



REPUBLIQUE DU BENIN

ጸጸጸጸጸጸጸጸ

VICE-PRIMATURE D'ETAT CHARGEE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

ጸጸጸጸጸጸጸጸ

UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI (U.A.C)

ጸጸጸጸጸጸጸጸ

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (E.N.A.M.)

ጸጸጸጸጸጸጸጸ

Diplôme d'Administrateur des Finances et du Trésor

## MEMOIRE DE FIN DE CYCLE II

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Administration des Finances  
et du Trésor(AFT)

ANNEE ACADEMIQUE : 2014-2015

### THEME

*Contribution à l'amélioration du processus  
de mobilisation et de décaissement des  
ressources extérieures au Bénin*

Réalisé et soutenu par :

Landry C. CHOGOLOU

Sous la direction de :

Maître de stage

Darius Z. SACCA

*Chef service Amortissement  
de la Dette Extérieure*

Directeur de mémoire

Alexis B. HOUEHA

*Administrateur du Trésor  
à la retraite*

*Chargé de cours à l'ENAM*

SOUTENU PUBLIQUEMENT LE 1<sup>ER</sup> DECEMBRE 2015

## **JURY D'EVALUATION DU MEMOIRE, LE.....**

**PRESIDENT :**                    **ACCLASSATO Denis**

**VICE- PRESIDENT :**        **DJOSSOU Justin**

**MEMBRE :**                        **Dr YETONGNON Eric**

## CERTIFICATION

« Nous certifions que le présent mémoire a été effectivement réalisé par monsieur CHOGOLOU Cochéro Landry. Ledit mémoire est arrivé à terme et peut être soutenu devant un jury ».

Cotonou, le .....

### Signatures

Le Tuteur de stage,

Le Directeur de mémoire,

**Darius Z. SACCA**

**Alexis B. HOUEHA**

## DECLARATION D'ENGAGEMENT

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

## DEDICACE

### A

- ✚ vous mes chers parents **Cyriaque CHOGOLOU, Opportune O. DANSOU** pour les nombreux sacrifices que vous avez consentis pour m'aider à réussir;
  
- ✚ vous mes frères, sœurs **Laurence, Ruth, Serges** pour votre soutien affectif.

Landry C. CHOGOLOU

## REMERCIEMENTS

Le travail que voici est une synthèse des expériences, des connaissances et des analyses d'une multitude de personnes à l'endroit de qui je voudrais exprimer ma profonde gratitude. Ainsi, voudrais-je témoigner ici toute ma reconnaissance à tous ceux qui, de près ou de loin ont contribué à la réalisation du présent mémoire. Je remercie sincèrement :

- monsieur **Nicaise MEDE**, Directeur de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, ainsi que tout le corps professoral de l'ENAM pour le savoir, le savoir-faire et le savoir être qu'ils nous ont aidés à acquérir tout au long de notre formation pour le diplôme d'Administrateur des Finances et du Trésor;
- monsieur **Alexis B. HOUEHA**, notre Directeur de mémoire, qui n'a ménagé aucun effort pour suivre et diriger avec détermination ce travail ;
- monsieur, **Darius Z. SACCA**, notre maître de stage, pour la qualité de l'encadrement, sa disponibilité et ses nombreux conseils ;
- monsieur **Mohamed GADO**, Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement et tout son personnel, en particulier messieurs **Roland ANANI**, **Gérard da-MATHA**, pour l'accueil, l'écoute et l'assistance que vous m'avez accordé dans le cadre de ce travail ;
- tous ceux, de près ou de loin, en particulier messieurs **Narcisse KITIHOUN**, **Alassane SIDI**, **Noël ALIDJINO**, **Marie-Nardel HOUEMAVO**, qui avez contribué à la rédaction de ce mémoire, que Dieu vous bénisse ;
- messieurs les membres du jury qui ont fait l'honneur d'accepter de juger et d'améliorer ce travail.

Landry C. CHOGOLOU

## LISTE DES SIGLES

<b>AID</b>	: Association Internationale de Développement
<b>APD</b>	: Aide Publique au Développement
<b>BAD</b>	: Banque Africaine de Développement
<b>BCEAO</b>	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
<b>BIDC</b>	: Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO
<b>BM</b>	: Banque Mondiale
<b>CAA</b>	: Caisse Autonome d'Amortissement
<b>CNE</b>	: Commission Nationale de l'Endettement
<b>CODIR</b>	: Comité de Direction
<b>CPM</b>	: Cellule de Passation des Marchés
<b>DCSP</b>	: Direction du Contrôle et du Suivi des Projets
<b>DDP</b>	: Direction de la Dette Publique
<b>DE</b>	: Direction des Etudes
<b>DGB</b>	: Direction Générale du Budget
<b>DGTCP</b>	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
<b>DNCMP</b>	: Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics
<b>FAD</b>	: Fonds Africain de Développement
<b>FCFA</b>	: Franc de la Communauté Financière Africaine
<b>FMI</b>	: Fonds Monétaire International
<b>IPPTE</b>	: Initiative en faveur des Pays Pauvres et Très Endettés
<b>MDPEAP</b>	: Ministère du Développement chargé de la Prospective et de l'Evaluation de l'Action Publique
<b>MEFPD</b>	: Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
<b>OCDE</b>	: Organisation de Coopération et de Développement Economique
<b>OMD</b>	: Objectif du Millénaire pour le Développement
<b>PAS</b>	: Programme d'Ajustement Structurel
<b>PNUD</b>	: Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PRSS</b>	: Projet de Renforcement de la Performance du Système de Santé
<b>PTF</b>	: Partenaires Techniques et Financiers
<b>PVD</b>	: Pays en Voie de Développement
<b>RFD</b>	: Receveur des Finances de la Dette
<b>SCRP</b>	: Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
<b>SD</b>	: Service de la Dette
<b>UEMOA</b>	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

## LISTE DES TABLEAUX

<b>TABLEAU N° 1 :</b>	Statistiques sur les délais des formalités d'entrée en vigueur de quelques accords de prêt de janvier 2013 au 31 mai 2015 (en annexe 2).....	16
<b>TABLEAU N° 2 :</b>	Situation de retard entre la date de mise en vigueur et de 1 <sup>er</sup> décaissement de quelques exemples de projets.....	19
<b>TABLEAU N° 3 :</b>	Extrait sur la situation du PRPSS.....	20
<b>TABLEAU N° 4 :</b>	Point des ressources extérieures (en FCFA) de 2003 à 2014.....	25
<b>TABLEAU N° 5 :</b>	Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	31
<b>TABLEAU N° 6 :</b>	Tableau de la problématique choisie.....	35
<b>TABLEAU N° 7 :</b>	Tableau de bord de l'étude .....	43
<b>TABLEAU N° 8 :</b>	Tableau lié aux décisions possibles de vérification de l'hypothèse.....	55
<b>TABLEAU N° 9 :</b>	Causes du problème relatif à la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords (PS n°1).....	76
<b>TABLEAU N° 10 :</b>	Causes du problème relatif au retard dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement dans la mise en œuvre des projets (PS n°2)	76
<b>TABLEAU N° 11 :</b>	Causes du problème relatif au le retard dans l'exécution des projets par les entreprises (PS n°3).....	76

## LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE N°1 :	Causes de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.....	57
GRAPHIQUE N°2 :	Causes du problème relatif au retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1 <sup>ers</sup> décaissements dans la mise en œuvre des projets.....	58
GRAPHIQUE N°3 :	Causes du problème relatif au le retard dans l'exécution des projets par les prestataires.....	58

## GLOSSAIRE

**Accord de prêt** : instrument juridiquement contraignant qui engage une somme déterminée pouvant faire l'objet de tirages. Le montant tiré doit être remboursé conformément aux conditions énoncées dans un échéancier de remboursement.

**Aide Publique au Développement (APD)** : selon la définition qu'en donne l'OCDE, il s'agit de dons ou prêts accordés par les institutions financières aux pays pauvres et à des taux concessionnels, ou qu'un gouvernement accorde aux pays en développement, dans le but essentiel de promouvoir le développement et le bien être économique.

**Allègement de dette** : mécanisme pour réformer la structure économique des pays endettés en leur apportant les financements nécessaires pour alléger la charge de leur endettement.

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

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

**Bailleur de fonds** : personne physique ou morale qui octroie des fonds à une entreprise, à une institution ou à un Etat.

**Créanciers bilatéraux** : gouvernements ou institutions gouvernementales prêteurs de fonds à d'autres Etats ou Organismes officiels tels que les établissements de crédit à l'exportation.

**Créanciers multilatéraux** : institutions régionales ou internationales telles que le FMI et la Banque Mondiale, ainsi que d'autres banques de développement multilatérales régionales, comme la Banque Africaine de Développement et la Banque Ouest Africaine de Développement, etc.

**Date de mise en vigueur** : date à laquelle un Accord de prêt ou un don prend effet. Il peut s'agir aussi de la date à laquelle un avenant à un prêt ou à un don prend effet. C'est également la date de commencement des périodes de l'échéancier des tirages prévisionnels.

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

**Don** : transfert de fonds ou de bien par un donateur sans obligation de remboursement pour le gouvernement bénéficiaire.

**Dettes** : transfert non définitif de ressources au profit de l'agent ayant un besoin de financement. On distingue la dette intérieure de la dette extérieure, et la dette publique de la dette privée.

**Dette extérieure** : montant total, à un moment donné, des dettes qu'un pays et/ou ses résidents ont contracté envers des non-résidents et pour lesquelles ils sont tenus de rembourser le principal, avec ou sans intérêts. La dette extérieure peut être directe (dette que le gouvernement central a directement contractée envers des non-résidents) ou garantie.

**Dette extérieure publique** : ensemble des dettes dues par un pays à des prêteurs étrangers. Généralement libellée en devise et remboursée en devises, elle est sujette à des risques de change.

**Dette publique** : ensemble des engagements financiers pris par l'Etat sous forme d'emprunts.

**Lettre de retrait de fonds** : elle retrace les méthodes de décaissement à mettre en œuvre par catégorie de dépenses du projet lors de l'évaluation du projet.

**Service de la dette** : charge financière qui incombe à l'emprunteur au titre des montants à payer en principal, en intérêts et les diverses commissions.

**Prêt** : transfert de fonds, (à l'exclusion des vivres et autres produits en vrac, à des fins de secours ou de développement, y compris les programmes d'achat de produits importés), qui doivent être remboursés selon les conditions fixées dans l'accord de prêt.

**Prêts rétrocédés** : prêts, contractés par l'Etat auprès des bailleurs de fonds, octroyés à d'autres sociétés publiques, semi-publiques ou privées à des conditions souvent différentes à celles obtenues des bailleurs.

**Projet** : ensemble d'activités articulées pour la réalisation d'un bien ou d'un service spécifique et mesurable sur une période déterminée avec des ressources fixées.

**Valeur Actualisée Nette** : mesure de la dette qui tient compte du degré de concession. Elle est égale à la somme de toutes les obligations futures au titre du service de la dette.

## RESUME

Le Bénin figure au rang des pays les moins avancés. Dès lors, la réduction de la pauvreté au nombre des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), fait partie des principaux défis à relever. Face à l'insuffisance observée des ressources intérieures, la gestion des ressources extérieures est d'une importance capitale. L'état des lieux sur la gestion de l'aide extérieure à la Caisse Autonome d'Amortissement a révélé entre autres dysfonctionnements la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords entre le Bénin et les partenaires techniques et financiers, le retard dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement, le retard dans l'exécution des projets par les prestataires. Le présent travail s'est proposé d'étudier le système de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures au Bénin. L'objectif visé est de déterminer les conditions pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures.

A la suite de l'enquête entreprise auprès des personnes ressources consultées sur le terrain, il s'avère que le manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords est à l'origine de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur. Le problème du retard enregistré dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements, s'est révélé être la conséquence du manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements. Enfin, à la base du retard accusé par les prestataires pour exécuter les projets, se trouve le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale.

La présente étude se veut être une contribution à l'amélioration de ces situations. Aussi, les solutions suggérées à cet effet, se résument à hiérarchiser le traitement des dossiers à l'Assemblée Nationale de façon à amener les parlementaires à s'engager à donner la priorité aux accords de financement obtenus de l'extérieur, à choisir de façon objective et à temps le responsable du projet sur la base du profil du poste pour la mise en place de la cellule d'exécution du projet, à s'assurer de la qualification des prestataires retenus et à leur capacité financière.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE I : Cadre contextuel de l'étude, Observations de stage à la CAA et choix de la problématique de la célérité pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures .....</b>	<b>4</b>
<b>Section 1 : Cadre contextuel de l'étude à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et observations de stage à la Direction de la Dette Publique (DDP) .....</b>	<b>5</b>
<b>Section 2 : Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : ciblage de la problématique .....</b>	<b>30</b>
<b>CHAPITRE II : Cadre théorique et méthodologique de résolution de la problématique de la célérité pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures ..</b>	<b>37</b>
<b>Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude .....</b>	<b>38</b>
<b>Section 2 : Mise en application de la méthodologie choisie et suggestions .....</b>	<b>56</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>65</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>68</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>70</b>
<b>TABLES DES MATIERES .....</b>	<b>82</b>

## **INTRODUCTION**

L'Afrique subsaharienne est l'une des parties du monde dont les besoins de financement sont les plus importants. L'hémorragie financière observée dans les pays de cette partie du continent africain compromet considérablement le développement de ces pays ainsi que la satisfaction des besoins fondamentaux de leur population.

Les dirigeants de ces pays, dès leur accession à l'indépendance, avaient affiché une volonté manifeste de sortir leurs peuples des maux qui les minaient et qui ont pour noms : la malnutrition, le faible niveau de scolarisation, le taux élevé de mortalité, la pauvreté et biens d'autres.

Cependant, l'engouement manifesté, la volonté et les plans élaborés pour éradiquer ces maux portent peu de fruits en raison de la faiblesse des ressources intérieures, auxquels font face ces dirigeants.

A cet effet, malgré les nombreuses potentialités dont ils regorgent, la plupart des pays africains sollicitent l'aide extérieure connue sous l'aspect d'aide publique au développement pour tenter de résoudre les problèmes liés à leur développement économique.

Le Bénin, pays de l'Afrique subsaharienne n'est pas resté en marge de cette situation. Ainsi, sollicite-t-elle l'aide extérieure. On s'accorde à reconnaître que la faiblesse des ressources extérieures est due aux nombreux problèmes relatifs à sa mobilisation. Le recours aux aides extérieures se présente alors comme une alternative incontournable.

Par ailleurs, ces dernières années, l'aide publique au développement a suscité un grand intérêt dans la communauté des bailleurs de fonds, tant multilatéraux que bilatéraux, comme en témoignent les nombreux débats et séminaires qui y ont été consacrés dans les fora internationaux. C'est dire donc l'importance que revêt ce moyen de financement du développement des pays africains.

Mais la mobilisation de ces fonds implique un certain nombre d'accords et de procédures. Elle ne se fait qu'à l'issue de la mise en œuvre d'un long processus. Il s'agit entre autres :

- des procédures liées aux projets ou programmes financés sur ressources extérieures ;
- des procédures et conditions d'octroi de l'aide étrangère ;
- des procédures de mise en vigueur de l'accord de prêt par les pouvoirs publics nationaux ;
- des différentes procédures de décaissement des bailleurs de fonds.

Nous avons constaté qu'au cours de ces mécanismes de mobilisation des aides extérieures certains problèmes se posent ; notamment ceux relatifs au retard accusé à remplir les formalités nécessaires pour mobiliser à temps les ressources extérieures.

Comment faire pour résoudre ce problème de retard en rapport avec les créanciers, en vue de dégager des ressources additionnelles pour un développement durable au Bénin ? Tel sera l'objectif principal de ce travail.

Par ailleurs, il convient de mentionner que la gestion des aides extérieures est assurée au Bénin par un certain nombre de structures dont l'une des plus importantes est la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

La présente étude se propose alors, au regard de toutes les observations faites dans le système de gestion de l'aide publique au Bénin à travers un état des lieux portant sur les activités de la CAA, de contribuer à l'amélioration des mécanismes de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures au Bénin. Cette étude s'est articulée autour de deux chapitres.

Le chapitre 1 permet de jeter les bases de notre travail à travers la présentation du cadre contextuel, des observations de stage et du ciblage de la problématique. Le chapitre 2, quant à lui, présente le cadre théorique et méthodologique de l'étude, les résultats d'enquêtes, les approches de solutions aux problèmes identifiés et les conditions de leur mise en œuvre.

## **CHAPITRE I :**

Cadre contextuel de l'étude, observations de stage à la CAA et choix de la problématique de la célérité pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures

Le présent chapitre aborde le cadre contextuel de l'étude et observations de stage à la Caisse Autonome d'Amortissement, le choix du groupe de problèmes à résoudre, la perspective théorique de réflexion y relative et la formulation de la problématique de l'étude.

**Section 1 :** Cadre contextuel de l'étude à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et observations de stage à la Direction de la Dette Publique (DDP)

Cette première section permet de prendre connaissance du cadre contextuel de notre étude à la Caisse Autonome d'Amortissement d'une part et de rendre compte de l'état des lieux sur la mobilisation de même que la procédure de décaissement des ressources extérieures d'autre part.

### **Paragraphe 1 : Cadre contextuel de l'étude**

Ce paragraphe regroupe les cadres institutionnel, physique et environnemental de l'étude.

#### **I- Cadre institutionnel de l'étude : la Caisse Autonome d'Amortissement**

##### **A- Historique, Missions et Activités de la CAA**

###### **1- Historique**

Des années durant, les dettes de l'Etat béninois ont été gérées par le Trésor Public. Ainsi, les ressources provenant des bailleurs de fonds pour financer les projets d'Etat étaient logées au Trésor Public. Cette institution exécutait un bon nombre d'opérations dont le paiement de fournisseurs d'importants matériels, de fournitures nécessaires achetées par l'Etat, de loyers de l'Etat dans les pays étrangers. Il avait donc pour mission, la gestion du paiement des dettes extérieures comme intérieures de l'Etat.

Eu égard à la complexité de la gestion des ressources financières qui prévalaient, à la nécessité d'employer les ressources provenant des bailleurs de fonds à leurs justes fins, l'Etat a jugé utile de créer une structure autonome qui s'occupera uniquement de la gestion de la dette publique. Ceci a conduit à la Création de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

###### **2- Missions**

La CAA est un établissement public national qui jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Instituée par l'ordonnance n°28/PR/MFAE du 03 août 1966, modifiée par le décret n°98-63 du 16 février 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Institution. Elle est une structure ayant pour charge principale la gestion de la dette publique. Cette gestion a pour objectif de permettre à l'Etat de disposer des ressources nécessaires pour le financement de grands projets et de pourvoir à ses obligations de paiement au moindre coût possible en maintenant les risques de change à un niveau souhaitable.

### **3- Activités de la Caisse Autonome d'Amortissement**

Pour réaliser ses missions, la CAA mène des activités. Elle est l'interface principale entre l'Etat et les bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux) pour les projets et programmes qu'ils financent dans notre pays. Elle négocie, en collaboration avec d'autres institutions de l'Etat, des prêts, des dons. Elle intervient dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de financement. Elle suit également l'accomplissement et la centralisation de toutes les formalités préalables au 1<sup>er</sup> décaissement. Elle assiste le Ministre en charge des finances aux travaux de commission plénière dans le cadre de l'examen par l'Assemblée Nationale des demandes d'autorisation, de ratification des accords de prêts par le Président de la République. Elle joue le rôle de secrétariat permanent de la Commission Nationale d'Endettement (CNE) qui s'occupe de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de la politique nationale d'endettement. Elle donne un avis consultatif à tout dossier d'engagement de l'Etat en matière d'endettement ou de demande d'octroi de garantie de l'Etat.

La CAA joue également le rôle d'intermédiation dans le financement des entreprises d'Etat par la rétrocession des fonds d'emprunts obtenus auprès des bailleurs de fonds. Elle traite et transmet les demandes d'appel de fonds auprès des bailleurs de fonds pour tous les projets et assure le service de la dette liée aux accords de prêts signés avec les partenaires au développement. Elle procède au recouvrement des prêts rétrocédés auprès des structures bénéficiaires et à des demandes de bonification d'intérêts au profit de l'Etat auprès des organismes habilités.

Gestionnaire par excellence de la dette publique et de tous les fonds publics qui lui sont confiés par l'Etat, la CAA est chargée de l'émission des emprunts publics et du contrôle de l'émission de tous emprunts émis ou contractés dans le public, sous quelque forme que ce soit.

## **B- Ressources et organisations de la Caisse Autonome d'Amortissement**

### **1- Ressources de la Caisse Autonome d'Amortissement**

#### **a- Ressources financières et matérielles**

Le budget de la CAA est annexé au Budget Général de l'Etat. A cet effet, toutes les dépenses engagées à la CAA sont enregistrées dans le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP).

