



REPUBLIQUE DU BENIN

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

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (UAC)

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II

OPTION :
Administration des
Finances

FILIERE :
Administration des Finances
et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE
2012-2013

PROBLEMATIQUE D'AMELIORATION DU
NIVEAU DE CONSOMMATION DE L'AIDE
EXTERIEURE AU BENIN.

Réalisé et présenté par :

Florence Eunice F. N'SIA

Sous la direction de :

Maître de stage :

C. Aquime IROUKOURA

Chef service adjoint du
Service Négociations et
Conventions à la CAA

Maître de mémoire :

P. Emmanuel Just AKPO

Enseignant à l'ENAM

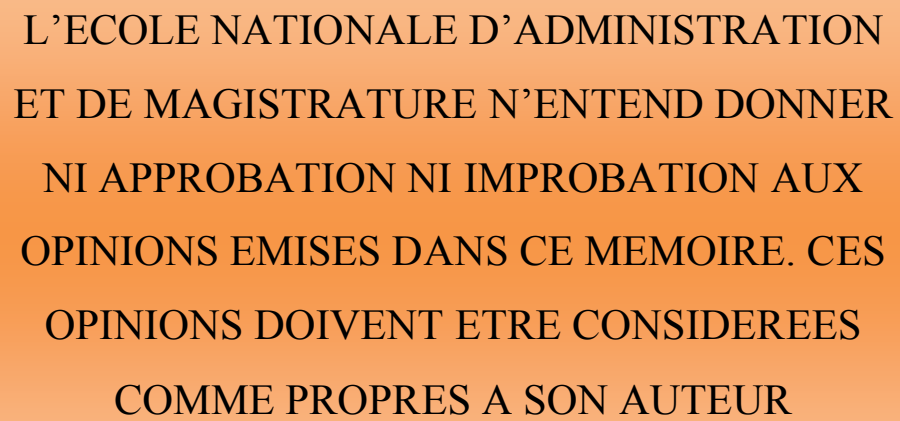
Décembre 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT :

VICE PRESIDENT :

MEMBRE :



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



DEDICACE

Je dédie ce travail à :

✚ Toi, mon cher père, K. Sévérin NSIA;

✚ Toi, ma chère mère, Brigitte SOGLOHOUN NSIA;

✚ Vous, Silas, Annielle et Perside NSIA.

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis d'exprimer ici notre profonde gratitude au Professeur Pasteur Emmanuel Just AKPO, notre Directeur de mémoire qui, malgré ses nombreuses occupations, n'a ménagé aucun effort pour suivre ce mémoire.

Toute notre gratitude va à M. C. Aquime IROUKOURA, Chef adjoint du Service Négociations et Conventions, notre Tuteur de stage pour sa disponibilité et sa collaboration permanentes.

Nous remercions également :

- tout le corps professoral de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature en particulier les Professeurs Noel GBAGUIDI et Nicaise MEDE qui nous ont permis de suivre cette formation à l'ENAM ;
- M. Adam DENDE AFFO, Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) pour m'avoir facilité le stage pratique ;
- M. Léon GBAGUIDI pour ses encouragements et ses conseils ;
- le personnel de la Direction des Etudes et de la Dette Publique pour leur franche collaboration ;
- tout le personnel de la Délégation à l'Aménagement du Territoire ; notamment Madame Bibiane DAGBA pour sa disponibilité permanente à répondre à nos sollicitudes ;
- les familles NSIA, EGBETON, SOGLOHOUN, KPAKE pour leur soutien permanent ;
- tous nos camarades de promotion pour leurs soutiens à tous égards.

Nous n'oublions pas d'exprimer nos sincères remerciements à tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce mémoire.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AID	: Association Internationale de Développement
AN	: Assemblée Nationale
APD	: Aide Publique au Développement
BAD	: Banque Africaine de Développement
BADEA	: Banque Arabe pour le Développement de l'Afrique
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BM	: Banque Mondiale
CAA	: Caisse Autonome d'Amortissement
CAD	: Comité d'Aide au Développement
CNE	: Commission Nationale de l'Endettement
CS	: Cour Suprême
DA	: Direction de l'Administration
DCF	: Délégué du Contrôle Financier
DCSP	: Direction du Contrôle et du Suivi des Projets
DDP	: Direction de la Dette Publique
DE	: Direction des Etudes
DG	: Directeur Général
DGA	: Directeur Général Adjoint
DRT	: Direction du Recouvrement et de la Trésorerie
DSCR	: Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
DSJ	: Dons Spéciaux Japonais
FAD	: Fonds Africain de Développement
FCFA	: Franc de la Communauté Financière Africaine
FMI	: Fonds Monétaire International
IADM	: Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IPTE	: Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
JO	: Journal Officiel
MOD	: Maître d'Ouvrage Délégué
OMD	: Objectif du Millénaire pour le Développement
PADMOC	: Projet d'Appui au Développement rural du Mono et Couffo
PADS	: Projet d'Appui au Développement du Système de Santé
PALP	: Projet d'Appui à la Lutte contre le Paludisme
PALS	: Projet d'Appui à la Lutte contre le VIH/Sida
PIP	: Programme d'Investissements Publics
PPTE	: Pays Pauvres Très Endettés
PTF	: Partenaire Technique et Financier
PVD	: Pays en Voie de Développement
RFD	: Receveur des Finances de la Dette
SADP	: Service de l'Amortissement de la Dette Publique

