéder à des opérations de recettes et de dépenses par l'intermédiaire de ses comptables. Les réglementations nationales fixent les conditions d'ouverture ou de fonctionnement des comptes ouverts au nom des correspondants. Les comptes ouverts au nom des correspondants ne peuvent présenter de découvert.

La démarche de résolution de la problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs : cas du PAAGFP est caractérisée par les points suivants :

- fixation des objectifs de l'étude : objectif général et objectifs spécifiques ;
- identification des causes plausibles des problèmes en résolution ;
- formulation des hypothèses ;
- construction du tableau de bord de l'étude (TBE) ;
- revue de littérature ;
- choix des outils de mobilisation et d'analyse des données ;
- mobilisation et traitement des données ;

- vérification des hypothèses ;
- approches de solutions ;
- conditions de mise en œuvre.

ANNEXE N°4 :

B- Conditions de confirmation ou d'infirmerie théoriques des hypothèses causales

Une hypothèse causale $H(P_j)$ liée au problème de P de rang j , se présente comme suit : $[H(P_j) \ni C_{s_i} \rightarrow P_j]$ avec $C_{s_i} = C_s \theta$ ou $C_{s_i} = C_s \theta_e$ t avec la théorie $\theta (P_j)$ retenue comme approche de réflexion sur le problème P_j ; théorie susceptible d'amener le chercheur à envisager la cause $C_s \theta$ comme source de P_j à l'opposé de la cause $C_{s_i} = C_s \theta$ effectivement intégrée à l'hypothèse par le chercheur. Il faut, dans ce contexte faire le parallèle entre la cause supposée $C_s \theta$ proposée par le chercheur dans l'hypothèse et la cause $C_s \theta$ proposable par la théorie $\theta (P_j)$ liée au problème P indice j . S'il y a équivalence entre ces deux causes, on peut conclure que l'hypothèse est théoriquement confirmée. Dans le cas contraire, elle sera théoriquement infirmée.

Soit $C_{s_i} = C_s \theta$: hypothèse théoriquement confirmée,

$C_{s_i} \neq C_s \theta$: hypothèse théoriquement infirmée.

Dans les deux cas, la confirmation ou l'infirmerie théorique seront validées ou non par les résultats de l'enquête à travers soit par une confirmation statistique, soit par une infirmerie statistique.

C- Conditions de confirmation ou d'infirmerie statistiques des hypothèses

Si le nombre de causes supposées C_{s_i} est n avec $n = 3$, et le poids de chaque cause est PC_{s_i} avec $PC_{s_i} \leq 100\%$, deux résultats sont envisageables pour une cause C_{s_α} (cause supposée de rang α) : la confirmation statistique ou l'infirmerie statistique de l'hypothèse causale.

1- Cas de la confirmation statistique par rapport à $H (P_j) \ni C_{s_\alpha} P_j$

La cause C_{s_α} répondra à une confirmation statistique si son poids PC_{s_α} est statistiquement significatif c'est-à-dire si PC_{s_α} est supérieur ou égal à la moyenne des poids de toutes les causes supposées C_{s_i} .

2- Cas de l'infirmerie statistique par rapport à $H (P_j) \ni C_{s_\alpha} P_j$

L'infirmerie statistique est établie lorsque le PC_{s_α} est inférieur à la moyenne des poids de toutes les causes supposées.

ANNEXE 5 :

I- Restitution des données

A- Données relatives au problème spécifique n°1 : retard dans l'envoi des relevés de paiement du prestataire par le bailleur

La théorie retenue pour l'étude de ce problème spécifique nous renseigne sur la procédure d'exécution des dépenses sur ressources extérieures de laquelle découle le mode de paiement du prestataire. Cependant elle ne nous renseigne pas sur la cause du problème spécifique n°1. Les résultats de l'enquête menée en vue d'identifier les causes réelles à la base du problème spécifique n°1 se présentent conformément au tableau n°3 ci-dessous :

Tableau n°4 : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°1

Modalités	Effectifs	Fréquences (%)
L'omission dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement du bailleur	28	56
La non prise en compte par le bailleur de la traçabilité de l'opération dans la comptabilité de l'Etat	22	44
Total	50	100

Source : données d'enquête

En analysant ces données on constate que :

- 56 % des enquêtés estiment que c'est l'omission dans la procédure de l'importance de l'envoi à temps des relevés de paiement qui entraîne le PS1 ;
- 44% des enquêtés imputent le problème à la non prise en compte par le bailleur de la traçabilité de l'opération dans la comptabilité de l'Etat.