La CAA est dotée de la personnalité morale et jouit de l'autonomie financière. Dans ce cadre, elle dispose de ressources propres et de ressources mises à sa disposition par le Trésor Public pour garantir le service de la dette. Conformément aux dispositions du décret n°2008-241 du 06 mai 2008 portant approbation des statuts de la CAA, les ressources de la CAA sont constituées :

- des prêts rétrocédés ;
- d'une partie du produit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée ou de la taxe perçue par les services de la Douane conformément aux dispositions de l'arrêté n°144/MEF/DC/CT-FISC/SA du 24 mars 1993 portant répartition sur la valeur ajoutée ;
- des produits des emprunts gérés ou émis par la CAA ;
- des commissions d'aval et des subventions complémentaires versées à la CAA par le Trésor Public.

En ce qui concerne ses ressources matérielles, elles sont essentiellement constituées d'immobilisations, de mobiliers de bureau, d'équipements techniques, d'un parc automobile et des locaux professionnels.

### **b- Ressources humaines**

Les activités de la CAA sont exécutées par un personnel déterminé. On y retrouve des Administrateurs de banque, de juristes, d'économistes, d'auditeurs et contrôleurs de gestion, de spécialistes d'évaluation et de suivi de projets, d'informaticiens et un personnel de soutien. Ce personnel est réparti au sein du Secrétariat Général et dans sept (07) directions techniques.

Avec la réforme budgétaire qui a induit la mise en œuvre de la Comptabilité Publique à la CAA, deux nouveaux acteurs ont été ajoutés au nombre du personnel. Il s'agit du Receveur des Finances de la Dette près la CAA et du Délégué du Contrôleur Financier près la CAA. De ce fait, une partie du personnel en détachement est mise à leur disposition.

## **2- Organisations de la Caisse Autonome d'Amortissement**

### **a- Organes de la CAA**

La CAA est composée des organes suivants :

#### **☞ l'Organe d'Administration** : le Conseil de Gérance

Il est présidé par le Ministre en charge des Finances et est composé du Directeur Général du Budget, du Directeur National de la BCEAO, du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique, de l'Agent Judiciaire du Trésor, du Représentant du personnel de la CAA.

Il donne son avis sur les opérations d'émission d'emprunts effectués ou contractés par la CAA sur les fonds d'emprunts publics destinés à financer les programmes d'investissements.

#### **☞ l'Organe Exécutif** : la Direction Générale

La CAA est dirigée par un Directeur Général assisté d'un adjoint. Le Directeur est nommé par décret sur proposition du Ministre en charge des Finances après avis consultatif du Conseil de Gérance. Il est l'Ordonnateur du Budget de la Caisse Autonome d'Amortissement. Il prépare le Budget et le transmet aux membres du Conseil de Gérance.

### ☞ **L'Organe Consultatif** : le Comité de Direction (CODIR)

Il est composé :

- d'un Président : le Directeur Général de la CAA ;
- d'un vice-président : le Directeur Général adjoint de la CAA ;
- des membres : les directeurs techniques et deux (02) représentants du syndicat.

Il est consulté pour les décisions importantes telles que l'élaboration du budget et la politique générale.

Il convient de noter également qu'aux termes de l'article 41 du décret n°98-63 du 16 février 1998, la CAA est soumise au contrôle de la Chambre des comptes de la Cour Suprême.

### **b- Fonctionnement de la CAA**

Par ailleurs, la CAA est organisée en Directions techniques opérationnelles et en Directions techniques fonctionnelles.

#### ☞ **Les directions opérationnelles**

Elles sont au nombre de trois (03). Il s'agit de :

- la Direction des Etudes (DE) ;
- la Direction de la Dette Publique (DDP) ;
- la Direction du Recouvrement et de la Trésorerie (DRT).

#### ☞ **Les directions fonctionnelles**

Au niveau des directions fonctionnelles, on note l'existence :

- du Secrétariat Général (SG) ;
- de la Direction de l'Administration (DA) ;
- de la Direction du Contrôle et du Suivi des Projets (DCSP) ;
- de la Direction de l'Informatique (DI) ;
- de la Cellule de Contrôle et de Passation des Marchés Publics (CPMP).

La répartition de tous ces divers compartiments de la CAA est décrite à travers l'organigramme de la CAA (en annexe n°1).

## **II- Cadre physique et environnemental de l'étude**

Il s'agit, ici, de présenter d'une part le cadre physique de l'étude : la Direction de la Dette publique, et d'autre part le cadre environnemental de l'étude.

### **A- Cadre physique de l'étude : la Direction de la Dette Publique de la CAA**

Le présent travail a trouvé comme cadre physique de réflexion, la Direction de la Dette Publique. Elle est chargée de la gestion de la dette publique à travers les activités de mobilisation de fonds d'emprunts et d'amortissement de la dette publique. Elle prend à son compte les actions

engagées par le Bénin en vue de l'obtention des allègements de dette attendus de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE) et surtout de l'Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale (IADM), avec l'Association Internationale de Développement (AID), le Fonds Africain de Développement (FAD) et le Fonds Monétaire International (FMI). Cette direction comprend le Service de l'Amortissement de la Dette Publique (SADP) et le Service de la Mobilisation de l'Aide Extérieure (SMAE) et d'un Secrétariat.

### **1- Service de l'Amortissement de la Dette Publique**

Ce service est chargé de :

- suivre la dette avalisée et le règlement du service découlant de la mise en jeu des avals de l'Etat ;
- élaborer et de mettre à jour des statistiques relatives à la dette publique ;
- élaborer le dossier de rééchelonnement de la dette extérieure bilatérale avec les différentes simulations possibles ;
- rédiger la note sur l'évolution des indicateurs économiques et le comportement de la dette publique ;
- produire des statistiques chaque mois, chaque trimestre ou ponctuellement à des structures extérieures, les publier également sur son site internet ;
- de produire des échéanciers mensuels, trimestriels et annuels pour un exercice budgétaire (prévisions) à travers la base de données (CS-DRMS) ;
- produire les travaux relatifs à la situation d'endettement à la fin de chaque trimestre ainsi que le rapport d'activités.

### **2- Service de la Mobilisation de l'Aide Extérieure**

Ce service est chargé de :

- traiter des demandes de fonds : dans l'exécution de cette tâche, le Service de la Mobilisation de l'Aide Extérieure (SMAE) vérifie le formulaire de décaissement du bailleur ; vérifie si le montant de la facture correspond à ce qui a été prévu dans le marché et si le coordonnateur a joint le certificat d'exécution physique d
- u projet. Il rédige les lettres de retrait de fonds, les bordereaux d'envoi, soumet ces lettres au Directeur Général de la CAA pour signature et envoie aux bailleurs de fonds concernés pour décaissement, pour les demandes directes de retraits de fonds ou affecte le dossier au Receveur des Finances de la Dette publique près la CAA (RFD) pour paiement dans le cas de projets financés sur fonds de contrepartie nationale ;
- mettre à jour des statistiques relatives à la mobilisation des ressources extérieures ;

- élaborer des prévisions de mobilisation des ressources extérieures ;
- enregistrer au SIGFiP des données relatives à la mobilisation ;
- mettre en œuvre des mesures nécessaires à la mobilisation des fonds d'emprunts ;
- régler des décomptes suivant les différentes procédures des bailleurs de fonds et enfin,
- suivre de la situation des marchés et d'étudier les avenants y afférents.

## **B- Cadre environnemental de la Caisse autonome d'Amortissement**

Le cadre environnemental est l'ensemble des facteurs aussi bien internes qu'externes à une entreprise et qui influencent les actions de cette dernière. Il est constitué d'une multitude de sous-ensemble en perpétuelle évolution. Nous distinguons deux sortes d'environnement à savoir : le microenvironnement et la macro environnement.

### **1- Le microenvironnement de la CAA**

Le microenvironnement de la CAA regroupe l'ensemble des acteurs qui influencent directement ses activités notamment celles relatives à la mobilisation de l'aide extérieure. Ainsi, distinguons-nous dans le microenvironnement de la CAA : les structures impliquées dans la mobilisation des ressources extérieures en relation avec la CAA, ses partenaires, les bénéficiaires de ses prestations et fournisseurs.

#### **a- Les structures impliquées dans la mobilisation de l'aide extérieure.**

La gestion des ressources extérieures met en interaction plusieurs institutions de l'Etat qui sont en relation d'interdépendance les unes avec les autres. Bien que nous ayons effectué notre stage à la CAA, nos constats porteront sur toutes les structures étatiques impliquées dans la gestion de l'aide. Au nombre de ces structures nous pouvons citer :

- **l'Assemblée Nationale** : aux termes des dispositions de la Constitution du 11 décembre 1990, c'est l'organe doté du pouvoir de donner l'autorisation de ratification des accords de financement qui relève du domaine de la loi ;
- **la Présidence de la République** : dès que l'autorisation de ratification est donnée par le parlement, la ratification proprement dite des Accords et Conventions fait partie des attributs du Chef de l'Etat qui y procède par décret ;
- **la Cour Suprême** : elle donne l'avis juridique attestant la conformité des Accords avec la constitution et les intérêts de la nation ;
- **les ministères de tutelle des projets** : ils sont chargés de mettre en place les Unités de Gestion desdits Projets par la nomination des coordonnateurs de projet et des autres membres de l'équipe ;

- **le Coordonnateur du projet** : c'est à lui que revient la tâche d'élaborer avec toute son équipe, un Plan de Travail et de Budget Annuel (PTBA). Il dresse la liste des biens et services à acquérir à partir des ressources du prêt. Ces informations ou preuves doivent être par la suite transmises au DG/CAA avec le spécimen de la signature du coordonnateur du projet ;

- **le Ministre chargé des Finances** : il est le représentant de l'emprunteur et, à ce titre, il transmet aux bailleurs de fonds les pièces attestant de l'exécution des tâches ci-dessus citées, accompagnées d'une demande de levée des mesures suspensives du premier décaissement ;

- **le Ministère des Affaires Etrangères de l'Intégration Africaine de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur** : il dirige les commissions mixtes de coopération et anime la coopération internationale ;

- **le Ministère du Développement chargé de la Prospective et de l'Evaluation de l'Action Publique (MDPEAP)** : il s'occupe par le biais de la Direction Générale de l'Investissement et du Financement du Développement (DGIFD) de la recherche des sources de financements et gère une partie des dons alloués à l'Etat.

#### **b- Les partenaires**

La CAA dans ses activités entretient des relations avec plusieurs partenaires techniques et financiers encore appelés bailleurs de fonds. A titre d'exemple, nous pouvons citer la BIDC, la BAD, la BOAD ; les Pays-Bas ; etc.

#### **c- Les bénéficiaires des prestations de la CAA**

Ils sont des personnes morales vers qui est destinée l'offre de prestation de la CAA. Ils représentent l'élément principal de l'existence de la structure. Il s'agit :

- de l'Etat ;
- des Entreprises ;
- des Particuliers.

#### **d- Les fournisseurs**

Ils représentent les tiers, qui peuvent être des personnes physiques ou morales. Ce sont les fournisseurs de biens et de services. Ils sont soit des structures qui se chargent de livrer les matériels de bureau, de transports et autres.

### **2- La macro environnement de la CAA**

La macro environnement est l'ensemble des facteurs externes qui ont un effet sur le fonctionnement du centre. Au nombre de ces facteurs, nous porterons notre attention sur les facteurs d'ordre juridique et réglementaire, socio-économique, culturel et technologique de la CAA.

### **a- L'environnement juridique et réglementaire**

Il regroupe les lois, les conventions, les décrets et les règlements régissant le secteur de la gestion de la dette publique en République du Bénin. A cet effet, la CAA se doit de se conformer aux dispositions suivantes :

- la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui en ses articles 144 et 145 répartit les responsabilités en matière de gestion de l'aide extérieure entre l'Assemblée nationale faisant office du pouvoir législatif qui autorise les emprunts publics, le Président de la République, Chef de l'organe exécutif qui négocie et ratifie les traités, accords et conventions et la Cour Suprême qui à travers sa Chambre Administrative apprécie la conformité des accords de financement négociés par le Gouvernement avec les intérêts de la Nation en émettant un avis juridique ;
- les décrets portant attributions, organisation et fonctionnement du Gouvernement et des ministères en charge du développement, des affaires économiques et financières ;
- les textes réglementaires relatifs à l'organisation de la gestion de la dette : le décret portant attributions, organisation et fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement, le décret portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat, le relevé des décisions administratives adoptées par le Conseil des Ministres en sa séance du 07 Août 2002 ;
- la convention désignant la BCEAO comme l'agent financier de l'Etat auprès du Fonds Monétaire International (FMI) ; des textes divers relatifs à l'organisation des transactions sur titres publics et du fonctionnement du marché financier ainsi que du pacte de stabilité monétaire au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ;
- le règlement n°09/2010/CM/UEMOA/ relatif aux relations financières extérieures des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Les différents textes qui constituent le cadre juridique cités supra, organisent l'intervention de différentes structures étatiques et communautaires qui quant à elles font partie du cadre institutionnel de notre étude.

### **b- L'environnement socio-économique de la CAA**

L'importance et l'utilité des ressources extérieures dans la vie économique dans notre pays confèrent à la Caisse Autonome d'Amortissement intervenant dans leur gestion, une place de choix dans l'économie béninoise. En effet, elle contribue au complément des ressources intérieures à travers la mobilisation des ressources extérieures au profit du développement de la nation. En outre, la disposition de ces ressources permet de réaliser de divers projets de développement et de contribuer au bien-être social.

### **c- L'environnement politique et technologique de la CAA**

L'environnement politique est plus ou moins favorable à la CAA d'autant plus que la tendance politique actuelle vise en priorité le développement à travers l'amélioration du niveau de vie des populations, la disposition d'infrastructures modernes et bien d'autres objectifs ; lesquels appellent des financements complémentaires comme le recours aux ressources extérieures.

Quant à l'environnement technologique, il est constitué des moyens technologiques dont dispose la CAA dans l'exercice de ses activités. Avec l'avènement des Nouvelles technologies d'Information et de la Communication (NTIC) et l'appui de ses partenaires, la CAA a bénéficié d'un appui en équipements pour la connexion internet (le modem, etc.) et d'autres matériels informatiques. Ceci lui permet de satisfaire aux exigences de la mondialisation des échanges. L'avènement des NTIC a également permis de passer de l'utilisation exclusive des postes pour la transmission des courriers à celle du courrier électronique.

### **d- L'environnement international de la CAA**

La CAA est administrée par un Conseil de Gérance présidé par le Ministre d'Etat en charge des Finances. A ce titre, et en tant qu'organe de développement, ces membres prennent part à des colloques et participe, de concert avec d'autres organismes du Ministère, à des missions sur le plan international.

Ceci permet la mobilisation d'importantes ressources financières dont les ressources extérieures en vue du financement du développement.

## **Paragraphe 2 : Observations de stage sur les activités de la CAA**

Durant notre séjour à la CAA, nos observations se sont accentuées sur les facteurs internes et externes à la CAA susceptibles d'influencer l'exercice de ses activités. Il s'agit des mécanismes de réalisation des activités à la CAA et des effets de l'environnement sur ces activités. Les résultats du présent exercice ont été restitués en deux points :

- l'état des lieux sur la réalisation des activités de la CAA ;
- le bilan des observations : atouts et problèmes.

### **I- Etat des lieux sur la réalisation des activités à la CAA**

Cet état des lieux a été réalisé à l'interne comme à l'externe et a porté sur les activités exécutées lors des procédures de mobilisation et de consommation des ressources extérieures.

#### **A- Etat des lieux à l'interne**

Il concerne les observations faites sur le lieu de stage sans prise en compte de l'influence de l'environnement sur lesdites activités.

## **1- Observations sur la procédure de mobilisation des ressources extérieures**

Les ressources extérieures revêtent trois natures à savoir les dons, les subventions, les prêts auxquels nous ajoutons les allègements de dette au profit du Bénin. Leurs mobilisations requièrent au préalable des procédures.

### ***a- De l'identification à la signature du projet***

Dans l'optique de la recherche de financement, le ministère initiateur présente un projet de développement à une commission interministérielle composée des ministères en charge des finances, de la planification, de la justice pour étude. Pour obtenir un accord de financement, la procédure indiquée est la suivante :

- l'examen du projet par la Commission Nationale de l'Endettement (CNE) dont la CAA assure le Secrétariat Permanent : cette commission est censée donner soit un avis favorable soit un avis d'objection ;

Ainsi, une fois le projet identifié et évalué par le ministère sectoriel, ce dernier soumet une requête de financement à la CAA. Alors intervient la Direction des Etudes de la CAA qui se charge d'examiner la pertinence de la requête, et avec le ministère, procède à l'amélioration du dossier de demande de prêt avant de l'envoyer au bailleur de fonds ; intervient ensuite,

- la transmission des requêtes aux bailleurs de fonds identifiés ou potentiels.

Les bailleurs de fonds cherchent à s'assurer que chaque prêt qu'ils accordent contribue à la réalisation d'un projet ou programme de développement solide sous les aspects économiques, techniques et financiers. Si le bailleur éprouve un intérêt à financer le projet, il dépêche une équipe technique au Bénin pour évaluer le projet. Il en ressort un rapport d'évaluation rédigé et soumis au Conseil d'Administration du bailleur, le cas échéant.

Il est alors procédé à l'élaboration et à la signature des procès verbaux d'approbation des négociations entre les deux parties. Un projet d'accord de prêt est alors introduit en Conseil des Ministres à travers une communication. Après l'adoption par le Conseil des Ministres, le Chef de l'Etat autorise le Ministre en charge des Finances pour l'acceptation des conditions de financement. Les parties procèdent à la signature de l'Accord.

### **Constats significatifs :**

- **le fait pour le Conseil des ministres de délibérer sur les projets d'accord de prêt garantit une crédibilité (Opportunité) ;**

- **l'appartenance à la Commission Nationale d'Endettement est un atout pour la CAA (Opportunité).**

L'entrée en vigueur de l'accord de prêt est subordonnée à l'accomplissement d'un certain nombre de formalités.

***b- De la Procédure préalable d'entrée en vigueur de l'accord à l'entrée en vigueur proprement dite : Cas de la BAD***

La mise en vigueur de l'accord de financement est l'étape qui précède la mobilisation des ressources extérieures. Elle constitue l'aboutissement d'un long processus d'ordre administratif et législatif se décomposant en plusieurs étapes pour les accords de prêt et de dons.

La procédure débute par l'étude de la viabilité du projet dont on recherche le financement. Sur la base du rapport d'évaluation, le bailleur fait parvenir au Bénin un projet d'accord pour étude et avis en vue des négociations, suivant les étapes ci-après :

**- identification des conditions préalables par exploitation des accords de prêts:**

Il s'agit de lire l'accord de prêt ou de don et de dégager toutes les conditions demandées pour l'entrée en vigueur de l'accord signé. Ceci permet de rédiger une note de synthèse soumise à l'attention du Directeur des Etudes (DE) ;

**- demande de l'exposé des motifs :**

Elle est adressée au coordonnateur du projet ou au Directeur de la Programmation et de la Prospective (DPP) du Ministère Sectoriel (du projet concerné) ;

**- approbation par le gouvernement de l'accord de prêt signé et demande d'autorisation de ratification de l'Assemblée Nationale :**

Il s'agit de préparer le projet de communication en Conseil des ministres, le décret portant saisine de l'organe législatif et le projet de loi portant autorisation de ratification. Ce rôle de préparation est confié à la CAA par le Ministre en charge des Finances.

Le résultat de la saisine du parlement aboutit à l'autorisation de ratification des accords de prêt par le Président de la République. On passe ensuite à la publication dans le Journal Officiel.

**- publication de l'autorisation de ratification de l'accord de prêt au Journal Officiel :**

Ici, il y a lieu de faire une demande de publication à laquelle est jointe la loi portant autorisation de ratification et le décret portant ratification, de l'accord de prêt ;

**- demande de l'avis juridique de la cour suprême :**

Il s'agit de préparer la demande d'avis juridique et y adjoindre la loi portant autorisation de ratification, le décret portant ratification et le journal officiel ;

**- relances éventuelles des ministères sectoriels au sujet des conditions de leur ressort :**

Il faut s'assurer ici que les autres conditions préalables relevant des ministères sectoriels ont été remplies ;

- **demandes d'entrée en vigueur :**

Une fois toutes les pièces relatives à l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur réunies, on transmet au bailleur une demande d'entrée en vigueur accompagnée desdites pièces.

Les formalités d'entrée en vigueur et les obligations à remplir en vue de la levée des mesures suspensives du premier décaissement relèvent exclusivement de la compétence des institutions béninoises. Une fois toutes les formalités remplies, le Ministre en charge des Finances transmet les preuves au bailleur, de même que les spécimens de signature des représentants autorisés pour la mobilisation des fonds.

**Constat significatif : l'existence d'une procédure-type déterminée pour la mise en vigueur des accords de prêts au plan national (force) ;**

Il faut remarquer que des difficultés sont souvent enregistrées dans l'accomplissement des ces différentes formalités. Elles proviennent du retard accusé par le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) ; par l'Assemblée Nationale (AN) et enfin par la Cour Suprême. Ces institutions ne respectent souvent pas les délais. La norme en vigueur en la matière telle que stipulée dans les accords de prêt pour la plupart des bailleurs de fonds détermine la durée à 90 jours soit 3 mois.