SEG	:	Service des Etudes Générales
SC	:	Service du Contrôle
SIGFiP	:	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SMAE	:	Service de la Mobilisation de l'Aide Extérieure
SMB	:	Service du Matériel et du Budget
SNC	:	Service Négociations et Conventions
SPF	:	Service du Personnel et de la Formation
SR	:	Service du Recouvrement
SSP	:	Service du Suivi des Projets
ST	:	Service de la Trésorerie
TSA	:	Taxe Spéciale d'Amortissement

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Point des retards accusés dans la mise en vigueur des accords conclus avec les bailleurs.....	21
Tableau n° 2 : Point des retards constatés pour le premier décaissement des fonds	23
Tableau n ° 3 : Point des décaissements de fonds 2006- 2012.....	29
Tableau n°4 : Situation des décaissements annuels sur le prêt PADS de 2006 jusqu'en 2010.....	31
Tableau n°5 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	34
Tableau n°6 : Synthèse des approches génériques par problème.....	39
Tableau n° 7 : Tableau de bord de l'étude	48
Tableau n° 8 : Données relatives au problème spécifique n°1.....	82
Tableau n° 9 : Données relatives au problème spécifique n°2.....	84
Tableau n° 10 : Données relatives au problème spécifique n°3.....	86

LISTE DES GRAPHIQUES

- Graphique n°1** : Représentation graphique des causes explicatives de la lenteur dans l’accomplissement des formalités d’entrée en vigueur des accords 63
- Graphique n°2** : Représentation graphique des causes explicatives de la faible capacité de décaissement des fonds..... 65
- Graphique n ° 3** : Représentation graphique des causes explicatives des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets..... 66

LISTE DES ANNEXES

Annexe n°1 : Guide d'entretien

Annexe n°2 : Questionnaire d'enquête

Annexe n°3 : Résultats des données relatives aux différents problèmes étudiés

Annexe n°4 : Point de la consommation des ressources d'allègement de dette à fin
2012

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Absorption de l'aide : C'est l'utilisation de l'aide extérieure c'est à dire le montant des fonds décaissés comparativement au montant total de l'aide extérieure engagée.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

RESUME

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 d'aide entre le Bénin et les Partenaires techniques et financiers, la faible capacité de décaissement des fonds et les retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets. Pour contribuer à la résolution de ces problèmes qui constituent les entraves à une couverture efficiente des besoins de financement de l'Etat, les objectifs ci-après ont été fixés :

- identifier les facteurs explicatifs de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- étudier les conditions d'amélioration de la capacité de décaissement des fonds ;
- évaluer le processus de passation des marchés relatifs aux projets de développement.

Le diagnostic établi à cet effet révèle que :

- la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords est due au manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords ;
- la complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds expliquent la faible capacité de décaissement des fonds ;
- la lourdeur du processus de passation des marchés publics en vigueur au Bénin est à l'origine des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.

Au regard de ce diagnostic, il convient d'améliorer le niveau de consommation de l'aide extérieure à travers :

- des stratégies qui doivent être mises en œuvre en vue de renforcer les capacités des acteurs au niveau des ministères sectoriels et de l'Assemblée Nationale pour permettre la célérité dans l'accomplissement des formalités préalables à l'entrée en vigueur des accords ;
- la mise en place d'une base de données fiable sur les procédures de décaissement des ressources extérieures ;
- la célérité dans la transmission des réponses des Avis de Non Objection et des avis de décaissement demandés par les pays bénéficiaires ;
- la simplification et l'allègement des procédures de décaissement ;
- le renforcement des capacités des différents acteurs intervenant dans la chaîne de passation des marchés publics.

L'application et le respect de ces propositions contribueraient à l'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER : CADRE D'ANALYSE DE LA PROBLEMATIQUE D'AMELIORATION DU NIVEAU DE CONSOMMATION DE L'AIDE EXTERIEURE AU BENIN

Section I : Cadre physique et institutionnel de l'étude, observations de stage et état des lieux

Section II : Ciblage de la problématique de l'étude

CHAPITRE DEUXIEME : DE LA METHODOLOGIE DE RECHERCHE A LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE LA CONSOMMATION DE L'AIDE EXTERIEURE ET APPROCHES DE SOLUTIONS

Section I : Méthodologie de la recherche pour l'évaluation du dispositif de consommation de l'aide extérieure

Section II : Mesure de la performance du dispositif de consommation de l'aide extérieure et approches de solutions