B- Données relatives au problème spécifique n°2 : impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique

A la question qu'est-ce qui selon vous, explique l'observation des impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique, les données recueillies se présentent dans le tableau n°4 ci-dessous.

Tableau n°5 : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°2

Modalités	Effectifs	Fréquences (%)
Le logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures	20	40
le rythme élevé d'exécution des dépenses par rapport à celui de recouvrement des recettes	18	36
L'indisponibilité des ressources dans les caisses de l'Etat	12	24
Total	50	100

Source : données d'enquête

On note que :

- 40% des enquêtés valide la cause relative au logement des fonds du projet sur le compte épargne de la structure au Trésor Public qui constitue une exception à la procédure d'exécution des dépenses financées sur ressources extérieures ;
- 36% accorde un avis favorable au rythme élevé des dépenses par rapport à celui du recouvrement des recettes ;
- 24% accorde un avis favorable à l'indisponibilité des ressources dans les caisses de l'Etat.

C- Données relatives au problème spécifique n°3 : gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat

La revue de littérature nous a permis de constater que plusieurs aspects sont pris en compte dans la gestion de la trésorerie de l'Etat. Le problème peut donc dériver de plusieurs causes. Dans le but de l'identification de la cause étant réellement à la base du problème, l'enquête réalisée présente les résultats ci-dessous.

Tableau n°6 : Restitution des éléments d'enquête liés au problème spécifique n°3

Modalités	Effectifs	Fréquences (%)
Le taux élevé des dépenses de fonctionnement dans l'administration publique	10	20
Le caractère peu sincère des prévisions budgétaires	40	80
Total	50	100

Source : données d'enquête

L'analyse de ce résultat révèle que :

- la cause du taux élevé des dépenses de fonctionnement dans l'administration publique est soutenue à 20% par les enquêtés ;
- par contre, 80% soutiennent le caractère peu sincère des prévisions budgétaires.

Tables des matières

IDENTIFICATION DU JURY.....	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT.....	ii
DEDICACE.....	iii
REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vi
GLOSSAIRE.....	vii
RESUME.....	viii
SOMMAIRE.....	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE, OBSERVATIONS DE STAGE ET CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'OPTIMISATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES FINANCEMENTS EXTERIEURS CIBLES : CAS DU PAAGFP.....	3
SECTION I : Cadre contextuel de l'étude au Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD).....	4
Paragraphe1 : cadre institutionnel de l'étude : le MEFPD.....	4
I-Mission et attributions du MEFPD.....	4
A-Mission.....	4
B-Attributions.....	4
II-Organisation et fonctionnement.....	5
Paragraphe 2 : cadre physique de l'étude : l'Unité de Gestion des Réformes du Système de Gestion des Finances Publiques (UGR) et son environnement.....	5
I-Cadre physique de l'étude : l'Unité de Gestion des Réformes du Système de Gestion des Finances Publiques (UGR).....	5
A-Attributions.....	5
B-Organisation et fonctionnement de l'Unité de Gestion de la Réforme du Système de Gestion des Finances Publiques (UGR).....	6
II-L'environnement de l'UGR.....	10
A-Le microenvironnement.....	10
1-Les usagers	10
2-Les partenaires	10
B-Le macro-environnement.....	10