Le tableau n° 1 (en annexe 2) nous présente des statistiques sur les délais des formalités d'entrée en vigueur de quelques accords de prêt.

Il apparaît clairement dans ce tableau que le délai qui sépare la date de signature de l'accord de prêt de celle de son entrée en vigueur est relativement long. En effet, les étapes du processus relatives à l'Accord de principe du bailleur de fonds, l'évaluation du projet, les négociations et la signature de l'Accord de prêt relèvent intégralement du bailleur de fonds alors que les formalités d'entrée en vigueur des tâches spécifiques dépendent essentiellement des structures de l'emprunteur.

Ce délai n'est généralement pas respecté, occasionnant ainsi un retard dans le calendrier de mise en œuvre des projets.

**Constat significatif : la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur de l'Accord de prêt (faiblesse).**

Il convient de rappeler que pour ce qui concerne particulièrement la mobilisation de l'aide extérieure sous forme de dons, ces derniers ne sont pas soumis aux formalités d'entrée en vigueur décrites. La CAA est en mesure de disposer de toute la documentation relative aux dons en raison du fait qu'elle participe à leurs négociations. Néanmoins, pour ce qui concerne les dons, plusieurs conventions de dons continuent d'échapper à son suivi (les appuis budgétaires et certains dons liés aux projets).

**Constat significatif : l'absence d'un suivi de tous les accords de dons à la CAA (faiblesse).**

***c- Des Conditions liées à la mobilisation des ressources extérieures***

Le Bénin de par son statut de Pays en voie de développement est limité, dans son accès aux guichets des institutions multilatérales. Toutefois, il est éligible au guichet concessionnel des institutions multilatérales plus précisément celui de l'Aide publique au développement accordée par le FMI et la Banque Mondiale. Les opérations se rapportant à cette aide répondent aux critères suivants :

- avoir pour objectif principal de promouvoir le développement économique et le bien être des pays en voie de développement (ce qui constitue une opportunité pour le Bénin) ;
- avoir un caractère concessionnel et comprendre un élément-don d'au moins de 35% (cas du Bénin).

Les prêts accordés à travers le FMI et la BM ont un caractère concessionnel. Aussi, conformément aux repères financiers prescrits par les Institutions de Bretton Woods au Bénin, en vue de maintenir sa dette viable, celui-ci ne doit mobiliser que des ressources concessionnelles (**élément don  $\geq$  35%**). Le caractère concessif du prêt est apprécié par rapport à la part de don liée à ce prêt. L'élément don se définit comme la différence entre la valeur nominale d'un prêt et les montants actualisés des échéances de paiement déterminée sur la base des conditions financières (taux d'intérêt, durée, différé, devise). Un prêt est donc concessionnel si cette part de don est positive.

**Constat significatif : ces prêts offrent une opportunité pour l'acquisition de ressources moins onéreuses à l'Etat (opportunité).**

Ainsi, la stratégie d'endettement du Bénin prévoit de recourir prioritairement aux dons et aux prêts concessionnels. Ce caractère concessif des prêts s'étend dans les relations du Bénin avec ses autres partenaires, qui veulent lui prêter de l'argent pour éviter la détérioration des ratios d'endettement. Il s'agit d'une mesure des Institutions de Bretton Woods qu'est tenue de respecter les autres partenaires en relation avec le Bénin.

**2- Observations sur la procédure de décaissement des ressources extérieures**

L'emprunteur est responsable de l'exécution des projets et des programmes conformément à tous les accords. Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) quant à eux suivent l'exécution du projet pour s'assurer de sa conformité aux accords, aux règles et procédures telles que décrites dans les manuels de procédures fournis à la CAA par chaque PTF.

### **a- Procédures de décaissements des bailleurs de fonds**

Le décaissement est un processus interne de traitement mis en œuvre par la Banque dès réception de la demande de décaissement jusqu'au paiement effectif. Il comprend les étapes suivantes :

- la réception et l'enregistrement de la demande ;
- l'instruction et le traitement de la demande ;
- la mise des fonds à la disposition du projet ou du bénéficiaire.

La Banque Africaine de Développement (BAD) fait partie de l'un des partenaires techniques financiers les plus importants du Bénin. A cet effet, nous allons, pour illustrer la procédure de décaissement, focaliser notre attention sur le cas spécifique de la BAD.

#### **➤ Cas spécifique de la BAD**

La Banque Africaine de Développement comme tout autre partenaire technique financier intervenant dans la procédure de décaissement suit l'exécution du projet objet du financement.

Tout part de la déclaration de l'entrée en vigueur du projet annoncée par la Banque au pays emprunteur après que celui-ci ait satisfait aux conditions stipulées dans ledit accord. Ainsi nous avons :

**✚ les conditions préalables au 1<sup>er</sup> décaissement** à respecter: Ces conditions figurent dans l'accord juridique. Ainsi, le prêt peut être assorti de conditions de premier décaissement et de celles applicables aux décaissements ultérieurs. En ce qui concerne les personnes habilitées à signer les demandes de décaissement au Bénin, celles-ci sont désignées par le Ministre en charge des Finances. Il s'agit du DG/CAA ou de son adjoint.

**✚ les pièces justificatives demandées** : la Banque détermine les types de pièces justificatives à soumettre par l'emprunteur en fonction de la méthode de décaissement utilisée. Le type de pièce requise est arrêté au cours des négociations et reflète les circonstances spécifiques du projet et la méthode de décaissement retenue.

### **b- Les conditions préalables au premier décaissement des fonds**

Comme mentionné plus haut, après la mise en vigueur des prêts ou dons, le bailleur demande au bénéficiaire du crédit de remplir un certain nombre de conditions avant que les fonds ne soient débloqués. Il s'agit généralement de :

- l'installation de l'organe d'exécution du projet par le ministère sectoriel. Cet organe est connu sous la dénomination d'« Unité de Gestion du Projet (UGP) » ;
- la nomination des coordonateurs du projet ;
- le choix du site devant abriter le projet ;
- l'ouverture d'un compte spécial pour le projet à la BCEAO ;

- l'ouverture par le Receveur Général des Finances (RGF) au Trésor Public d'un compte de dépôt pour la mobilisation des fonds de contrepartie nationale le cas échéant.

Aux conditions ci-dessus énumérées, il y a d'autres conditions particulières à remplir selon la spécificité du projet. La mobilisation proprement dite ne devient effective qu'après la satisfaction par l'emprunteur de ces conditions. Le délai réglementaire fixé à l'accomplissement des formalités préalables à tout retrait de fonds du compte de prêt est de trois mois. Mais ce délai n'est souvent pas respecté tel que le reflète le tableau ci-dessous (tableau n°2) :

**Tableau n°2** : Situation de retard entre la date de mise en vigueur et de 1<sup>er</sup> décaissement de quelques exemples de projets

Titre du projet	Date de mise en vigueur	Date du 1 <sup>er</sup> décaissement	Ecart
Programme d'acquisition des Biens d'équipement dans le cadre de la SCRP	16 décembre 2009	12 octobre 2011	1 an 9 mois 3 jours
Projet d'appui aux filières lait et viande	20 septembre 2009	11 mai 2010	7 mois 21 jours
Projet de renforcement de la Performance du système de Santé (PRPSS)	30 septembre 2011	07 février 2012	4 mois 7 jours
Projet d'appui à la filière Coton Textile dans les quatre pays de l'Initiative sectorielle sur le Coton	09 février 2007	05 février 2009	2 ans

**Source** : DDP/CAA

A la lecture de ce tableau, il ressort que la durée entretenue entre la date de mise en vigueur et la date des 1<sup>ers</sup> décaissements pour les projets est longue, vu les écarts importants enregistrés. Tel est le cas du Projet d'Appui à la Filière Coton Textile dans les quatre pays de l'Initiative Sectorielle sur le Coton (Bénin, Burkina Faso, Mali et Tchad) dont l'Accord de prêt a été signé le 09 février 2007 avec la BAD et pour lequel la satisfaction des conditions préalables au 1<sup>er</sup> décaissement n'est intervenue que le 05 février 2009. Ce qui ne favorise pas la mobilisation à temps des fonds.

**Constats significatifs : Retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements (faiblesse).**

Une autre situation s'observe. Prenons l'exemple du tableau ci-après (tableau n°3), présentant la situation du projet (PRPSS) « Projet de Renforcement de la Performance du Système de Santé ».

**Tableau n°3 : Situation du Projet de renforcement de la Performance du système de Santé (PRPSS)**

Bailleur de fonds au projet		Banque Mondiale et Norvège
Dates importantes	Date de signature	25 mai 2010
	Date de mise en vigueur	30 septembre 2011
	Date de la mission de revue à mi-parcours	20 au 28 février 2014
	Date de la dernière mission de supervision	11 au 23 janvier 2015
	Date de démarrage effectif du projet	02 janvier 2012
	Date du 1 <sup>er</sup> décaissement	07 février 2012
Taux d'avancement cumulés du projet au 31 mars 2015	Taux d'exécution financière attendu (TEF attendu)	82%
	Taux d'exécution financière (TEF)	58,41%
	Taux d'exécution physique attendu (TEP attendu)	85%
	Taux d'exécution physique (TEP)	70%

**Source :** Fiche du projet PRPSS

A la lecture de ce tableau, nous observons que le taux d'exécution financière attendu au 31 mars 2015 (soit 82%) n'a pas été atteint. Le taux obtenu est de 58,41%. Cet écart (soit 23,59%) traduit un retard dans l'exécution des marchés. Par ailleurs, la situation du projet « Aménagement et bitumage de la route Ouidah-Allada et de la bretelle Pahou-Tori », nous révèle que le 1<sup>er</sup> lot du projet n'a pas été exécuté dans les délais requis, soit 8 mois, indiqués à l'Entreprise ayant pris le marché. La situation de ce lot nous permet d'observer qu'après plus de douze (12) mois, le taux d'exécution physique du marché n'a été que de 24%.

**Constat significatif : le retard accusé par les prestataires dans l'exécution physique des marchés qui leur sont confiés (menaces).**

Il convient de noter que des missions de revue à mi-parcours, de supervision sont prévues et effectuées pour permettre de suivre de près l'évolution des projets.

**Constat significatif : l'existence d'évaluations périodiques du projet pendant son exécution (force).**

Après l'accomplissement des formalités de mise en vigueur et celles du premier décaissement, la CAA est astreint au suivi et au respect des règles et principes spécifiques à chaque PTF.

**Constat significatif : Nous notons à cet effet la situation de la multiplicité des procédures de mobilisation des ressources extérieures (menace).**

Qu'en est-il des méthodes de décaissement ?

**c- Les méthodes de décaissement utilisées**

Les méthodes de décaissement à mettre en œuvre par catégorie de dépenses du projet sont retenues au cours des négociations de l'Accord de prêt. Elles sont souvent consignées dans un document appelé « lettre de décaissement ». Ces documents constituent des manuels de procédure mis à la disposition de l'emprunteur pour l'orienter et le contraindre à respecter les délais prévus pour les décaissements.

**Constat significatif : Nous pouvons noter alors la mise à la disposition de l'emprunteur d'un outil d'orientation dans la procédure de décaissements (force).**

Nous distinguons quatre méthodes et pratiques de décaissement. Il s'agit de la méthode de remboursement ou demande de remboursement, de la méthode d'engagement spécial ou lettre de crédit, de la méthode du fonds de roulement ou du compte spécial et de la méthode du paiement direct.

➤ **Méthode de remboursement des dépenses effectuées par l'emprunteur**

Elle représente un mécanisme par lequel l'emprunteur obtient le remboursement d'une ou de plusieurs dépenses, éligibles au prêt, qu'il a déjà effectuée(s) au moyen de ses propres ressources. Le dossier de demande de remboursement comprend :

- une lettre de transmission de la demande ou bordereau d'envoi de la demande signée du Coordonnateur du Projet ;
- un formulaire de la demande dûment rempli et visé selon le bailleur par le Coordonnateur du Projet ;
- une facture certifiée par le Coordonnateur du Projet ;
- un contrat ou bon de commande ;
- un avis de non objection du bailleur;
- la preuve de paiement (ordre de paiement donné par la banque, avis de débit).

L'inconvénient majeur de cette méthode se situe au niveau de la faible capacité de préfinancement de l'emprunteur surtout en ce qui concerne notre pays.

### ➤ **Paiement au titre d'une lettre de crédit ou engagement spécial**

L'emprunteur demande à la Banque (du bailleur de fonds) de prendre l'engagement de rembourser tous les paiements effectués au titre d'une lettre de crédit. La lettre de crédit est émise par une banque (la banque émettrice) à la demande de l'emprunteur. Les étapes menant à l'émission d'une garantie par le bailleur sont les suivantes :

- émission d'une lettre de crédit irrévocable en faveur du fournisseur par une banque commerciale locale sur demande de l'emprunteur ;
- acceptation de la notification/confirmation de cette lettre de crédit par une deuxième banque souvent installée dans le pays du fournisseur ;
- attestation de l'accord de la banque du bailleur soit pour rembourser des paiements effectués, soit pour mettre à la disposition de la banque notificatrice/confirmatrice, les sommes nécessaires aux paiements à effectuer au titre de la lettre de crédit.

Toute demande d'accord de couverture des paiements au titre d'une lettre de crédit par l'emprunteur doit comporter :

- une lettre de transmission de la demande ou bordereau d'envoi de la demande signée du Coordonnateur du Projet ;
- un formulaire approprié dûment rempli par le Coordonnateur du Projet, conformément aux procédures de chaque bailleur ;
- une copie du marché ou bon de commande ;
- une copie de la lettre de crédit ;
- une copie de la facture certifiée par le Coordonnateur du Projet.

Ainsi à la demande de l'emprunteur, le partenaire financier s'engage à titre irrévocable, à rembourser ou à payer à une banque commerciale les paiements faits ou à faire à un fournisseur, sur la base d'une lettre de crédit.

**Constat significatif : La méthode d'engagement spécial présente alors de garantie au profit de l'emprunteur (opportunité).**

### ➤ **Demande de fonds de roulement ou de compte spécial**

Elle consiste pour l'emprunteur à demander au bailleur de fonds (Banque) de lui verser une avance dans un compte bancaire spécial ouvert par lui-même à cet effet. Toutefois, la reconstitution de fonds sur ce compte spécial ne peut se faire qu'à condition que la dernière avance ait été utilisée et justifiée à hauteur d'au moins cinquante (50) %. De ce fait, les reconstitutions du compte spécial sont souvent difficiles car certaines dépenses sont souvent déclarées inéligibles et de plus non justifiées par les bailleurs.

**Constat significatif : cette méthode de décaissement crée l'obligation à l'emprunteur d'utiliser les fonds mis à sa disposition à bon escient afin de bénéficier d'autres avances de fonds (Opportunité).**

➤ **Méthode du paiement direct**

Selon cette procédure, l'emprunteur demande au bailleur de fonds de payer directement le fournisseur par prélèvement sur le prêt au titre des biens et services qu'il aura acquis. Pour faire la demande de décaissement au titre de la méthode du paiement direct, l'emprunteur doit fournir un dossier dont les composants sont les suivants:

- la facture certifiée par le Coordonnateur du Projet ;
- le contrat ou le bon de commande ;
- l'avis de non objection du bailleur ;
- la caution en cours de validité (si le contrat l'exige) ;
- le bordereau de livraison ou le procès-verbal de réception ou décomptes ;
- les références bancaires ;
- le formulaire de la demande dûment rempli et visé, selon le bailleur, par le Coordonnateur du Projet ;
- la lettre de transmission de la demande ou le bordereau d'envoi de la demande signée par le Coordonnateur du Projet.

Cette méthode est couramment utilisée pour des paiements importants en devises étrangères, elle est jugée simple.

Dans le cadre de l'exécution du projet, les décaissements effectués selon une méthode donnée doivent continuer de s'effectuer avec cette même méthode pour toutes les demandes ultérieures, à moins que la Banque ne le décide autrement.

Une fois la demande de décaissement reçue par le bailleur, son département du contrôle financier dispose d'un délai généralement inscrit dans l'accord de financement pour traiter les demandes éligibles. Il importe de noter à ce niveau un constat : les bailleurs de fonds mettent beaucoup de temps à transmettre leur avis de décaissement, ce qui ralentit la procédure de décaissement et n'avantage pas la consommation régulière de l'aide extérieure notamment en méthode de paiement direct par le bailleur et en méthode de remboursement.

**Constat significatif : Il y a donc une lenteur dans la transmission de certains avis de décaissement par les bailleurs (menace).**

**d- Procédures de décaissement à l'interne**

Les décaissements sont effectués dans le cadre de contrat conclus entre l'emprunteur et les fournisseurs uniquement après examen, approbation et notification de l'avis de « non

objection » émis par le bailleur et ce conformément aux règles applicables à la passation de marchés publics. Les ressources extérieures obtenues servent à financer les projets de développement et la procédure de passation de marchés. Il convient de noter que les acquisitions de biens, travaux et services financés par le bailleur sont régis par les « règles de procédures pour l'acquisition des biens et travaux » et les « règles de procédures pour l'utilisation de consultants».

➤ **La consommation des ressources extérieures par les Projets de développement**

Sous l'autorité du Directeur Générale de la CAA, la mobilisation de l'aide extérieure s'effectue après la mise en vigueur des accords.

Les dossiers de demande de retrait de fonds sont préparés par les cellules d'exécution des Projets et transmis à la CAA. La mobilisation des ressources extérieures est enregistrée sous forme de dépenses conformément à la procédure engagement-ordonnancement suivant les étapes ci-après :

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

**Constat significatif : il y a une traçabilité des informations relatives à la dette publique dans le SIGFiP (force).**

Les différentes procédures de décaissement se matérialisent par des formulaires qui varient selon chaque bailleur de fonds. La lourdeur des procédures nationales de décaissement des fonds d'emprunts et la non maîtrise du SIGFiP par les gestionnaires des Projets ou les ministères sectoriels constituent des obstacles au décaissement des fonds d'emprunt. Des erreurs constatées dans les dossiers de demande de décaissement entraînent un rejet pur et simple par la CAA en cas d'erreur non corrigée.

**Constat significatif : Il apparaît donc une étude des demandes de retrait de fonds par la CAA avant leur transmission aux bailleurs de fonds (force).**

Le point des ressources extérieures décaissées par le bailleur de fonds est présenté au 31 décembre de chaque année par le Service de la Mobilisation de l'Aide Extérieure (SMAE). Le tableau suivant (tableau n°4) nous montre le point des mobilisations prévues en prêts et dons, les demandes transmises, les montants mobilisés, le taux des décaissements par rapport aux prévisions et celui des décaissements par rapport aux demandes transmises.

**Tableau n°4 : Point des ressources extérieures (en FCFA) de 2003 au 31 décembre 2014**

Années	Prévisions (Prév)	Demandes Transmises (DT)	Montants Mobilisés (MM)	Taux de Décaissement (MM/DT)*100
2003	101 652 336 000	48 236 794 960	37 915 030 124	78,60
2004	60 674 964 000	57 701 620 216	55 882 593 397	96,85
2005	51 374 878 000	63 568 938 414	51 617 586 444	81,20
2006	67 764 260 000	57 617 210 770	38 308 012 289	66,49
2007	74 459 724 000	95 260 715 283	66 778 059 568	70,10
2008	132 768 371 600	108 176 096 916	82 376 172 175	76,15
2009	95 711 565 296	104 586 114 106	103 404 315 074	98,87
2010	194 664 004 669	113 751 310 275	99 303 056 430	87,30
2011	180 831 167 256	130 808 481 744	89 645 155 748	68,53
2012	151 023 034 158	112 912 862 589	82 179 309 770	72,78
2013	144 370 877 220	189 845 289 984	166 817 455 597	87,87
2014	82 526 193 204	175 370 467 234	127 425 734 897	72,66
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1 337 821 375 403</b>	<b>1 257 835 902 491</b>	<b>1 001 652 481 513</b>	<b>79,63</b>

**Source:** SMAE/DDP/CAA

Il ressort de ce tableau que les taux de décaissement des ressources extérieures (Prêts/dons) ont largement dépassé un seuil de réalisation de 80% pour ce qui concerne les années 2004, 2005, 2009, 2010 et 2013 sans que l'entièreté des montants demandés en ces années n'ait été consommée. Mais les autres années ont connu un taux de décaissement relativement faible avec des mobilisations ayant à peine atteint les prévisions faites sauf en année 2014. Nous observons que les décaissements ne sont pas réalisés à la hauteur des demandes transmises.

**Constat significatif : Il apparaît donc un faible taux de décaissement des ressources extérieures (faiblesse).**

Toutefois, nous observons qu'il est établi un rapport annuel sur la mobilisation des ressources extérieures, comme outil de diagnostic et d'aide à la décision mettant en évidence les efforts déployés dans la chaîne de mobilisation.

➤ **La consommation des ressources extérieures à travers la procédure de passation des marchés publics**

La procédure de passation des marchés publics est utilisée le plus souvent pour l'acquisition de biens et de prestations de services au profit de l'administration publique. Pour ce qui concerne les projets, elle sert essentiellement à l'achat de biens et de services lors de la mise

en exécution de ces projets. Cette procédure dépend aussi bien des procédures des bailleurs que de celle de la partie nationale.

Prenons la fiche du projet « Aménagement et bitumage de la route Ouidah-Allada et de la bretelle Pahou-Tori » (en annexe...), le 1<sup>er</sup> lot du projet n'a pas été exécuté dans les délais requis, soit 8 mois, indiqués à l'Entreprise ayant pris le marché. La situation de ce lot nous permet d'observer qu'après plus de douze (12) mois, le taux d'exécution physique du marché n'a été que de 24%.

**Constat significatif : Nous notons à ce niveau, le non respect des délais d'exécution des marchés par les entreprises ayant pris ces marchés (menaces).**

Finalement, le contrat de l'entreprise a été résilié, une nouvelle procédure de passation a été lancée. Une autre entreprise a été déclarée nouvel adjudicataire du marché suite à une consultation restreinte. Dans le cadre de cette consultation, le dépôt des offres a eu lieu en mars 2013. Le rapport d'analyse et de jugement des offres a reçu l'avis de non objection de la DNCMP et de la BIDC en avril 2014 soit une durée de plus d'un an. Le projet de contrat y relatif a été approuvé en mai 2014 au niveau national après réception de l'avis de non objection de la BIDC. On observe que la procédure de passation des marchés ne favorise pas la célérité de la procédure de décaissement. Si les délais entre le lancement des offres et le dépôt des offres semblent de mieux en mieux maîtrisés (délai maximum de cinquante et un jours), les dérapages les plus importants s'observent au niveau de la réception de l'avis du bailleur sur le procès-verbal de dépouillement du projet à la notification de l'adjudication.

**Constat significatif : il se pose dès lors un manque de célérité dans l'approbation des marchés publics dans la procédure de passation des marchés publics (faiblesse).**

## **B- Etat des lieux à l'externe : Effets de l'environnement sur les activités sus-citées de la CAA**

Il s'agit ici d'observer les facteurs externes à la structure susceptibles d'influencer l'exercice de ses activités.

### **1- Au niveau du microenvironnement**

#### **a- Par rapport aux bénéficiaires**

Nous notons en ce qui concerne les bénéficiaires notamment les entreprises que ces dernières lorsqu'elles ont été retenues traînent pour la plupart dans l'exécution des marchés qui leur ont été confiés.

Par ailleurs, les diverses relations tissées par l'Etat béninois avec des organisations internationales, des pays étrangers, l'environnement et le respect des pratiques des standards internationaux permettent à la CAA de disposer d'avantage de bailleurs de fonds.

**Constat significatif : la disposition de plusieurs partenaires techniques et financiers pour la recherche de ressources extérieures (Opportunité)**

**b- Par rapport aux partenaires**

La CAA étant en relation permanente avec ses partenaires techniques et financiers, se charge de mobiliser le plus de fonds nécessaires au profit du développement. En contrepartie de dons ou de prêts en faveur du développement, la BM et le FMI obligent les pays récipiendaires à respecter certaines conditions qui sont des prescriptions macro-économiques, sociales ou environnementales, etc. Ces prescriptions permettent en principe de vérifier d'abord que les fonds sont loyalement utilisés et de s'assurer ensuite que le pays sera en mesure de les rembourser. Mais nous observons dans les faits que les dites prescriptions demeurent trop souvent un prétexte pour imposer des exigences qui n'ont pas de rapport avec les objectifs des financements du pays emprunteur.

**Constat significatif : nous pouvons noter la faible convergence des conditionnalités des bailleurs avec les priorités du pays emprunteur (menace).**

En effet, ces prescriptions tiennent essentiellement à la viabilité de la dette ; ceci à travers les instruments de planification et de coordination de l'aide tels que le PAS, les DSRP.

**2- Au niveau de la macro environnement**

**a- Par rapport à l'environnement juridique et réglementaire**

La CAA se doit de se conformer aux dispositions d'un certain nombre de textes prévues en vue de l'organisation de ses activités. Nous mettons donc en exergue l'existence d'un cadre légal propre à la gestion de la dette publique au Bénin

**Constats significatifs : l'existence d'un cadre légal propre à la gestion de la dette publique (Opportunité).**

**b- Par rapport à l'environnement politique**

L'environnement politique au Bénin n'est pas toujours vu d'un bon œil, le plus souvent caractérisé par les situations de corruption, de détournement de fonds, etc. Ceci installe une certaine méfiance de la part des donateurs étrangers vis-à-vis de notre pays de l'état de la gestion faite des ressources extérieures mobilisées auprès d'eux.

**Constat significatif : la faible notoriété des responsables de mobilisation des ressources extérieures auprès des partenaires techniques et financiers.**

**II- Bilan des observations**

L'état des lieux décrit, nous a permis de faire des constats en termes de forces et d'opportunités (atouts) qui peuvent concourir à la réussite des missions de cette institution et

aussi en termes de faiblesses et de menaces qui sont susceptibles de constituer des freins dans l'exécution desdites missions.

#### **A- Inventaire des atouts : forces et opportunités**

Les atouts relevés sont :

- le fait pour le Conseil des Ministres de délibérer sur les projets d'accord de prêt garantit une crédibilité (force);
- l'appartenance de la CAA à la Commission Nationale d'Endettement (force);
- l'existence d'une procédure-type déterminée pour la mise en vigueur des accords de prêts (force) ;
- l'acquisition de ressources moins onéreuses à l'Etat (opportunité) ;
- l'existence d'évaluations périodiques du projet pendant son exécution (force) ;
- la mise à la disposition de l'emprunteur d'un outil d'orientation dans la procédure de décaissements (force) ;
- l'obligation à l'emprunteur d'utiliser les fonds mis à sa disposition à bon escient afin de bénéficier d'autres avances de fonds dans la méthode de demande de fonds de roulement (Opportunité) ;
- la traçabilité des informations relatives à la dette publique dans le SIGFiP (force) ;
- l'étude des demandes de retrait de fonds par la CAA avant leur transmission aux bailleurs de fonds (force) ;
- la disposition de plusieurs partenaires techniques et financiers pour la recherche de ressources extérieures (opportunité) ;
- l'existence d'un cadre légal propre à la gestion de la dette publique (opportunité).

#### **B- Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces**

Les problèmes relevés sont :

- la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords (faiblesse) ;
- l'absence d'un suivi des accords de dons (faiblesse) ;
- le retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements (faiblesse) ;
- le retard accusé par les prestataires dans l'exécution physique des marchés qui leur sont confiés (menace) ;
- la multiplicité des procédures de mobilisation des ressources extérieures (menace) ;
- la lenteur dans la transmission de certains avis de décaissement par les bailleurs (menace) ;
- le faible taux de décaissement des fonds (faiblesse) ;

- manque de célérité dans l'approbation des travaux dans la procédure de passation des marchés publics (faiblesse) ;
- la faible convergence des conditionnalités des bailleurs avec les priorités du pays emprunteur (menace) ;
- la faible notoriété des responsables de mobilisation des ressources extérieures auprès des partenaires techniques et financiers (menace).

## **Section 2 : Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : ciblage de la problématique**

Dans cette section nous avons opéré le choix du groupe de problèmes le plus pertinent à résoudre et dégagé la perspective théorique y relative.

### **Paragraphe1 : Choix du groupe de problèmes à résoudre**

Il s'agit de regrouper ici les problèmes identifiés par centre d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles, ensuite, de choisir parmi ces problématiques celle qui fera l'objet de notre étude.

#### **I- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

Sur la base des faiblesses et menaces relevées, nous avons identifié trois (03) groupes de problèmes à résoudre, comme le montre le tableau ci-après :

**Tableau n°5** : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

N°	Centres d'intérêts	Groupe de problèmes à résoudre		Libellé des PAR
		Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Relations avec les partenaires techniques et financiers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la faible notoriété des responsables de mobilisation des ressources extérieures auprès des partenaires techniques et financiers ;</li> <li>- la faible convergence des conditionnalités des bailleurs avec les priorités de l'emprunteur ;</li> <li>- l'absence d'un suivi des accords de dons ;</li> <li>- la lenteur dans la transmission de certains avis de décaissement par les bailleurs ;</li> <li>- la multiplicité des procédures de mobilisation des ressources extérieures.</li> </ul>	Inefficacité des liens entretenus avec les bailleurs (PG1)	Problème de l'inefficacité des liens entretenus avec les bailleurs (PAR 1)
2	Niveau de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;</li> <li>- le retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements ;</li> <li>- le retard dans l'exécution des projets par les prestataires.</li> </ul>	Lourdeur dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures (PG2)	Problème de la lourdeur dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures (PAR 2)
3	Suivi rigoureux des procédures de Passation des marchés publics	<ul style="list-style-type: none"> <li>- un manque de célérité dans l'approbation des marchés publics ;</li> <li>- la faible capacité de décaissement des fonds.</li> </ul>	Lenteur dans la procédure de Passation des marchés publics (PG3)	Problème de la lenteur dans la procédure des marchés publics (PAR 3)

**Source** : Observations de stage.

## II- Choix du groupe de problèmes à résoudre et formulation du sujet

Les différents groupes de problèmes identifiés, au cours de notre stage, laissent percevoir que tous les centres d'intérêt débouchent sur des problèmes auxquels la CAA devra faire face en vue d'améliorer son système de mobilisation et de consommation des ressources extérieures. Il s'agit des groupes de problèmes ayant pour problèmes généraux (PGi) :

- ☞ l'inefficacité des liens entretenus avec les bailleurs de fonds (PG1) ;
- ☞ la lourdeur dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures (PG2) ;
- ☞ la lenteur dans la procédure de Passation des marchés publics (PG3).

Ces différents problèmes généraux identifiés méritent chacun une résolution pour la bonne prestation de services de la CAA. Il serait très ambitieux de notre part de vouloir les résoudre tous. Il nous revient alors de choisir le groupe de problèmes le plus pertinent dans le cadre de notre étude.

Le groupe de problèmes n°1 lié à l'inefficacité des liens entretenus avec les bailleurs de fonds nécessite des connaissances spécifiques dans la gestion des ressources humaines notamment dans la gestion des relations avec les bailleurs de fonds dans le cas d'espèce. Nous ne pouvons pas la retenir étant donné que les éléments nécessaires à sa résolution ne font pas partie de notre domaine de formation. Ainsi le groupe de problèmes n°1 ne peut pas être résolu dans le cadre de la présente recherche.

Le groupe de problèmes n°2 relatif à la lourdeur observée dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures est souvent à l'origine de demandes répétitives de prorogation de délais auprès des bailleurs de fonds, lesquelles demandes sont parfois refusées. Les fonds nécessaires au financement des projets ou programmes, devraient être mobilisés et décaissés dans des délais requis et dans de bonnes conditions. Malheureusement, nous assistons à une lourdeur qui ne facilite pas leur mobilisation effective. Pour ce faire, mener des réflexions sur ce groupe de problèmes sera notre apport à la structure qui nous a servi de cadre de stage surtout lorsqu'on sait que le Bénin de part sa situation de pays en voie de développement connaît d'énormes besoins financiers et que les ressources intérieures mobilisées ne sont pas suffisantes. C'est pourquoi ce groupe de problèmes a fait l'objet de notre étude.

Le groupe de problèmes n°3 relatif à la lenteur dans la procédure de passation des marchés publics relève presque entièrement du domaine de gestion des marchés publics. Il ne sera donc pas abordé dans le cadre de notre étude.

Notre choix s'est alors porté sur le groupe de problème n°2 qui se présente comme suit :

### ☞ **Problème général**

La lourdeur dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures.

### ☞ **Problèmes spécifiques**

- la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- le retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements ;
- le retard dans l'exécution des projets par les entreprises.

Le choix du groupe de problèmes à résoudre n°2 relatif à la lourdeur observée dans la chaîne de consommation des ressources extérieures nous renseigne sur les difficultés rencontrées dans la pratique et qui ne permettent pas de parvenir à mobiliser entièrement et à temps les ressources extérieures obtenues.

### ➤ **Choix du thème de l'étude**

Rappelons que nous avons parmi les groupes de problèmes énumérés ci-dessus, retenu le groupe de problème relatif au niveau de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures.

Aujourd'hui, l'aide publique au développement (APD) au profit des pays du Sud s'est avéré l'une des voies politico-économiques internationales les plus importantes de notre époque. La mobilisation de cette aide extérieure confiée à la CAA, l'institution intermédiaire entre les bailleurs intermédiaires et l'Etat béninois devrait être complète. Mais, comme le révèle le tableau n°4 de notre étude, les ressources extérieures demandées en terme d'aides extérieures ne sont entièrement mobilisées ni entièrement décaissés.

Cette observation appelle des interrogations. On pourrait se demander : quels sont les facteurs explicatifs d'une telle lourdeur dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures ? Comment pourrions-nous nous organiser et parvenir dans les délais requis à mobiliser l'aide extérieure qui nous est proposée ?

Selon nous, il convient donc d'identifier les facteurs explicatifs des difficultés que nous rencontrons dans la chaîne de mobilisation et de réfléchir sur comment résorber ce problème de lourdeur ?

Ainsi, notre thème d'étude se libelle comme suit : « **Contribution à l'amélioration du processus de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures au Bénin** ».

## **Paragraphe 2 : Perspectives théorique de réflexion sur le groupe de problèmes à résoudre**

Nous présentons dans cette partie la perspective théorique de réflexion sur le problème général d'une part et sur chacun des trois problèmes spécifiques d'autre part.

Rappelons que notre problème général est celui de la lourdeur observée dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures. En effet, les ressources extérieures

peuvent être principalement réparties en dons, prêts et crédits à l'exportation provenant de sources de financement bilatérale et multilatérale. Elles sont destinées à l'exécution des projets de développement. Les projets de développement sont généralement financés, pour résoudre un problème de développement et assurer le bien être des populations. Le problème de développement est un problème majeur qui freine l'émergence d'un pays, c'est-à-dire constitue un handicap à son développement et qui nécessite que soient recherchées des solutions adéquates. Ceci suppose, non seulement que soit mobilisé à temps les ressources extérieures pour éviter de les perdre, mais aussi de les consommer comme cela se doit. Ainsi, la recherche de célérité pour permettre une mobilisation à temps des ressources extérieures dans le cadre de l'exécution des projets de développement conduirait à nous mettre dans une vision globale de résolution des problèmes à la base. Cette vision sera présentée dans ses compartiments par rapport aux problèmes spécifiques identifiés.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1, relatif à la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords, retenons que le terme lenteur désigne le manque de rapidité, de célérité dans un processus. Ainsi, ce problème peut être traité en revoyant les délais d'intervention des différentes structures intervenant dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.

Pour ce qui concerne le problème spécifique n°2 relatif au retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux premiers décaissements, il faudra pour le résoudre, élaborer au plan national un planning de travail adapté aux attentes des bailleurs de fonds à suivre rigoureusement pour accomplir les formalités préalables aux premiers décaissements.

Quant au problème spécifique n°3, celui du retard accusé par les prestataires dans l'exécution des travaux à eux confiés, ne faudra-t-il pas chercher à améliorer dans la mesure du possible le système d'accompagnement et de suivi rigoureux des prestataires. Ainsi pour traiter ce problème, nous allons proposer des perspectives d'amélioration du système d'accompagnement et de suivi des prestataires.

### **I- Formulation de la problématique de l'étude**

Formuler la problématique revient à rappeler le PAR choisi et la perspective théorique y relative. L'aide publique au développement fournie au Bénin par ses partenaires au développement pose entre autres problèmes, celui de l'absorption des fonds mobilisés. Cette réalité nous permet de libeller la problématique comme suit : « Problématique de la célérité pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures ».

La formulation de la problématique est synthétisée dans le tableau n°6 suivant :

**Tableau n°6** : Tableau de la problématique choisie

Niveaux	Groupe de problèmes à résoudre		Libellé de la problématique choisie	
	Groupe de problèmes à résoudre	Perspectives théoriques choisies		
Niveau général		Lourdeur dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures (PG)	-	Problématique de la célérité pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures
Niveaux spécifiques	1	Lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords (PS1)	Approche théorique montrant la nécessité de raccourcir les délais d'intervention des structures	
	2	Retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1 <sup>ers</sup> décaissements (PS2)	Elaboration au niveau national d'un planning de travail adapté aux attentes des bailleurs de fonds à suivre rigoureusement pour accomplir les formalités préalables aux premiers décaissements	
	3	Retard dans l'exécution des projets par les prestataires (PS3)	Approche axée sur l'amélioration du système d'accompagnement et de suivi des prestataires	

**Source** : élaboré par son auteur

La vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en dix (10) étapes de la manière suivante :

- fixation des objectifs de la recherche ;
- formulation des hypothèses de travail ;
- construction du tableau de bord de l'étude ;
- revue de littérature ;
- choix de l'outil de collecte des données ;
- choix de l'outil d'analyse des données ;
- collecte des données ;
- analyse des données ;
- établissement du diagnostic ;
- approches de solutions provisoires et conditions de leur mise en œuvre.

Dans ce chapitre, nous avons présenté les cadres institutionnel et physique de l'étude, la restitution des observations de stage, et la problématique de l'étude. Dans le chapitre suivant, nous présentons les cadres théorique et méthodologique de résolution de la problématique de la célérité pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures.

## **CHAPITRE II :**

Cadre théorique et méthodologique de résolution de la problématique de la célérité pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures

Ce chapitre aborde le cadre théorique et méthodologique de notre travail. Il traite dès lors des objectifs et hypothèses de recherche, la revue de littérature relative à notre problématique d'une part et le choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses d'autre part.

## **Section 1 : Cadre théorique et méthodologique de l'étude**

Dans cette section, il a été abordé le cadre théorique de base de la recherche (Objectifs et hypothèses), le tableau de bord de l'étude et la revue de littérature.

### **Paragraphe 1 : Cadre théorique de base, tableau de bord de l'étude et revue de littérature**

#### **I- Cadre théorique de base de l'étude : Objectifs et hypothèses de recherche**

##### **A- Objectifs de l'étude**

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

Mais, il convient avant de formuler les objectifs, de rappeler les problèmes spécifiques qui ressortent de la problématique de l'étude posée ci-dessus. Il s'agit de :

- la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- le retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements ;
- le retard dans l'exécution des projets par les prestataires.

En matière d'objectifs d'études, nous distinguons les objectifs de développement des objectifs de recherche et les résultats attendus.

#### **1- Objectifs de développement**

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.

##### **➤ Objectif général de développement (OGD)**

L'objectif général de développement de la présente étude est de suggérer des conditions d'une mobilisation et d'un décaissement optimaux des ressources extérieures.

##### **➤ Objectifs spécifiques de développement (OSD)**

A l'instar de l'objectif général, chaque objectif spécifique est lié à un problème spécifique. Ainsi, nous avons :

- pour le problème spécifique n°1 : suggérer les conditions d'accomplissement à bonne date des formalités d'entrée en vigueur des accords ;

- pour le problème spécifique n°2 : envisager les conditions d'accomplissement à temps des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements ;
- pour le problème spécifique n°3 : suggérer les conditions de l'exécution à temps des projets par les prestataires.

## **2- Objectifs de recherche**

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

### ➤ **Objectif général de Recherche**

Il s'agit ici de déterminer les conditions d'une mobilisation et d'un décaissement à temps des ressources extérieures.

### ➤ **Objectifs spécifiques de Recherche**

Les objectifs spécifiques de recherches se résument comme suit :

- pour le problème spécifique n°1 : identifier les conditions d'accomplissement à bonne date des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- pour le problème spécifique n°2 : déterminer les conditions d'accomplissement à temps des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements ;
- pour le problème spécifique n°3 : définir les conditions de l'exécution à temps des projets par les prestataires.

## **3- Résultats attendus de l'étude**

Les résultats attendus de l'étude se présentent en termes général et spécifiques.

### ➤ **Résultat général attendu**

Par rapport au problème général, le résultat général se formule comme suit : au terme de l'étude, les conditions d'une mobilisation et d'un décaissement optimaux des ressources extérieures.

### ➤ **Résultats spécifiques attendus**

Les résultats spécifiques afférents aux différents problèmes spécifiques se présentent comme suit :

- par rapport au problème spécifique n°1 : au terme de l'étude, identifier les conditions d'accomplissement à bonne date des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- par rapport au problème spécifique n°2 : à la fin de l'étude, déterminer les conditions d'accomplissement à temps des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements ;
- par rapport au problème spécifique n°3 : à l'issue de l'étude, définir les conditions de l'exécution à temps des projets par les prestataires.

## **B- Hypothèses de l'étude**

Elles ont été formulées en fonction des problèmes spécifiques ; il s'agit des réponses provisoires formulées à partir des causes supposées qui seront vérifiées à travers la mobilisation des données. Ces hypothèses peuvent être confirmées ou infirmées à l'issue des données d'enquête.