<i>Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP</i>	
1-L'environnement financier	10
2-L'environnement international	10
3-L'environnement politico-juridique.....	11
SECTION II : observations de stage et choix de la problématique.....	11
Paragraphe1 : observations de stage à l'UGR.....	11
I- Explication de quelques concepts.....	11
A-Notion d'appui budgétaire	11
B-Historique et présentation du cadre institutionnel du Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques (PAAGFP)	12
II- Etats des lieux à l'interne.....	13
A-Méthode de mise en œuvre du PAAGFP.....	16
1-Description du PAGFPACAF.....	16
2-Procédure de réalisation des activités du PAGFPACAF	17
3-Modes de paiement des prestataires.....	19
a-Cas du paiement direct.....	19
b-Cas du paiement sur le compte épargne de l'UGR au Trésor.....	19
B-La gestion des opérations de trésorerie à l'UGR.....	21
III-Etat des lieux à l'externe et inventaire des observations de stage	22
A-Etat des lieux à l'externe.....	22
1-Le microenvironnement.....	22
2-Le macro-environnement.....	22
B-Inventaire des atouts et des problèmes et liste des problématiques possibles.....	22
1-Les atouts.....	23
2-Les problèmes.....	23
Paragraphe 2 : Choix du problème à résoudre (PAR).....	23
I-Identification des groupes possibles de problèmes à résoudre	23
A-Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts	23
B- Synthèse des groupes de problèmes possibles	24
II-Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : la problématique de l'étude.....	26
A-Choix et spécification du problème à résoudre.....	26
CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET CONDITIONS D'OPTIMISATION DE LA PROCEDURE DE MISE EN ŒUVRE DES FINANCEMENTS EXTERIEURS CIBLES : CAS DU PAAGFP	29
SECTION I : Cadre théorique et méthodologique de l'Etude	30
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses de l'étude et revue de littérature	30
I-Objectifs et hypothèses de l'étude.....	30
A-Objectifs de l'étude.....	30

<i>Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP</i>	
1-Objectifs de développement.....	30
a-Objectif Général de Développement (OGD).....	31
b-Objectifs Spécifiques de Développement (OSD)	31
2-Objectifs de recherche	31
a-Objectif Général de Recherche	31
b-Objectifs Spécifiques de Recherche	31
B-Hypothèses liées aux problèmes en résolution.....	32
1-Hypothèse liée au problème spécifique n°1.....	32
2-Hypothèse liée au problème spécifique n°2.....	33
3-Hypothèse liée au problème spécifique n°3.....	34
II-Revue de littérature sur les problèmes en résolution.....	36
A-Sur le problème spécifique n°1	41
B-Sur le problème spécifique n°2	41
C-Sur le problème spécifique n°3	43
Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée.....	44
I-Approches empiriques	44
A-Objectifs de l'enquête	44
1-Identification du cadre et de la population mère :.....	44
2-Nature et taille de l'échantillon de l'enquête	45
3-Détermination des données à mobiliser	45
4-Présentation de la technique de dépouillement et des outils statistiques de présentation des données.....	45
II-Approches théoriques.....	46
A-Perspective théorique liée au problème spécifique n°1 relatif au retard dans l'envoi des relevés de paiement des prestataires par le bailleur.....	46
B-Perspective théorique liée au problème spécifique n°2 portant sur les impacts négatifs du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique	46
C-Perspective théorique liée au problème spécifique n°3 de la gestion peu efficace de la trésorerie de l'Etat.....	46
SECTION II : Axes d'amélioration de la mise en œuvre des Financements extérieurs ciblés	47
Paragraphe 1 : Diagnostic lié à la problématique de l'étude	47
I-Etablissement du diagnostic proprement dit.....	47
A.Pour le problème spécifique n°1	47
B.Pour le problème spécifique n°2	47
C.Pour le problème spécifique n°3	47
Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre.....	48
I-Approches de solutions pour une optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés.....	48

<i>Problématique de l'optimisation de la mise en œuvre des financements extérieurs ciblés : cas du PAAGFP</i>	
A-Approches de solutions relatives au problème spécifique n°1.....	48
B-Approches de solutions relatives au problème spécifique n°2.....	48
C-Approches de solutions relatives au problème spécifique n°3.....	48
II-Conditions de mise en œuvre des solutions proposées	49
A-En ce qui concerne l'envoi à temps des relevés de paiement par le bailleur	49
B-En ce qui concerne les impacts du principe de l'unicité de caisse sur la gestion publique.....	49
C-En ce qui concerne la gestion de la trésorerie de l'Etat	50
CONCLUSION.....	54
BIBLIOGRAPHIE.....	xiv
ANNEXES.....	xii