### **1- Causes supposées et hypothèses liées au problème spécifique n°1**

A l'issue de nos réflexions par rapport au problème spécifique n°1 relatif à la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords, il ressort des causes susceptibles d'être à la base de cette situation. Ces causes au nombre de trois sont classées par ordre croissant d'importance comme suit :

- *la non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus ;*
- *les rejets de dossiers pour besoins d'informations complémentaires à l'Assemblée Nationale ;*
- *le manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords.*

Lorsque nous prenons la non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus, cette cause semble expliquer le problème du retard dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords. Mais cette hypothèse ne nous semble pas la meilleure, car la CAA organise tout de même des séances de formation et de renforcement au profit de son personnel sur la maîtrise des procédures.

En considérant le rejet de dossiers pour besoins d'informations complémentaires à l'Assemblée Nationale, nous trouvons que ce rejet peut avoir lieu sans toujours entraîner un retard dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur. N'aurait-il pas fallu que l'autorité dont le dossier est rejeté se manifeste au plus tôt afin de s'expliquer ou de satisfaire les besoins d'informations complémentaires ? Ainsi, nous n'avons pas retenu cette cause.

Par contre, en considérant le temps long mis par le parlement à autoriser la ratification des accords de prêts soumis à son approbation, le temps mis par les autres institutions dans leur intervention, nous pensons nous rapprocher davantage de la source du problème. Ainsi, considérons-nous la cause qu'est le manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords au niveau des pouvoirs publics béninois intervenant dans la mise en vigueur de ces accords comme la plus plausible. En effet, si l'ensemble des institutions accordaient une priorité et une primauté aux accords de financement obtenus et aux objectifs visés dans ces accords, le problème de lenteur ne se poserait certainement pas.

Ainsi nous pouvons formuler notre hypothèse spécifique n°1 comme suit : **le retard dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords s'explique par le manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords.**

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

Concernant le retard accusé dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements, nous avons identifié des causes susceptibles d'être à la base de cette situation. Ces causes au nombre de deux et classées par ordre croissant d'importance se présentent comme suit :

- *la longue procédure de nomination des coordonnateurs de projet ;*
- *le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables au premier décaissement.*

Il est recommandé que la nomination des coordonnateurs de projets soit faite par appel d'offre. Mais nous remarquons que les différents acteurs mettent beaucoup plus de temps pour désigner les organes de pilotage des projets principalement les coordonnateurs. En effet, ceux-ci sont imposés ou désignés politiquement. Cette situation a une incidence sur l'accomplissement à temps des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements. Mais nous ne retenons pas cette hypothèse devant celle relative au manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables au premier décaissement. La deuxième hypothèse nous semble la plus plausible.

En effet, si les ministères et autres autorités exécutaient leurs tâches respectives de façon à gérer les aléas qu'ils pourraient rencontrer et à rester dans le temps prévu pour remplir les conditions préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements, le problème de retard n'existerait certainement pas. De ce fait, nous pouvons conclure que **le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements explique le retard enregistré dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements.**

## 3- Causes supposées et hypothèse liées au problème spécifique n°3

En vue de résoudre le problème spécifique n°3, nos investigations nous ont conduit à identifier deux causes supposées être à la base du retard accusé par les prestataires pour exécuter les projets.

Ainsi nous avons identifié que *le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale* peut être à l'origine du retard accusé pour l'exécution des projets par les prestataires. Lorsque les fonds de contrepartie nationale destinés au financement des projets ne sont pas décaissés à temps par l'Etat, ceci met en suspension l'avancée régulière des projets. Cet état des choses entraîne la prorogation de délais d'exécution des projets.

Nous avons également identifié comme autre cause probable *la technicité peu satisfaisante du prestataire retenu pour l'exécution des projets*. En effet, bien souvent le prestataire chargé d'exécuter un projet, est retenu à des fins politiques ou pour servir des pots de

vin, ou encore n'a pas toute la compétence requise pour assumer la charge qui lui est confiée de façon régulière et efficace. Cette situation fait que le prestataire retenu au départ est remplacé au profit d'un nouveau, soit la tâche en cours d'exécution ne respecte pas les délais.

Des deux causes identifiées, celle relative au *non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale* nous semble plus plausible que la deuxième cause identifiée. En effet, ne dit-on pas que « gouverner, c'est prévoir », mais dans la pratique, la difficulté majeure observée en ce qui concerne les fonds de contrepartie bien que prévue dans le cadre de financement des projets est celle relative à l'indisponibilité des ressources en raison de leur rareté. Ce qui retarde l'exécution du projet. Par contre, le choix du prestataire opéré par les pouvoirs publics est également suivi par les bailleurs qui envoient selon le cas un avis de non objection. Dès lors, dans de quelques rares cas isolés, la qualité du prestataire ne peut être mise en doute. Ainsi, formulons-nous notre hypothèse relative au problème spécifique n°3 de la manière suivante : **le retard accusé par les prestataires pour exécuter les projets s'explique par le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale.**

Afin de poursuivre aisément l'étude, toutes les informations essentielles (problématique, objectifs poursuivis, causes supposées et hypothèses formulées) sont regroupées dans un tableau dénommé Tableau de Bord de l'Etude.

## **II- Tableau de Bord de l'Etude**

Nous ne pouvons présenter le Tableau de Bord de l'Etude sans rappeler son rôle. C'est un outil récapitulatif des principaux repères de la recherche effectuée. Il est constitué de la problématique choisie, des problèmes spécifiques retenus, des objectifs, des causes supposées et des hypothèses de l'étude. Aussi, sert-il de repère à l'évolution future de l'étude en termes de la méthodologie à adopter, de la revue de littérature, du diagnostic, puis de la solution à proposer. Il se présente comme suit :

**Tableau n°7:** Tableau de Bord de l'Etude : « **Problématique de la célérité pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures : cas des prêts** »

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général	<b>(Problème général)</b> Lourdeur dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures	<b>(Objectif général)</b> Déterminer des conditions d'une mobilisation et d'un décaissement à temps des ressources extérieures.	-	-
Niveaux spécifiques	1 <b>(Problème spécifique 1)</b> Lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.	<b>(Objectif spécifique 1)</b> Identifier les conditions d'accomplissement à bonne date des formalités d'entrée en vigueur des accords.	<b>(Cause spécifique 1)</b> Le manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords de la part des acteurs.	<b>(Hypothèse spécifique 1)</b> La lenteur dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1 <sup>ers</sup> décaissements s'explique par le manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords.
	2 <b>(Problème spécifique 2)</b> Retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1 <sup>ers</sup> décaissements.	<b>(Objectif spécifique 2)</b> Déterminer les conditions d'accomplissement à temps des formalités préalables aux 1 <sup>ers</sup> décaissements.	<b>(Cause spécifique 2)</b> Le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables au premier décaissement.	<b>(Hypothèse spécifique 2)</b> Le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables au premier décaissement explique le retard enregistré dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement.
	3 <b>(Problème spécifique 3)</b> Retard dans l'exécution des projets par les prestataires.	<b>(Objectif spécifique 3)</b> Définir les conditions de l'exécution à temps des projets par les prestataires.	<b>(Cause spécifique 3)</b> Le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale.	<b>(Hypothèse spécifique 3)</b> Le retard accusé par les prestataires pour exécuter les projets s'explique par le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale.

**Source :** Synthèse des éléments de l'état des lieux et repères à mi-parcours de l'étude.

### III- Revue de littérature

Cette partie a pour but d'inventorier et de faire une analyse critique des travaux déjà réalisés et se rapportant à notre thème. Pour cela, il sera question d'exposer les contributions antérieures à la résolution des problèmes spécifiques et du problème général de notre étude que sont :

- ☞ Problème général : la lourdeur dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures ;
- problème spécifique n°1 : la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- problème spécifique n°2 : le retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements ;
- problème spécifique n°3 : le retard dans l'exécution des projets par les entreprises.

Nous ferons un point des connaissances acquises sur les problèmes spécifiques et le problème général.

#### A- Contributions antérieures sur le problème général

Le problème identifié est la lourdeur dans la chaîne de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures. Notre objectif général étant de déterminer les conditions d'une mobilisation et d'un décaissement optimaux des ressources extérieures et dans le temps, nous aurons pour base de recherche la thématique de la mobilisation et du décaissement des ressources extérieures.

Le terme « mobilisation » désigne selon le « Nouveau Petit Robert », l'opération par laquelle le détenteur d'un bien, d'une créance, retrouve la disponibilité des ressources engagées. A titre d'exemple, il y est cité la mobilisation d'un élément d'actif encore appelée cession, la mobilisation de crédits consentis par une banque encore appelée réescompte. Dans le cadre de notre travail, au regard de cette définition du « Nouveau Petit Robert », nous pouvons désigner la mobilisation des ressources extérieures comme l'opération par laquelle le détenteur des ressources extérieures retrouve la disponibilité des dites ressources engagées. Cette appréhension de la mobilisation des ressources extérieures évoque l'idée du détenteur desdites ressources qui tente de les recouvrer. Ce qui ne rejoint pas directement notre appréhension sur le sujet. En effet, le détenteur principal des ressources extérieures est ici un acteur désigné sous le terme de « partenaire technique et/ou financier (PTF) ». Un autre acteur désigné généralement sous le vocable de « pouvoirs publics » d'un pays en relation d'accords avec le PTF, devient le détenteur subsidiaire après l'entrée en vigueur des accords qui lient les deux acteurs, moyennant des commissions d'engagement. Dès lors, les ressources extérieures engagées peuvent faire l'objet de mobilisation par les pouvoirs publics. Les ressources extérieures mobilisées viennent en

termes de prêts, de dons ou de subventions. Elles servent entre autres buts à financer des projets de développement, dans le cadre de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté.

Selon Rebecca JACQUIN (2004), l'octroi de l'aide aux pays en développement est en général, fortement conditionné par le respect de plusieurs procédures. Ceci fait que les pays en développement, bénéficiaires d'aides d'origines multiples, sont parfois surchargés par le nombre important de procédures qui varient d'un bailleur à un autre. Les bénéficiaires ont parfois à gérer plus de quarante (40) procédures de différents bailleurs de fonds dans un même pays. Ainsi, la mobilisation des ressources extérieures se heurte à la multiplicité des procédures de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures. Dès lors, le problème de lourdeur dans la mobilisation se poserait sans ambiguïté. La question pourrait se poser de savoir : faut-il convier les bailleurs à harmoniser plus ou moins les procédures à leurs divers niveaux pour faciliter la mobilisation des ressources par pays emprunteurs?

A cet effet, les critiques et les débats des années 1990 obligent néanmoins les donateurs et les bailleurs à démontrer l'efficacité de l'aide qu'ils apportent aux pays emprunteurs d'une manière ou d'une autre. C'est pourquoi « les bonnes pratiques » reçoivent une attention particulière. La déclaration de Rome, en 2003, avait constitué un premier engagement à rechercher l'harmonisation.

En 2005, la Déclaration de Paris adopta un consensus reposant sur cinq principes :

- 1- Appropriation (des politiques de réduction de la pauvreté par les pays « partenaires »),
- 2- Alignement (des « donateurs » sur les politiques et les systèmes des pays « partenaires »),
- 3- Harmonisation (des interventions des bailleurs),
- 4- Gestion Axée sur les Résultats,
- 5- Responsabilité mutuelle (des pays partenaires et des donateurs).

A cet effet, en attendant des analyses probantes, la Déclaration de Paris semble surtout prôner une discipline plutôt que de mettre en avant une démonstration.

En supposant que cette possibilité d'harmonisation devenait totalement réaliste, l'on peut rechercher les causes de la lourdeur dont il est question, au niveau interne.

Dans cette optique, MBENGUE (2003) dans le journal *Walfadjiri* a énuméré quelques raisons de cette lourdeur. Il s'agit entre autre des retards relevés dans la procédure d'exécution résultant des contraintes pesant sur les procédures de décaissement des fonds et de passation des marchés publics, les lenteurs dans le paiement, la centralisation excessive de la gestion financière, la multiplicité et la complexité des procédures des partenaires au développement.

Aussi, RAFFINOT (1991) affirme qu'il est facile de financer et de mettre à la disposition d'un pays un pouvoir d'achat supplémentaire, mais malaisé pour ce dernier d'utiliser rapidement ces montants de manière productive, c'est-à-dire rentable. Cet auteur abonde dans le sens de la

mobilisation rapide et donc dans le temps des ressources extérieures mais aussi de l'utilisation rentable des fonds mobilisés. Les pays en développement comme le Bénin arrivent bien souvent à négocier des accords de financement à hauteur de milliards de francs CFA en termes d'aide auprès des bailleurs de fonds. Mais, il n'est plus à démontrer qu'ils éprouvent bien des difficultés à utiliser ces crédits mis à leur disposition. Comme lui, C. HOUNKPEHEDJI (2005), explique la lenteur administrative dans la mobilisation des ressources extérieures par la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois.

Aux regards de ces théories, la mobilisation des ressources extérieures connaît bien des difficultés qui relèvent principalement de la lenteur administrative dont souffrent nos pays notamment le Bénin.

### **B- Exposé des contributions antérieures sur le problème de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de prêts**

Rappelons que notre objectif spécifique de recherche, ici, consiste à identifier les conditions d'accomplissement à bonne date des formalités d'entrée en vigueur des accords. Notre hypothèse est formulée comme suit : « **le retard dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords s'explique par le manque de célérité au niveau des pouvoirs publics béninois intervenant dans la mise en vigueur des accords** ». Ainsi, nous avons pour base de recherche, la thématique de l'entrée en vigueur des accords.

La présente revue de littérature ne traite que des concepts et des pratiques ayant trait à l'entrée en vigueur des accords qui lient les pays en voie de développement aux partenaires techniques et financiers.

En effet, tout part d'une recherche de financement qui naît d'un besoin de financement exprimé par les institutions nationales. Dans notre contexte béninois, la recherche de financement extérieur est confié à la CAA et suppose en premier lieu l'accomplissement des opérations d'engagement y afférentes.

Mais ces opérations sont-elles accomplies à temps ?

Selon Grégoire BALARO (2010), expert à la Cellule d'Analyse des Politiques Economiques de l'Assemblée Nationale (CAPAN), interviewé le 02 juillet 2010 par le Réseau des journalistes économiques du Bénin, les carences que traîne l'administration béninoise sont à la base de ce problème. Il avance que les administrations des ministères traînent des insuffisances préjudiciables au développement du Bénin. Les ministères accusent un retard considérable dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords et de décaissement des crédits alloués aux projets. Il préconise qu'il faut former les cadres et placer l'homme qu'il faut à la place qu'il faut, loin de toute machination politique pour qu'on aboutisse à des résultats qui contribuent à la célérité dans le processus d'entrée en vigueur des accords

pour la consommation de l'aide extérieure. Ceci pourrait contribuer à la réduction de la pauvreté et par voie de conséquence au développement du pays.

Toutefois, il est à souligner qu'une fois la déclaration d'entrée en vigueur prononcée, il demeure une dernière étape à franchir. Il s'agit de l'exécution des tâches spécifiques en vue de la levée des mesures suspensives du premier décaissement.

### **C- Exposé des contributions antérieures sur le problème du retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements**

Dans le but de découvrir les conditions d'accomplissement à temps des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements, nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle « **le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements explique le retard enregistré dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement** ». Nous avons, ainsi, pour base de recherche la thématique du décaissement dans le financement pour la mise en exécution des projets.

Le travail, ici consistera à évoquer quelques apports et travaux effectués par rapport au retard observé dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements.

Dans le cas du Bénin, l'étape de l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements est du ressort du ministre de tutelle du projet, du directeur du projet, du ministre chargé des finances, du DG/CAA. Il s'agit donc pour:

- le ministre de tutelle du projet objet de décaissement, de mettre en place la cellule d'exécution du projet, de nommer le Coordonnateur du projet, de dresser la liste des biens et services (liste précisée par l'accord de prêt) à acquérir à partir des ressources du prêt, d'ouvrir un compte pour le projet dans une des banques primaires. Ces informations ou preuves doivent être par la suite transmises au DG/CAA avec le spécimen de la signature du coordonnateur du projet ;
- le DG/CAA d'ouvrir éventuellement un compte spécial pour le projet auprès de la BCEAO. Il devra soumettre à la signature du ministre chargé des finances une « lettre d'engagement » par laquelle la République du Bénin s'engage à supporter tout dépassement de coût du projet et à inscrire dans les budgets annuels de l'Etat, les montants de la contrepartie béninoise ;
- le Ministre chargé des finances de transmettre au bailleur de fonds, les pièces attestant de l'exécution des tâches ci-dessus citées, accompagnées d'une demande de levée des mesures suspensives du premier décaissement. Il est à souligner que les bailleurs se montrent particulièrement exigeants en ce qui concerne l'application des conditions préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements.

Le non respect des normes de référence sectorielles ou de projet peut aussi conduire les donateurs/créanciers à suspendre leurs décaissements jusqu'à ce que les normes de référence

soient respectées. Les pouvoirs publics peuvent également omettre d'informer les donateurs/créanciers lorsque les conditions ont été remplies, retardant ainsi les décaissements. Cela peut se produire s'il n'existe pas de responsabilités définies et de flux d'informations pour le contrôle de l'aide extérieure au sein des pouvoirs publics. Cela requiert également un dialogue fréquent entre les pouvoirs publics responsables et les fonctionnaires des donateurs/créanciers.

Les donateurs/créanciers ne sont pas les seuls responsables des retards dans les projets et les décaissements. Les pouvoirs publics peuvent eux aussi occasionner ces retards. Si les pouvoirs publics ne parviennent pas à respecter les conditions du donateur/créancier, cela peut certainement mener à la suspension des décaissements. Le retard accusé peut être occasionné par plusieurs autres facteurs :

a- le manquement au paiement du service de la dette

Ne pas payer le service de la dette peut entraîner une suspension de la part des donateurs/créanciers à des décaissements de fonds jusqu'à ce que les paiements soient effectués et, dans certains cas, que les arriérés aient été acquittés.

b- les procédures d'appels d'offres et de passation de marché

Les procédures des pouvoirs publics pour la préparation et l'évaluation d'appels d'offres et l'octroi de marché peuvent être pénibles et prendre du temps, en particulier si elles résultent en de grandes quantités de documents devant être approuvés par de nombreux départements ou agences publics. Dans certains cas, il se peut qu'il n'y ait pas suffisamment de personnel qualifié pour s'occuper de ces questions, ce qui peut aussi entraîner des retards. La formation du personnel existant ou la nomination de nouveau personnel prend également du temps.

c- Procédures douanières et exemptions de taxes

Les donateurs/créanciers désignent souvent les délais de dédouanement d'équipements et de biens comme étant une raison des retards de la mise en œuvre des projets et donc des décaissements. Il y a de nombreux facteurs en jeu ici, comme des fonctionnaires des douanes insuffisamment formés, une paperasse pesante, des systèmes manuels et de la corruption, et des changements portant sur tous ces éléments devraient accélérer le processus. De plus, la plupart des donateurs et créanciers exigent des exemptions de taxe et de droits de douane pour les biens et services importés à l'aide de leurs fonds. Cela peut aussi entraîner une paperasse pesante pour les fonctionnaires et peut même dans certains cas nécessiter des approbations aux niveaux supérieurs des pouvoirs publics, ce qui peut également prendre du temps à obtenir.

d- les procédures bancaires

Les procédures bancaires prennent souvent trop de temps et génèrent trop de paperasserie et de bureaucratie. Tandis qu'il y a un besoin d'assurer une honnêteté et une transparence financière, il est important également que le système bancaire puisse utiliser de tels instruments

de manière efficace. De la même manière, le système bancaire doit pouvoir utiliser les conversions de devises étrangères rapidement et efficacement.

Le bailleur exige que certaines conditions soient remplies avant que les décaissements de prêts ne puissent avoir lieu. Ceci est plus communément connu sous l'expression de prêt entrant en vigueur. Les principales conditions préalables comprennent :

- avis juridique et question d'ordre juridique : ceci est en générale facile à régler et nécessite qu'une lettre de la part des représentants juridiques des pouvoirs publics disant que l'accord ne viole aucune loi nationale. En fonction de la pratique nationale, les pouvoirs publics peuvent être tenus de faire approuver l'Accord par le cabinet ou par le parlement avant que celui-ci n'entre en vigueur ; et cette procédure peut prendre énormément de temps. Dans certains cas l'accord peut nécessiter une modification de la législation nationale ou l'élaboration de nouvelles lois, auquel cas remplir les conditions préalables risque d'être considérablement retardées ;

- questions d'ordre administratif : elles sont variées, il peut s'agir de questions complexes et nécessitent du temps, comme les questions liées à la mise en place d'une nouvelle unité de gestion de projet et au recrutement de personnel nécessaire, ou de questions simples telles que la fourniture par les pouvoirs publics de bureaux et de logements pour les experts expatriés ;

- questions d'ordre financier : ces conditions peuvent comprendre l'ouverture d'un compte spécial et la prise de dispositions liées aux signatures, ce qui peut prendre du temps si cela nécessite une approbation au niveau ministériel. Certains accords exigent également une disponibilité de devises étrangères et / ou de provisions de fonds équivalents dans le budget. Des clauses de financement croisé comme ne pas avoir d'arriérés vis-à-vis du créancier, peuvent retarder l'entrée en vigueur. L'emprunteur peut être également tenu de fournir une garantie pour le prêt des garanties bancaires, ce qui peut également prendre du temps.

- questions de procédures/de projets : cela couvre un certains nombre de questions relatives à la nécessité d'avoir des accords de projets, des contrats des procédures d'appels d'offres etc., approuvés avant que le financement n'entre en vigueur.

Alison JONHSON et Matthew MARTIN (2004) ont évoqué les obstacles à surmonter par les pays en voie de développement dans la mobilisation des ressources extérieures. Pour eux, les principaux obstacles sont les procédures et pratiques des bailleurs. Ces procédures et pratiques peuvent influencer sur les prêts lors de l'étape de l'engagement, du décaissement, de la fourniture ou du remboursement, ou lors de toutes ces étapes. L'impact de ces procédures est de retarder la signature d'accords de prêts ou le décaissement et les dépenses de fonds. Les types de procédures peuvent varier en fonction du type de flux de l'aide.

Ainsi, l'une des principales raisons des retards entre les promesses et les engagements des bailleurs concernent les procédures requises pour évaluer et approuver de nouveaux projets et

programmes. Les procédures d'évaluation peuvent impliquer des missions sur le terrain pour évaluer les projets et programmes proposés, la préparation de rapports et de budget, des discussions sur les rapports et des procédures administratives avec les pouvoirs publics des bailleurs pour obtenir le financement convenu officiellement (Alison JOHNSON et Matthew MARTIN).

Qu'en est-il des contributions antérieures sur le problème du retard dans l'exécution des projets par les prestataires ?

#### **D- Exposé des contributions antérieures sur le problème relatif au retard dans l'exécution des projets par les prestataires**

Rappelons que notre objectif spécifique de recherche relatif à ce problème est de définir les conditions de l'exécution à temps des projets confiés aux prestataires. Notre hypothèse est formulée comme suit : « **le retard accusé par les prestataires pour exécuter les projets s'explique par le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale** ». Il s'agira ici de développer les différents apports et travaux effectués par rapport à la durée de mise en œuvre des projets.

Malgré un dispositif administratif et technique somme toute adéquat, les progrès en matière de gestion et d'exécution physique et financière des projets sont particulièrement lents. Cette lenteur est également due aux dysfonctionnements qui continuent d'affecter le cycle de vie des projets, dont les plus perceptibles se localisent au niveau des capacités, des outils et des méthodes de travail des différents départements ministériels.

Un séminaire sur la coordination et l'optimisation de l'aide extérieure qui a eu lieu à Cotonou du 08 au 12 juin 1987 a abordé le problème du retard. Ainsi, le non déblocage de la contrepartie béninoise au moment opportun engendre des problèmes qui contribuent à la perturbation de l'exécution des projets. Les projets, pour la plupart, ont leur contrepartie dans le budget. Or, avec la conjoncture économique défavorable, les ressources budgétaires ne sont plus assez substantielles pour couvrir à la fois le service de la dette et la contrepartie béninoise dans le financement du projet.

Dans le cas de la répartition du financement par volets, le non déblocage de la contrepartie béninoise, donne parfois lieu à l'exécution à 100% des volets financés par l'extérieur et la mise en suspens de ceux financés par la contrepartie béninoise. Le projet est par conséquent achevé sans pour autant répondre aux préoccupations des bénéficiaires.

Les différentes remarques faites et les différents travaux effectués lors de ce séminaire sur ce problème de retard rencontrent parfaitement notre adhésion. Mais au-delà des problèmes soulignés, le séminaire ne s'est pas intéressé aux acteurs qui interviennent dans la gestion des fonds de contrepartie.

Lors d'une mission de supervision qui s'est déroulée du 29 octobre au 16 novembre 2007, Monsieur Oumorou HAMISSOU, Expert en Education et consultant de la BAD a mentionné dans son relevé des conclusions que la plupart des projets de la Banque ont connu des dépassements de délai d'exécution et dans la plus part des cas, cela a engendré des surcoûts. Il a ajouté que tous les projets financés par la BAD ont accusé des retards dans leurs exécutions et ont souffert d'insuffisances de suivis institutionnels réguliers.

En parlant du rôle des différents acteurs, le SADCI (Système d'Analyse et de Développement des Capacités Institutionnelles) affirme, dans son document de présentation que : «Trop souvent des réformes ou des programmes échouent parce qu'ils sont conçus trop rapidement et sans réelle participation des acteurs concernés. Les conséquences sont directes : soit un ou plusieurs acteurs bloquent le processus de réforme ou la mise en œuvre d'un programme car ils sont en désaccord avec celui-ci ou ne le comprennent pas, soit cette réforme ou ce programme échoue car la capacité des acteurs en charge de celui-ci n'a pas été suffisamment analysée, les objectifs ou les rythmes ont été surestimés, les mesures d'accompagnement se sont avérées insuffisantes ou inadaptées ».

Selon BRUNEL (1993, p44), si les « projets de développement », usines, périmètres irrigués, hôpitaux, autoroutes, etc., ont souvent échoué, ce n'est pas forcément parce qu'ils étaient mal conçus, non appropriés, surdimensionnés, etc. C'est arrivé trop souvent hélas, mais ce n'est pas la seule raison : les projets étaient voués à l'échec parce que le contexte leur interdisait d'être viables. Trop d'administrations africaines sont inefficaces, bureaucratiques et pléthoriques. Elles multiplient les règlementations tracassières, prélèvent un « bakchich » pour des services relevant de l'intérêt public. Trop d'entreprises publiques sont devenues des machines à employer, à fournir un revenu au cousin, à l'ami du cousin, à l'ami de l'ami du cousin. Comme résultat, les caisses sont vides, et les poches des particuliers sont pleines entraînant purement et simplement l'échec des projets de développement. Et tout ceci sous le silence complice des bailleurs. Pour sortir donc de cette impasse et rendre l'aide destinée aux projets efficaces, l'auteur suggère que l'aide remplisse trois conditions : elle doit être conditionnée, contrôlée et contractualisée.

- **Conditionnée** en ce sens qu'elle doit représenter une prime à l'efficacité économique et non un filet de sécurité pour des gouvernements préoccupés de leur seul enrichissement ;

- **contrôler** l'aide à la réalisation de tels objectifs, en fixant des échéances précises dans le temps et dans l'espace. Ainsi, contrôler l'aide c'est se donner les moyens de vérifier que l'aide n'est pas détournée, c'est se donner les moyens d'éviter les dérapages et de favoriser la réalisation progressive des objectifs ;

- **contractualiser** l'aide permet de ne pas imposer aux Etats africains des contraintes venues du Nord, mais de conclure avec eux des contrats calqués sur le modèle des « contrats programmes».

Par ailleurs, RHOMARI (1990) affirme que la gestion de projets est souvent difficile dans les pays en développement. Selon lui, il en résulte que les projets sont mal conçus, mal gérés, exécutés à moitié, prennent fin souvent avec des retards considérables ou reconduits d'année en année, de réévaluation en réajustements jusqu'à épuisement des crédits. Il estime que la faiblesse de la capacité administrative locale est l'une des causes importantes de ces problèmes. S'il est vrai que le contexte politico-administratif dans lequel les projets sont conçus, évalués, adoptés et exécutés, est différent d'un pays à l'autre, il faut reconnaître que les difficultés majeures semblent se rattacher à la même cause : une capacité locale de gestion des projets déficiente (ressources humaines qualifiées, lourdeur et lenteur des procédures administratives, absence de coordination, etc.) qui n'est pas sans conséquence sur les retombées économiques attendues.

## **Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie et conditions de vérification des hypothèses**

Dans cette section, nous présentons la dimension empirique pour l'organisation des enquêtes de terrain et de l'outil théorique pour identifier les outils d'analyse des données en termes des conditions de vérification des hypothèses.

### **I- Choix de l'approche empirique de l'étude**

La dimension empirique vise à mettre en exergue la méthode d'enquête à utiliser à travers les outils de mobilisation des données, les outils relatifs à leur dépouillement et à 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- Objectif de l'enquête**

L'objectif de l'enquête est la vérification des hypothèses précédemment formulées. Ainsi, nous vérifions si :

- le manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords explique la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- le retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements s'explique par le manque de dynamisme des acteurs à remplir ces formalités ;

- le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale est à l'origine du retard dans l'exécution des projets par les prestataires.

## **B- Cadre de l'enquête et identification de la population mère**

La CAA dans le cadre de ses activités notamment celle relative à la gestion de l'aide publique au développement, se trouve en relation avec d'autres structures. Ainsi, nous nous sommes intéressé à la CAA et aux structures telles que la MDPEAP, la DNCMP.

En ce qui concerne la population mère, elle est composée de cadres de la CAA, de membres d'unités de gestion de projets, d'agents de la Direction de la Prospection des Finances (DPF) du MDPEAP et des agents de la DNCMP.

## **C- De l'échantillonnage aux outils de présentation des données**

### **1- Echantillonnage**

Dans l'impossibilité de toucher la population retenue dans sa totalité, nous avons choisi un échantillon représentatif à qui un questionnaire (annexe n°3) sera administré. Un échantillonnage a donc été ciblé de façon raisonnable afin de mobiliser les données relatives au questionnaire. Nous avons également tenu compte de la disponibilité des cadres à visiter.

Ainsi, nous nous sommes adressé à un effectif de 60 personnes réparties comme suit :

- 25 agents de la CAA en particulier les cadres de la DDP, de la DE, de la DCSP, de la CPM, et de la RFD ;
- 10 agents de la coordination des projets ;
- 10 agents de la DNCMP;
- 15 agents de la DPF.

### **2- Centre d'intérêt du questionnaire**

Les questions posées lors de nos enquêtes nous permettront de recenser les informations pour mieux :

- comprendre les raisons de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- connaître les motifs du retard des formalités préalables au premier décaissement ;
- nous imprégner des causes de retard dans l'exécution des projets par les prestataires.

### **3- Technique de dépouillement**

A la fin de la collecte des données, nous allons procéder à un dépouillement manuel sur la base d'une feuille de dépouillement conçue pour chaque question. Le traitement des données s'est fait au moyen de tableaux simples.

#### **4- Outils statistiques de présentation des données**

Les résultats de nos enquêtes seront présentés par la méthode du tri à plat, compte tenu de leur caractère qualitatif.

### **II-Choix des approches théoriques de l'étude**

Il s'agit de préciser les approches théoriques retenues pour la résolution de chacun des problèmes spécifiques (PS) identifiés.

#### **A- Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS1**

Pour réfléchir sur le problème de la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur, nous avons retenu l'approche de **Grégoire BALARO (2010)** sur l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur. Il stipule qu'il faut former les cadres et placer l'homme qu'il faut à la place qu'il faut, loin de toute machination politique pour qu'on aboutisse à des résultats qui contribuent à la célérité dans le processus d'entrée en vigueur des accords pour la consommation de l'aide extérieure. Pour lui, lorsque les agents intervenant dans l'accomplissement des formalités en vigueur sont choisis sur la base de leur compétence, cela favoriserait l'accomplissement à temps des formalités d'entrée en vigueur des accords. Ceci pourrait contribuer à la réduction de la pauvreté et par voie de conséquence au développement du pays.

#### **B- Choix de la théorie liée au PS2**

Pour résoudre le problème du retard dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement, nous avons retenu l'approche d'**Alison JONHSON** et de **Matthew MARTIN (2004)**. Selon eux, les procédures et pratiques des bailleurs peuvent influencer sur les prêts lors de l'étape de l'engagement, du décaissement, de la fourniture ou du remboursement, ou lors de toutes ces étapes. L'impact de ces procédures est de retarder la signature d'accords de prêts ou le décaissement et les dépenses de fonds.

#### **C- Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS3**

Dans la perspective de l'analyse du problème du retard enregistré dans l'exécution des projets par les prestataires, l'approche théorique que nous avons retenue est celle développée lors du séminaire sur la coordination et l'optimisation de l'aide extérieure qui a eu lieu à Cotonou du 08 au 12 juin 1987. Dans cette approche, il est souligné que le non déblocage de la contrepartie béninoise au moment opportun engendre des problèmes qui contribuent à la perturbation de l'exécution des projets. Elle prône la mobilisation et le décaissement, au moment convenu comme prévu, des fonds de contrepartie prévus pour le financement partiel des projets.

En effet, dans le cas de la répartition du financement par volets, le non déblocage de la contrepartie béninoise, donne parfois lieu à l'exécution à 100% des volets financés par

l'extérieur et la mise en suspens de ceux financés par la contrepartie béninoise. Le projet est par conséquent achevé sans pour autant répondre aux préoccupations des bénéficiaires.

### **III- Conditions générales de vérification des hypothèses en recherche-diagnostic**

Les conditions générales de vérification des hypothèses présentées dans le tableau n°8 (voir annexe n°4) sont celles se référant à la loi de **KHI-2**, en recherche-diagnostic.

## **Section 2 : Mise en application de la méthodologie choisie et suggestions**

Nous avons procédé ici à la vérification des hypothèses à partir de la mobilisation et de l'analyse des données. Des suggestions ainsi que des mesures d'accompagnement pour leur mise en œuvre ont ensuite été formulées à l'endroit des autorités politiques et administratives.

### **Paragraphe 1 : Collecte, dépouillement, présentation et analyse des données**

#### **I- Collecte et dépouillement des données**

##### **A- Préparation de l'enquête**

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

Dans le but de faciliter la compréhension des enquêtés et d'obtenir le plus d'informations utiles et fiables, nous avons testé le questionnaire auprès de personnes ressources.

##### **B- Réalisation de l'enquête**

La réalisation de notre enquête s'est déroulée du 10 juin 2015 au 30 juin 2015. Cette enquête n'a pas été sans difficultés. Les difficultés rencontrées sont de deux (02) ordres. Il s'agit d'une part, de la rétention d'informations de la part de certains enquêtés, et de l'indisponibilité de certains agents. Ces difficultés ne nous ont pas permis de collecter à temps les données. Ainsi, afin d'obtenir les réponses de 60 individus statistiques tels que répartis dans notre échantillonnage, nous avons distribué un nombre de 100 questionnaires.

Après la réalisation de l'enquête, les données recueillies ont été dépouillées et présentées dans un tableau.

#### **II- Présentation des données**

Une fois les données recueillies, nous allons procéder au dépouillement, à la présentation et à l'analyse des données par problème spécifique.

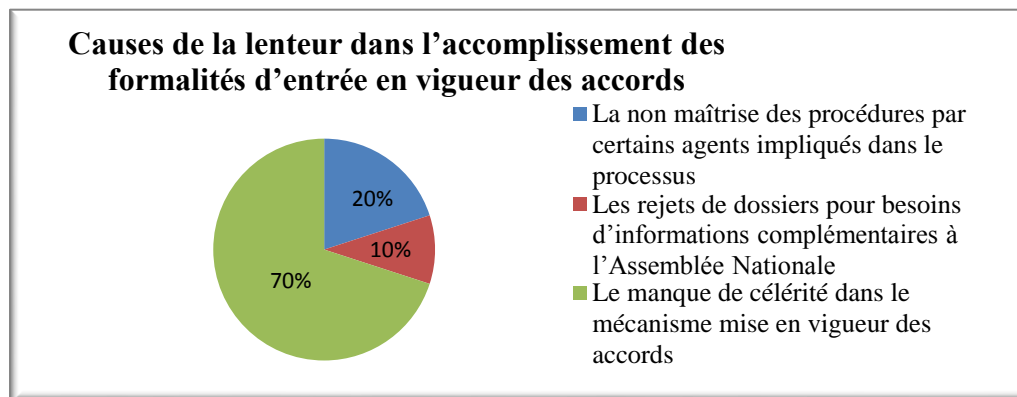
##### **A- Présentation et des grandes tendances liées au PS1**

###### **1- Présentation graphique des données liées au PS1**

Dans l'intention de déterminer la cause réelle se trouvant à la base de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords, la question suivante a été posée : « A votre avis, qu'est ce qui justifie la lenteur observée dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ? ». Les données numériques relatives au questionnaire se résument dans le tableau n°9 de l'annexe n°5.

Le graphique n°1 illustre bien les résultats d'enquête liés au PS1.

## **Graphique n°1** : Causes de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords



**Source** : Tableau n°9 de l'annexe n°5.

### **2- Grandes tendances liées au PS1**

Les résultats de nos enquêtes résumés dans le tableau n°7, nous indiquent ce qui suit :

- 20% des cadres questionnés estiment que la cause du problème de lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur est la non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus ;
- 10% pensent que le problème de lenteur réside dans les rejets de dossiers pour besoins d'informations complémentaires à l'Assemblée Nationale ;
- par contre 70% des cadres pensent que ce problème est dû au manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords.

Après l'entretien avec les cadres concernés, il ressort que la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords est due au manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords.

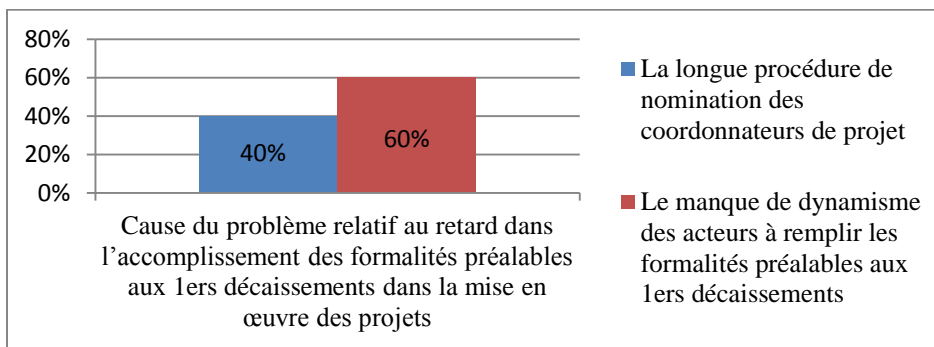
### **B- Présentation et des grandes tendances liées au PS2**

#### **1- Présentation graphique des données liées au PS2**

Afin de vérifier l'hypothèse relative au retard dans l'accomplissement des formalités préalable aux 1<sup>ers</sup> décaissements, la question suivante a été posée « qu'est ce qui justifie le retard dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement dans la mise en œuvre des projets ? ». Les données numériques relatives au questionnaire figurent dans le tableau n°10 de l'annexe n°5.

Ces différentes données recueillies nous permettent de construire le graphique n°2 ci-après :

**Graphique n°2** : Causes du problème relatif au retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements dans la mise en œuvre des projets



**Source** : Tableau n°10 de l'annexe n°5.

## 2- Grandes tendances liées au PS2

Des données issues du tableau n°8, il ressort que 40% des cadres questionnés estiment que la longue procédure de nomination des coordonnateurs de projet est une source de retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements.

Par contre 60% pensent que la cause liée à ce problème est le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables au premier décaissement.

En outre, nos entretiens avec le personnel de la CAA nous ont révélé que la cause réelle liée au problème spécifique en étude est un manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements.

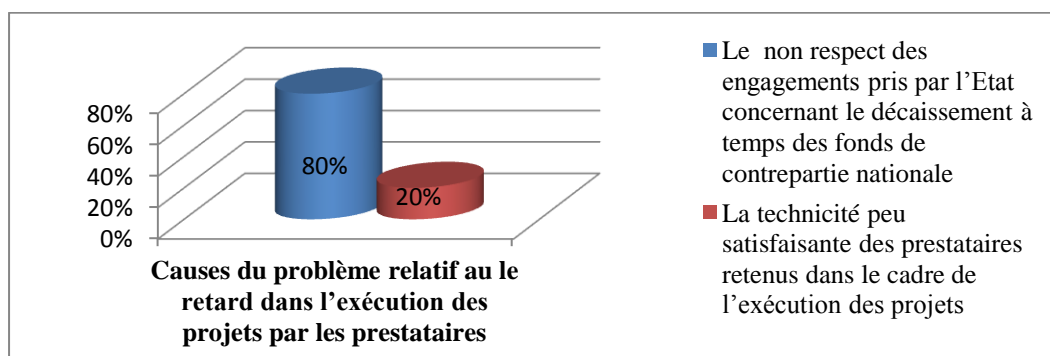
## C- Présentation des données et des grandes tendances liées au PS3

### 1- Présentation graphique des données

Afin de vérifier l'hypothèse relative au problème de retard accusé dans l'exécution des projets par les prestataires, nous avons posé la question suivante : « A votre avis, qu'est ce qui peut expliquer le retard dans l'exécution des projets par les prestataires ? ». Les données numériques relatives au questionnaire, figurent dans le tableau n°11 de l'annexe n°5.

Le graphique n°3 suivant explique bien les résultats d'enquête liés au PS3.

**Graphique n°3** : Causes du problème relatif au le retard dans l'exécution des projets par les prestataires



**Source** : Tableau n°11 de l'annexe n°5.

## 2- Grandes tendances liées au PS3

Des données issues du tableau n°9, il ressort que :

- 20% des cadres questionnés estiment que le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale est à l'origine du retard accusé dans l'exécution des projets par les prestataires.

- 80% de ces cadres soulignent que la cause liée au problème spécifique en étude est la technicité peu satisfaisante des prestataires retenus dans le cadre de l'exécution des projets.

Par ailleurs, nos entretiens avec le personnel de la CAA nous ont révélé que le retard accusé dans l'exécution des projets par les prestataires est dû au non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale.

### I- Analyse des données : établissement du diagnostic

#### A- Analyse des données liées au PS1

Rappelons que l'hypothèse n°1 se formule comme suit : « la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur est due au manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée du manque de célérité au niveau des pouvoirs publics béninois intervenant dans la mise en vigueur des accords. Mais l'approche de Grégoire BALARO retenue propose en évoquant le fait qu'il faut former les cadres et placer l'homme qu'il faut à la place qu'il faut, comme cause « la non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus d'entrée en vigueur et le choix politique de certains d'entre eux ». Nous constatons que la cause retenue n'est pas en relation avec l'esprit de la théorie. Dans cette situation, l'hypothèse est théoriquement infirmée. Voyons ce que nous présente l'enquête de terrain.

Pour la vérification statistique, nous rappelons après calcul que la moyenne des poids des causes est de 33,33%. Ce pourcentage représente la moyenne des poids des causes supposées qui se libelle comme suit : « en moyenne, le poids des avis représentant 33,33% des enquêtés justifie le PS ». La cause utilisée dans notre hypothèse a réuni un poids de 70% soit un poids supérieur à la moyenne de toutes les causes supposées dans l'étude. Dès lors, nous déduisons que l'hypothèse n°1 relatif à notre problème spécifique est statistiquement confirmée.

Il s'ensuit, au regard du tableau lié aux décisions possibles de vérification de l'hypothèse que celle-ci est confirmée. **L'élément de diagnostic peut alors être énoncé comme suit : « la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur est à l'origine du manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords ».**

## **B- Analyse des données liées au PS2**

Rappelons que l'hypothèse n°2 se formule comme suit : « Le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements explique le retard enregistré dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée du manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables au premier décaissement. Or l'approche théorique retenue, celle d'Alison JONHSON et de Matthew MARTIN propose comme cause la multiplicité et la complexité des procédures des bailleurs. Nous remarquons que la cause retenue dans l'hypothèse n'est pas la même que celle évoquée dans la théorie. Comme nous l'avons retenu au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons en déduire que la présente hypothèse est théoriquement infirmée sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau des enquêtes de terrain, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 60% contre celui de 40% accordée à la cause relative à la procédure de nomination des coordonnateurs de projet. Nous déduisons que l'hypothèse n°2 est statistiquement confirmée.

A cet effet, nous pouvons conclure que l'hypothèse est confirmée et que **l'élément de diagnostic se présente comme suit : Le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements explique le retard enregistré dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements.**

## **D- Analyse des données liées au PS3**

L'hypothèse n°3 de notre étude, rappelons-la, se présente comme suit : « le retard accusé par les prestataires pour exécuter les projets s'explique par le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale ». Cette hypothèse met en évidence la cause supposée du non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale. La théorie sur ce problème développée lors du séminaire sur la coordination et l'optimisation de l'aide extérieure souligne que le non déblocage de la contrepartie béninoise au moment opportun engendre des problèmes qui contribuent à la perturbation de l'exécution des projets. Ainsi l'hypothèse n°3 selon laquelle le retard accusé par les entreprises pour exécuter les projets s'explique par le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale, se trouve théoriquement confirmée.

Au niveau des résultats obtenus des enquêtes de terrain, la cause utilisée dans l'hypothèse a réuni à elle seule un poids total de 80% contre celui de 20% accordée à la cause relative à la technicité peu satisfaisante du prestataire retenu au projet à exécuter. Sur ce, nous déduisons que notre hypothèse n°2 dont la cause est relative au non respect des engagements pris par l'Etat

concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale, se trouve statistiquement confirmée.

A cet effet, nous pouvons conclure que l'hypothèse est confirmée et que l'élément de diagnostic se présente comme suit : « **le retard accusé par les prestataires pour exécuter les projets s'explique par le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale** ».

## **Paragraphe 2: Suggestions et conditions de mise en œuvre**

### **I- Suggestions**

Des suggestions seront présentées par problème spécifique. Ces suggestions visent à juguler les différentes causes qui se trouvent à la base de chaque problème spécifique.

#### **A- Suggestions relatives au problème de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords**

La cause réelle de ce problème étant le manque de célérité dans le mécanisme d'entrée en vigueur des accords, il sera question ici de proposer des conditions d'éradication des sources de cette cause.

En effet, en termes d'approches de solutions, nous faisons les suggestions suivantes :

- ✓ renforcer la communication au niveau des différentes structures intervenant dans le mécanisme de mise en vigueur des accords ;
- ✓ renforcer au niveau de la CAA et des autres structures intervenant dans la mise en vigueur des accords l'organisation du travail, les capacités technique, matérielle et humaine ;
- ✓ traiter diligemment les dossiers de la CAA au niveau du Cabinet du MEFPD ;
- ✓ mettre en place une cellule de gestion des retards pour identifier les causes contextuelles de retard susceptibles de faire recourir à terme à des demandes de prorogation de délai ;
- ✓ examiner avec soin les causes de retard à chaque étape de la procédure de manière à pouvoir définir avec davantage de précision des stratégies pour rester dans les délais de mise en vigueur ;
- ✓ convaincre les acteurs des avantages d'un traitement à temps des dossiers d'accords de prêts de manière à favoriser dans leur esprit une culture positive de la célérité ;
- ✓ hiérarchiser le traitement des dossiers à l'Assemblée Nationale de façon à amener les parlementaires à s'engager à donner la priorité aux accords de financement obtenus de l'extérieur ;
- ✓ traiter immédiatement les plaintes et réclamations formulées par les parlementaires lors du traitement des dossiers d'accord de financement ;
- ✓ faire adopter une loi faisant obligation à l'Assemblée Nationale d'examiner en procédure d'urgence les autorisations de ratification dans le délai contractuel ;

- ✓ veiller à traiter les dossiers avec diligence lors de la ratification ;
- ✓ émettre l'avis juridique dans les délais prescrits ;
- ✓ mettre en place au Ministère de l'Economie des Finances et des Programmes de Dénationalisation une cellule de suivi des accords de prêt et du contrôle de la réalisation dans les délais des attributs de chaque institution.

### **B- Suggestions relatives au problème du retard dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement**

La principale cause de ce problème est le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements.

A ce titre, nous faisons les suggestions suivantes :

- ✓ prendre toutes les dispositions pour satisfaire aux conditionnalités du premier décaissement conclues lors des négociations (nomination de la coordination du projet, mise en place de la contrepartie, etc.) ;
- ✓ renforcer la communication au niveau des différentes structures de gestion des fonds de contrepartie ;
- ✓ optimiser du délai de traitement des dossiers relatifs au prêt à tous les niveaux de la chaîne de l'aide ;
- ✓ libérer dans les meilleurs délais les sites des projets.

### **C- Suggestions relatives au problème du retard accusé dans l'exécution des projets par les prestataires**

Dans le but d'améliorer la durée d'exécution des projets, nous suggérons les mesures suivantes :

- ✓ s'assurer de la qualification des entreprises adjudicataires;
- ✓ évaluer la capacité financière des prestataires ;
- ✓ libérer dans les meilleurs délais les sites des projets ;
- ✓ choisir de façon objective et à temps le responsable du projet sur la base du profil du poste et la mise en place de la cellule d'exécution du projet ;
- ✓ une négociation satisfaisante de la structure qui va diriger le projet est nécessaire afin d'avoir le personnel suffisant et qualifié pour les tâches au niveau de la cellule d'exécution ;
- ✓ associer systématiquement les services déconcentrés au niveau de chaque ministère dans l'élaboration des programmes d'investissement publics sectoriels ;
- ✓ garantir la sécurité foncière.

## II- Conditions de mise en œuvre des solutions

Les diverses solutions trouveront leurs réalisations effectives, voire efficace après la mise en place de certaines conditions favorables à leur mise en œuvre. Ainsi nous formulons les recommandations suivantes :

✓ **A l'endroit de l'ensemble des acteurs de la chaîne de mobilisation et de consommation** des ressources extérieures, il serait souhaitable de renforcer le contrôle hiérarchique car, très absorbés par la gestion du quotidien, certains responsables se préoccupent très peu de l'atteinte des objectifs à terme, assignés à leurs collaborateurs immédiats. Il est recommandé de dynamiser le contrôle hiérarchique à tous les niveaux. Nous recommandons également la poursuite de la formation des acteurs impliqués dans la gestion des projets sur les procédures du bailleur de fonds dès la signature des conventions de financement et ou à la mise en place de l'équipe de gestion des projets. Aussi, convient-il de prendre des dispositions pour la gestion transparente des fonds mis à la disposition des responsables et veiller à la justification diligente des fonds utilisés.

Enfin, nous recommandons la mise en place d'une collaboration franche entre toutes les structures impliquées dans le processus de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures.

✓ **A l'endroit de la CAA :**

Pour une bonne gestion des ressources extérieures, il importe que la CAA revoie son mode de gestion des fonds destinés aux projets de développement. Ainsi il serait souhaitable d'instaurer une gestion par anticipation des fonds destinés aux projets de développement. Il faudrait dès lors, assurer :

- la mise en place d'une base fiable des données qui permettent les anticipations dans la gestion des fonds ;
- une vision claire et commune des objectifs d'ensemble ;
- une grande transparence dans les procédures de prise de décision ;
- la formation continue du personnel en vue de la maîtrise des logiciels de mobilisation des ressources extérieures ;
- la revue du système de turnover (rotation du personnel de la CAA) en vue de permettre un meilleur traitement des dossiers relatifs aux accords de prêts ;
- une prise en charge effective des fonds de contrepartie nationale.

Aussi, la CAA doit-elle, continuer à initier des rencontres périodiques de sensibilisation de l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dette en vue de les impliquer davantage et d'obtenir une plus grande célérité dans l'accomplissement de leurs tâches y afférentes.

✓ **A l'endroit des ministères sectoriels**, il serait souhaitable de :

- concevoir des outils de communication et d'information appropriés afin d'améliorer la visibilité de l'aide au développement accordée par les partenaires techniques et financiers;
- mettre en conformité la durée d'exercice des responsables de projets et la durée du projet ;
- accélérer et intensifier les efforts en cours pour améliorer l'organisation de tournées périodiques de suivi-évaluation des projets par les cellules de suivi-évaluation ;
- promouvoir les activités de recherche et de développement susceptibles de stimuler les progrès face aux défis rencontrés dans la bonne gestion des ressources extérieures pour encourager les agents déterminés à toujours bien accomplir leurs diverses tâches où qu'ils soient;
- anticiper, pendant la négociation des accords, sur la mise en place de l'unité de gestion des projets et de la nomination de ses membres ;
- ce que les agents des ministères en charge de l'établissement des rapports d'avancement des projets et programmes de leurs départements respectifs travaillent à faire comprendre aux coordonnateurs de projets, les cellules de suivi-évaluation, la nécessité d'un travail ponctuel et assidu.

✓ **A l'endroit des bailleurs :**

Etant donné l'influence significative des pratiques et procédures des bailleurs sur l'efficacité de l'aide qu'ils accordent aux pays en développement, il est important de formuler un certain nombre de recommandations à leur endroit. C'est ainsi qu'il est indiqué :

- l'adoption de normes et de critères adéquats pour l'harmonisation des procédures en cas de financement mixte ou de cofinancements de projets au développement ;
- l'alignement des procédures sur celles des pays bénéficiaires ;
- la prise en compte des caractéristiques nationales différentes des pays et le respect des politiques et priorités de chaque pays ;
- de renouer avec la pratique de réunions périodiques de concertation (mensuelles ou trimestrielles), sous la présidence du ministre en charge de la coordination gouvernementale pour permettre de trouver des solutions adéquates aux problèmes qui freineraient la bonne gestion des ressources extérieures mises à la disposition de notre pays.

## **CONCLUSION**

La collaboration du Bénin avec l'extérieur lui permet, l'obtention d'importantes ressources pour faire face au besoin de financement de son développement économique et social. Ainsi, l'Aide Publique au Développement (APD) accordée par l'extérieur et utilisée dans la mise en œuvre des projets et programmes de développement devrait sans doute jouer le rôle de levier économique pour les pays en voie de développement comme le Bénin. Malheureusement, la gestion de ces ressources extérieures se trouve heurtée à d'énormes obstacles.

En choisissant de porter notre attention sur le thème «Contribution à l'amélioration du processus de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures au Bénin», notre étude nous a permis de diagnostiquer des facteurs explicatifs d'un certain nombre de problèmes relatifs à la lourdeur observée dans le mécanisme de mobilisation et de décaissement de ces ressources extérieures. Les problèmes identifiés sont :

- ✓ la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- ✓ le retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements ;
- ✓ le retard dans l'exécution des projets par les prestataires.

Ces problèmes proviennent respectivement des causes telles que le manque de célérité dans le mécanisme de mise en vigueur des accords, le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements, le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale.

Afin d'insuffler une nouvelle dynamique à la gestion de l'aide extérieure au niveau de la CAA, nous avons formulé quelques suggestions qui pourraient contribuer un tant soit peu à l'amélioration du processus de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures au Bénin. Nous espérons que la prise en compte de nos suggestions et surtout une franche collaboration des acteurs à divers niveaux dans le respect individuel comme collectif de la devise qui est la nôtre au Bénin : « Fraternité- Justice- Travail », contribueraient à ne pas décevoir les partenaires qui nous tendent leurs mains pour l'essor de notre économie.

Aussi, conviendrait-il également de rappeler à l'attention des décideurs politiques et des acteurs intervenant dans le processus de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures, que l'efficacité dans l'action publique réside dans la capacité des acteurs intervenant à chaque niveau de la chaîne de gestion et de décisions, à s'approprier les exigences liées à leurs rôles et responsabilités ainsi que les réflexes à acquérir pour l'objectivité et la célérité dans la mise en œuvre des actions.

Nous pensons que l'application des solutions proposées dans le cadre du présent travail et la prise en compte des conditions de leur mise en œuvre aideront dans la mesure du possible à

résoudre les problèmes liés à la lourdeur observée dans le mécanisme de mobilisation et de décaissement de ces ressources extérieures.

## **REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

### **I- Principaux ouvrages et mémoires**

- ☞ BAD : « **Manuel des décaissements** », 2009 ;
- ☞ BRUNEL S. (1993) : « **Le gaspillage de l'aide publique**» Paris édition Seuil ;
- ☞ COLLY P. (2005) « **Réflexion sur la gestion de l'endettement dans les Pays Etat des lieux sur l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin** », Décembre 2006 ;
- ☞ GANSE, R. et WANKPO G. (2009): « **Contribution à la levée des contraintes liées à la mobilisation des ressources extérieures** ». Mémoire de fin de formation DTS/GE, ENEAM, UAC ;
- ☞ HOUNKPEHEDJI C. (2005) : « **Contribution à l'amélioration des mécanismes de mobilisation des ressources extérieures au Bénin** », Mémoire de fin de formation, cycle I/AF, ENAM, UAC ;
- ☞ Matthew, M. et Alison, J. (2004) : « **Considération analytiques clés pour la mobilisation des ressources extérieures** » Debt Relief International Ltd ;
- ☞ RAFFINOT, M. (1991) : « **Dette extérieure et ajustement structurel** », Paris, Edicef;
- ☞ YAMKALLA, I. (2005) : « **Analyse des incidences de la politique de mobilisation des ressources extérieures sur le portefeuille de la dette publique du Bénin** ».Mémoire de fin de formation, cycle II/AF, ENAM, UAC.

### **II- Textes législatifs, réglementaires, rapports et sites parcourus**

- ☞ Assemblée générale, (2014) : « **Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable** », août 2014 ;
- ☞ Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant **Constitution de la République du Bénin** ;
- ☞ Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux **Lois de Finances** ;
- ☞ Décret n°2008-241 du 06 mai 2008 portant **approbation des statuts de la Caisse Autonome d'Amortissement** ;
- ☞ Décret n°98-63 du 16 février 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) ;
- ☞ OCDE/Banque Mondiale (2005) : «**Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité: renforcer les pratiques de passation des marchés dans les pays en développement**» Paris, Editions de l'OCDE, Vol 3 ;

- ☞ Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur **le financement du développement durable**, août 2014 ;
- ☞ Règlement n°09/2010/CM/UEMOA/ relatif aux **relations financières extérieures des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine(UEMOA)** ;
- ☞ [www.BanqueMondiale.com](http://www.BanqueMondiale.com) (Consulté le 16/06/2015) ;
- ☞ [www.CAA.org](http://www.CAA.org) (Consulté le 16/06/15) ;
- ☞ [www.FondsMonétaireInternational.com](http://www.FondsMonétaireInternational.com)(Consulté le 27/05/2015).

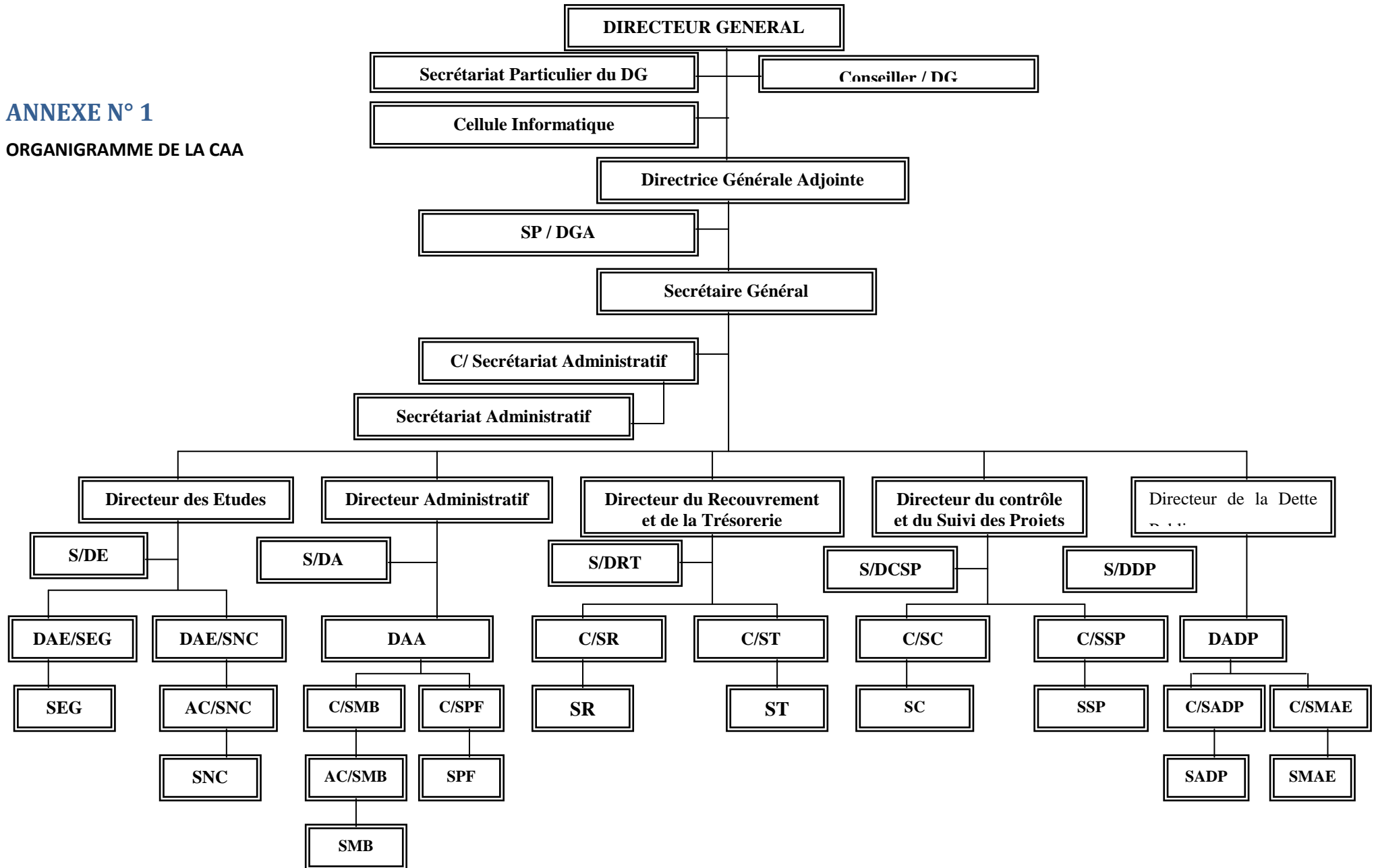
## **ANNEXES**

## LISTES DES ANNEXES

N°	TITRES	PAGES
ANNEXE N°1	Organigramme de la CAA	72
ANNEXE N°2	Statistiques sur les délais des formalités d'entrée en vigueur de quelques accords de prêt de janvier 2013 au 31 mai 2015	74
ANNEXE N°3	Questionnaire d'enquête et guide d'entretien	76
ANNEXE N°4	Conditions générales de vérification des hypothèses en recherche-diagnostic	79
ANNEXE N°5	Causes explicatives des problèmes spécifiques	81

**ANNEXE N° 1**

**ORGANIGRAMME DE LA CAA**





**Annexe 2 : Statistiques sur les délais des formalités d'entrée en vigueur de quelques accords de prêt de janvier 2013 au 31 mai 2015**

N°	Projets concernés	Date de signature des accords	Date de transmission à l'Assemblée Nationale pour autorisation ratification	Temps écoulé au Gouvernement	Date de transmis par l'Assemblée Nationale en vue Ratification par Gouv	Temps écoulé à l'Assemblée Nationale	Date de transmission pour avis Cour Suprême	Temps écoulé à nouveau au Gouvernement	Date d'émission pour avis Cour Suprême	Temps écoulé à la Cour Suprême	Temps total écoulé
1	Projet de pavage de rues et d'assainissement dans les Communes de Ouidah-Bohicon-Pobè-Sakété-Dassa-Zoumè (Phase 1) (BIDC)	12-févr-13	02-avr-13	49	11-oct-13	<b>192</b>	17-oct-13	6	29-oct-13	12	<b>259</b>
2	Projet de construction du pont de Tovègbamè (BID)	10-avr-13	30-août-13	142	14-oct-13	<b>45</b>	17-oct-13	3	29-oct-13	12	<b>202</b>
3	Programme d'amélioration de la productivité agricole des petits exploitants (PAPAPE) (BID)	10-avr-13	30-août-13	142	17-oct-13	<b>48</b>	13-nov-13	27	26-nov-13	13	<b>230</b>
4	Financement additionnel du Projet d'Appui à la gestion des forêts et terroirs riverains (PGFTR) (AID)	17-avr-13	26-août-13	131	11-oct-13	<b>16</b>	17-oct-13	6	29-oct-13	12	<b>165</b>
5	Financement du huitième crédit d'appui à la réduction de la pauvreté (PRSC-8) (AID)	17-avr-13	26-août-13	131	11-oct-13	<b>16</b>	17-oct-13	6	29-oct-13	12	<b>165</b>
6	Projet de réhabilitation de la route Akassato- Bohicon (Lot3) (EXIM BANK de Chine)	23-août-13	30-août-13	7	14-oct-13	<b>44</b>	17-oct-13	3	18-oct-13	1	<b>56</b>
7	Projet de renforcement du système d'adduction d'eau dans 69 villages (EXIM BANK d'Inde)	06-sept-13	17-sept-13	11	14-oct-13	<b>27</b>	17-oct-13	3	29-oct-13	12	<b>53</b>
8	Financement additionnel du projet d'Urgence de Gestion Environnementale en Milieu Urbain (AID)	05-juin-14	21-juil-14	46	24-nov-14	<b>126</b>	10-déc-14	16	12-déc-14	2	<b>190</b>
9	Projet de Développement de l'Education de Base-Phase IV (BID)	10-juin-14	05-août-14	56	24-nov-14	<b>111</b>	12-févr-15	80	20-févr-15	8	<b>255</b>
10	Projet BID-UEMOA d'hydraulique et d'assainissement en milieu rural (BID)	26-juin-14	04-sept-14	70	27-janv-15	<b>145</b>	04-mars-15	36	12-mars-15	8	<b>259</b>

11	Projet de pavage de rues et d'assainissement dans les villes de : Athiémé, Avrankou, Azovè, Abomey-Calavi (phase 2), Kérou, Malanville et Zogbodomey et construction d'un pont sur la traversée lagunaire de Djonou entre Cocotomey et Womey (BOAD)	27-sept-14	10-oct-14	13	27-janv-15	<b>109</b>	21-avr-15	84	05-mai-15	14	<b>220</b>
12	Projet d'Appui à l'assurance Mutuelle Agricole du Bénin (AMAB) pour la mise en place d'une assurance récolte des cultures coton et Riz (BOAD)	27-sept-14	10-oct-14	13	27-janv-15	<b>109</b>	21-avr-15	84	05-mai-15	14	<b>220</b>

**Source : SNC/DE/CAA**

**ANNEXE N°3 : GUIDE D'ENTRETIEN ET QUESTIONNAIRE D'ENQUETE**

➤ **Questionnaire**

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation au cycle II de l'ENAM dans la filière Administration des Finances et du Trésor, nous avons décidé de réfléchir sur le thème suivant : «**Contribution à l'amélioration du processus de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures au Bénin**».

A ce titre, nous venons solliciter votre apport pour mieux comprendre certaines notions et interrogations que soulève le thème de notre étude, à savoir :

***Identification de l'enquêté***

Nom (facultatif).....  
 Prénom : (facultatif).....  
 Fonction :.....  
 Structure :.....

***1- A votre avis, qu'est ce qui justifie la lenteur observée dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ?***

- la non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus ;
- les rejets de dossiers pour besoins d'informations complémentaires à l'assemblée nationale ;
- le manque de célérité au niveau des pouvoirs publics béninois intervenant dans la mise en vigueur des accords.
- Autres (veuillez préciser) :  
 .....  
 .....  
 .....

***1- Qu'est ce qui justifie le retard dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement dans la mise en œuvre des projets ?***

- la longue procédure de nomination des coordonnateurs de projet ;
- le manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables au premier décaissement.
- Autres (veuillez préciser):  
 .....  
 .....

.....  
.....

**2- A votre avis, qu'est ce qui peut expliquer le retard dans l'exécution des projets par les entreprises ?**

- le non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale ;
- l'inadaptation en termes de qualité du choix de l'entreprise retenue au projet à exécuter.
- Autres (veuillez préciser) :

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

**Merci de votre aimable attention.**

➤ **Guide d'entretien**

**I- Identification, préparation et mise en vigueur des projets de développement**

- ☞ Structures chargées des opérations d'identification, de planification et de préparation.
- ☞ Procédures de mise en vigueur des accords de financement.
- ☞ Différentes contraintes liées à ces opérations.

**II- Exécution des projets de développement**

- ☞ Mise en place des unités gestionnaires des projets.
- ☞ Formalités préalables aux premiers décaissements dans le financement de projet.
- ☞ Procédures de mobilisation des fonds de contrepartie nationale dans le financement de projets.
- ☞ Contraintes et difficultés liées à ces procédures.
- ☞ Absorption de l'Aide extérieure.

## **ANNEXE N°4 : CONDITIONS GENERALES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES EN RECHERCHE-DIAGNOSTIC**

Pour vérifier les hypothèses dans ce contexte, l'on observe généralement trois étapes :

- la vérification théorique des hypothèses ;
- la vérification statistique des hypothèses ;
- la construction du tableau lié aux décisions possibles de vérification des hypothèses causales.

Nous utiliserons, dans le cadre de notre travail pour ce qui concerne les conditions de vérification des hypothèses, le modèle de KHI-2.

### **A- Conditions de confirmation ou d'infirmité théorique des hypothèses causales**

Une hypothèse causale  $H(P_j)$  liée au problème de rang  $j$ , se présente comme suit :

$[H(P_j) \exists C_{si} \rightarrow P_j]$  avec  $C_{si} \neq C_{s\theta}$  ou  $C_{si} = C_{s\theta}$  et 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  $C_{si} \neq C_{s\theta}$  effectivement intégrée à l'hypothèse par le chercheur.

Il faut, dans ce contexte faire le parallèle entre la cause supposée  $C_{si}$  proposée par le chercheur dans l'hypothèse et la cause  $C_{s\theta}$  proposable par la théorie  $\theta(P_j)$  liée au problème  $P_j$ . 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 :

- $C_{si} = C_{s\theta}$  : hypothèse théoriquement confirmée ;
- $C_{si} \neq C_{s\theta}$  : hypothèse théoriquement infirmée.

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

### **B- Conditions de vérification de confirmation ou d'infirmité statistiques des hypothèses : référence à la loi de KHI-2**

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

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

La cause  $C_{s\alpha}$  répondra à une confirmation statistique si son poids  $PC_{s\alpha}$  est statistiquement significatif c'est-à-dire si  $PC_{s\alpha}$  est supérieur ou égal à la moyenne des poids de toutes les causes supposées  $C_{si}$ , soit :

$$PC_{s\alpha} \geq \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n} \quad (1)$$

**2- Cas de l'infirmité statistique par rapport à  $H(P_j) \ni C_{s\alpha} \rightarrow P_j$**

La cause  $C_{s\alpha}$  répondra à une infirmité statistique si :

$$PC_{s\alpha} < \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n} \quad (2)$$

**C- Tableau lié aux décisions possibles de vérification de l'hypothèse  $[H(P_j) \ni C_{si} \rightarrow P_j]$ , avec  $i=\alpha$ ] (tableau n°7)**

Cas possibles	Résultats théoriques	Résultats statistiques	Décisions*
			ED(P <sub>j</sub> ) $\ni$ Cr $\rightarrow$ P <sub>j</sub>
1 <sup>er</sup> cas	Confirmation théorique ( $C_{s\alpha}=C_{s\theta}$ )	Confirmation statistique $PC_{s\alpha} \geq \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n}$	Hypothèse confirmée ED(P <sub>j</sub> ) $\ni$ Cr= $C_{s\alpha}$ $\rightarrow$ P <sub>j</sub>
2 <sup>ième</sup> cas	Infirmité théorique ( $C_{s\alpha} \neq C_{s\theta}$ )	Confirmation statistique $PC_{s\alpha} \geq \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n}$	Hypothèse confirmée ED(P <sub>j</sub> ) $\ni$ Cr= $C_{s\alpha}$ $\rightarrow$ P <sub>j</sub>
3 <sup>ième</sup> cas	Confirmation théorique ( $C_{s\alpha}=C_{s\theta}$ )	Infirmité statistique $PC_{s\alpha} < \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n}$	Hypothèse infirmée ED(P <sub>j</sub> ) $\ni$ Cr=(non $C_{s\alpha}$ ) $\rightarrow$ P <sub>j</sub>
4 <sup>ième</sup> cas	Infirmité théorique ( $C_{s\alpha} \neq C_{s\theta}$ )	Infirmité statistique $PC_{s\alpha} < \frac{\sum_{i=1}^n PC_{si}}{n}$	Hypothèse infirmée ED(P <sub>j</sub> ) $\ni$ Cr=(non $C_{s\alpha}$ ) $\rightarrow$ P <sub>j</sub>

Source : Cours de méthodologie de la recherche au cycle 2 de S. C. GNANSOUNOU (2014-2015)

\*ED(P<sub>j</sub>)= Elément de diagnostic lié au problème P<sub>j</sub>

\* (non  $C_{s\alpha}$ )= autre cause que la cause  $C_{s\alpha}$  ou égale  $C_{s\alpha}$ .

**ANNEXE N°5 : CAUSES EXPLICATIVES DES PROBLEMES SPECIFIQUES****TABLEAU N°9** : Causes explicatives du problème spécifique n°1

CAUSES	EFFECTIFS	FREQUENCES%
non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus	12	20%
rejets de dossiers pour besoins d'informations complémentaires à l'Assemblée Nationale	6	10%
manque de célérité dans le mécanisme mise en vigueur des accords	42	70%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

**SOURCE** : Résultat de nos investigations.

**TABLEAU N°10** : Causes explicatives du problème spécifique n°2

CAUSES	EFFECTIFS	FREQUENCES%
longue procédure de nomination des coordonnateurs de projet	24	40%
manque de dynamisme des acteurs à remplir les formalités préalables aux 1 <sup>ers</sup> décaissements	36	60%
<b>TOTAL</b>	<b>20</b>	<b>100%</b>

**SOURCE** : Résultat de nos investigations.

**TABLEAU N°11** : Causes explicatives du problème spécifique n°3

CAUSES	EFFECTIFS	FREQUENCES%
non respect des engagements pris par l'Etat concernant le décaissement à temps des fonds de contrepartie nationale	48	80%
technicité peu satisfaisante des prestataires retenus dans le cadre de l'exécution des projets	12	20%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>100%</b>

**SOURCE** : Résultat de nos investigations.

## TABLE DES MATIERES

<b>JURY D’EVALUATION DU MEMOIRE, LE.....</b>	i
<b>DECLARATION D’ENGAGEMENT</b>	iii
<b>DEDICACE</b>	iv
<b>REMERCIEMENTS</b>	v
<b>LISTE DES SIGLES</b>	vi
<b>LISTE DES TABLEAUX</b>	vii
<b>LISTE DES GRAPHIQUES</b>	viii
<b>GLOSSAIRE</b>	ix
<b>RESUME</b>	xi
<b>SOMMAIRE</b>	xii
<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	1
<b>CHAPITRE I : Cadre contextuel de l’étude, observations de stage à la CAA et choix de la problématique de la célérité pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures</b>	4
<b>Paragraphe 1 : Cadre contextuel de l’étude.....</b>	5
<b>I- Cadre institutionnel de l’étude : la Caisse Autonome d’Amortissement .....</b>	5
<b>A- Historique, Missions et Activités de la CAA .....</b>	5
1- Historique .....	5
2- Missions .....	5
3- Activités de la Caisse Autonome d’Amortissement.....	6
<b>B- Ressources et organisations de la Caisse Autonome d’Amortissement.....</b>	6
<b>1- Ressources de la Caisse Autonome d’Amortissement.....</b>	6
a- Ressources financières et matérielles .....	6
b- Ressources humaines .....	7
2- Organisations de la Caisse Autonome d’Amortissement.....	7
a- Organes de la CAA.....	7
b- Fonctionnement de la CAA .....	8
<b>II- Cadre physique et environnemental de l’étude.....</b>	8
<b>A- Cadre physique de l’étude : la Direction de la Dette Publique de la CAA .....</b>	8
1- Service de l’Amortissement de la Dette publique .....	9
2- Service de la Mobilisation de l’Aide extérieure.....	9
<b>B- Cadre environnemental de la Caisse autonome d’Amortissement.....</b>	10
1- Le microenvironnement de la CAA .....	10
a- Les structures impliquées dans la mobilisation de l’aide extérieure. ....	10

b-	Les partenaires .....	11
c-	Les bénéficiaires des prestations de la CAA .....	11
d-	Les fournisseurs .....	11
2-	La macro environnement de la CAA.....	11
a-	L'environnement juridique et réglementaire .....	12
b-	L'environnement socio-économique de la CAA .....	12
c-	L'environnement politique et technologique de la CAA.....	13
d-	L'environnement international de la CAA .....	13
<b>Paragraphe 2 : Observations de stage sur les activités de la CAA.....</b>		<b>13</b>
<b>I-</b>	<b>Etat des lieux sur la réalisation des activités à la CAA .....</b>	<b>13</b>
<b>A-</b>	<b>Etat des lieux à l'interne .....</b>	<b>13</b>
1-	<b>Observations sur la procédure de mobilisation des ressources extérieures.....</b>	<b>14</b>
a-	<i>De l'identification à la signature du projet.....</i>	<i>14</i>
b-	<i>De la Procédure préalable d'entrée en vigueur de l'accord à l'entrée en vigueur proprement dite : Cas de la BAD .....</i>	<i>15</i>
c-	<i>Des Conditions liées à la mobilisation des ressources extérieures .....</i>	<i>17</i>
2-	<b>Observations sur la procédure de décaissement des ressources extérieures ...</b>	<b>17</b>
a-	<b>Procédures de décaissements des bailleurs de fonds .....</b>	<b>18</b>
b-	<b>Les conditions préalables au premier décaissement des fonds.....</b>	<b>18</b>
c-	<b>Les méthodes de décaissement utilisées .....</b>	<b>21</b>
d-	<b>Procédures de décaissement à l'interne.....</b>	<b>23</b>
<b>B-</b>	<b>Etat des lieux à l'externe : Effets de l'environnement sur les activités sus-citées de la CAA .....</b>	<b>26</b>
1-	<b>Au niveau du microenvironnement .....</b>	<b>26</b>
a-	<b>Par rapport aux bénéficiaires .....</b>	<b>26</b>
b-	<b>Par rapport aux partenaires .....</b>	<b>27</b>
2-	<b>Au niveau de la macro environnement.....</b>	<b>27</b>
a-	<b>Par rapport à l'environnement juridique et réglementaire.....</b>	<b>27</b>
b-	<b>Par rapport à l'environnement politique .....</b>	<b>27</b>
<b>II-</b>	<b>Bilan des observations .....</b>	<b>27</b>
<b>A-</b>	<b>Inventaire des atouts : <i>forces et opportunités</i> .....</b>	<b>28</b>
<b>B-</b>	<b>Inventaire des problèmes : <i>faiblesses et menaces</i>.....</b>	<b>28</b>
Section 2 : Choix du groupe de problèmes à résoudre (PAR) et de la perspective théorique de réflexion y relative : ciblage de la problématique 30		
<b>I-</b>	<b>Regroupement des problèmes par centre d'intérêt .....</b>	<b>30</b>
<b>II-</b>	<b>Choix du groupe de problèmes à résoudre et formulation du sujet .....</b>	<b>32</b>

Paragraphe 2 : Perspectives théorique de réflexion sur le groupe de problèmes à résoudre .....	33
<b>I- Formulation de la problématique de l'étude</b> .....	34
<b>CHAPITRE II</b>	
Cadre théorique et méthodologique de résolution de la problématique de la célérité pour une mobilisation et un décaissement à temps des ressources extérieures	
Paragraphe 1 : Cadre théorique de base, tableau de bord de l'étude et revue de littérature .....	38
<b>I- Cadre théorique de base de l'étude : Objectifs et hypothèses de recherche</b> .....	38
<b>A- Objectifs de l'étude</b> .....	38
1- Objectifs de développement.....	38
2- Objectifs de recherche .....	39
3- Résultats attendus de l'étude.....	39
<b>B- Hypothèses de l'étude</b> .....	40
1- Causes supposées et hypothèses liées au problème spécifique n°1 .....	40
2- Causes supposées et hypothèse liées au problème spécifique n°2 .....	41
3- Causes supposées et hypothèse liées au problème spécifique n°3 .....	41
<b>II- Tableau de Bord de l'Etude</b> .....	42
<b>III- Revue de littérature</b> .....	44
<b>A- Contributions antérieures sur le problème général</b> .....	44
<b>B- Exposé des contributions antérieures sur le problème de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de prêts</b> .....	46
<b>C- Exposé des contributions antérieures sur le problème du retard dans l'accomplissement des formalités préalables aux 1<sup>ers</sup> décaissements</b> .....	47
<b>D- Exposé des contributions antérieures sur le problème relatif au retard dans l'exécution des projets par les prestataires</b> .....	50
<b>I- Choix de l'approche empirique de l'étude</b> .....	52
<b>A- Objectif de l'enquête</b> .....	52
<b>B- Cadre de l'enquête et identification de la population mère</b> .....	53
<b>C- De l'échantillonnage aux outils de présentation des données</b> .....	53
1- Echantillonnage .....	53
2- Centre d'intérêt du questionnaire .....	53
3- Technique de dépouillement.....	53
4- Outils statistiques de présentation des données.....	54
<b>II- Choix des approches théoriques de l'étude</b> .....	54
Il s'agit de préciser les approches théoriques retenues pour la résolution de chacun des problèmes spécifiques (PS) identifiés.....	54

A-	Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS1 .....	54
B-	Choix de la théorie liée au PS2 .....	54
C-	Présentation de la théorie retenue pour la résolution du PS3 .....	54
III-	Conditions générales de vérification des hypothèses en recherche-diagnostic....	55
A-	Conditions de confirmation ou d'infirmité théorique des hypothèses causales .....	79
B-	Conditions de vérification de confirmation ou d'infirmité statistiques des hypothèses : référence à la loi de KHI-2 .....	79
1-	Cas de la confirmation statistique par rapport à $H(P_j) \Xi C_{\alpha} \rightarrow P_j$ .....	80
2-	Cas de l'infirmité statistique par rapport à $H(P_j) \Xi C_{\alpha} \rightarrow P_j$ .....	80
C-	Tableau lié aux décisions possibles de vérification de l'hypothèse [ $H(P_j) \Xi C_{\alpha}$ $\rightarrow P_j$ , avec $i=\alpha$ ] .....	80
I-	Collecte et dépouillement des données .....	56
A-	Préparation de l'enquête .....	56
B-	Réalisation de l'enquête .....	56
II-	Présentation des données .....	56
A-	Présentation et des grandes tendances liées au PS1 .....	56
1-	Présentation graphique des données liées au PS1 .....	56
2-	Grandes tendances liées au PS1 .....	57
B-	Présentation et des grandes tendances liées au PS2 .....	57
1-	Présentation graphique des données liées au PS2 .....	57
2-	Grandes tendances liées au PS2 .....	58
C-	Présentation des données et des grandes tendances liées au PS3 .....	58
1-	Présentation graphique des données .....	58
2-	Grandes tendances liées au PS3 .....	59
I-	Analyse des données : établissement du diagnostic .....	59
A-	Analyse des données liées au PS1 .....	59
B-	Analyse des données liées au PS2 .....	60
D-	Analyse des données liées au PS3 .....	60
I-	Suggestions .....	61
A-	Suggestions relatives au problème de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords .....	61
B-	Suggestions relatives au problème du retard dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement .....	62
C-	Suggestions relatives au problème du retard accusé dans l'exécution des projets par les prestataires .....	62

---

II- Conditions de mise en œuvre des solutions .....	63
CONCLUSION	65
ANNEXES	70