CONCLUSION

Références bibliographiques

Annexes

Table des matières

INTRODUCTION

Le problème de la pauvreté en Afrique a suscité une importante réunion de plusieurs pays sous l'égide des Nations Unies visant la recherche des voies et moyens pour son éradication à l'échelle planétaire et pour l'enclenchement d'un processus de développement durable. Les buts généraux visés sont repris dans huit points appelés Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) tels que définis en septembre 2002 en collaboration avec d'autres agences de développement. Il s'agit, entre autres, de réduire de moitié, par rapport à 1990, la pauvreté à l'horizon 2015 en réalisant des infrastructures routières, sanitaires et d'éducation, ... pour atteindre une croissance économique qui profiterait aussi aux plus démunis. En effet, depuis leur indépendance, les pays à faible revenu peinent à amorcer leur développement. Or, le développement économique était leur principale préoccupation. Le financement des projets porteurs de croissance butait contre l'insuffisance des ressources qui à son tour contraignait ces pays à recourir à l'aide internationale pour financer leur croissance. Le Bénin n'échappe pas à cette contrainte financière. C'est pourquoi, il recourt chaque année à la communauté financière internationale pour mobiliser les ressources additionnelles nécessaires au bouclage du budget de l'Etat pour le financement de sa politique sous forme de prêts, subventions et dons. Mais il se pose à lui le problème de consommation des crédits ainsi mis à sa disposition. Cette situation est imputable aussi bien aux Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qu'aux acteurs nationaux impliqués dans la réalisation des projets de développement. Au nombre des entraves observées, on cite généralement les processus de mise en vigueur des accords de financement, les procédures de décaissement de l'aide extérieure et les déficiences au niveau du processus de passation des marchés publics relatifs aux projets. De nombreuses plaintes sont émises par les différents acteurs intervenant dans la chaîne de gestion des ressources extérieures et concernent les contraintes de décaissement de l'aide qu'elles soient internes ou externes qui ont indubitablement des incidences sur

l'absorption des ressources et, par ricochet, sur l'atteinte des objectifs fixés dans le cadre de l'exécution des projets de développement.

Il est à souligner que les Partenaires Techniques et Financiers ne sont pas les seuls responsables des retards accusés lors de l'accomplissement des formalités préalables à la consommation de l'aide extérieure. Ainsi un état des lieux s'impose, afin de lever les goulots d'étranglement qui empêchent la consommation optimale des ressources. C'est dans cette optique que nous avons choisi d'orienter nos recherches sur la « **Problématique d'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin** » Cette étude s'articule autour de deux (02) chapitres :

- le premier chapitre retrace le cadre d'analyse à travers les observations de stage et l'état des lieux à la Caisse Autonome d'Amortissement en termes de forces, faiblesses, opportunités et menaces. L'analyse de ces constats a permis de cibler la problématique d'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin. Toutefois, la CAA n'est pas la seule institution de l'Etat à mobiliser les ressources extérieures ; c'est pourquoi, il sera présenté en filigrane dans le présent chapitre, le processus de mobilisation des appuis budgétaires émanant des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ;
- le second chapitre présente la méthodologie adoptée pour l'évaluation du dispositif de consommation de l'aide extérieure, la mesure de la performance de ce dispositif et les approches de solutions pour lever les entraves à une consommation optimale des ressources.

Chapitre Premier
CADRE D'ANALYSE DE LA
PROBLEMATIQUE D'AMELIORATION DU
NIVEAU DE CONSOMMATION DE L'AIDE
EXTERIEURE AU BENIN

Ce chapitre est consacré d'une part à la restitution des observations de stage à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et à la problématique de l'étude d'autre part.

Section I : Cadre physique et institutionnel de l'étude, observations de stage et état des lieux

Dans cette section, il s'agit de présenter d'abord les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la CAA, puis de restituer l'état des lieux réalisé.

Paragraphe I : Présentation de la CAA

La Caisse Autonome d'Amortissement a été instituée par l'Ordonnance n°28/PR/MFAE du 12 novembre 1996 portant Création d'une Taxe Spéciale d'Amortissement. C'est un Etablissement public national qui jouit de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est placée sous la tutelle du Ministre chargé des finances et sa mission première est d'assurer la gestion des fonds d'emprunts et le service de la dette publique. Toutes les opérations de la CAA bénéficient de la garantie de l'Etat. La présentation de la CAA se fera à travers ses attributions, son organisation et son fonctionnement.

I – Attributions de la CAA

Au regard des dispositions de l'article 3 du décret n° 2008-241 du 06 mai 2008 portant approbation de ses statuts, la caisse autonome d'amortissement est chargée : «

- de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures (emprunts et dons) ;
- de la gestion de la dette publique ;
- de la gestion de tous les fonds publics qui lui sont confiés par l'Etat ;
- de l'émission des emprunts publics ;

- du contrôle de l'émission de tous emprunts publics émis ou contractés dans le public, en dehors d'elle, sous quelque forme que ce soit ;
- de la gestion des fonds de la contrepartie béninoise aux projets ;
- de la gestion des ressources et de l'exécution matérielle des opérations courantes de la Caisse des Dépôts et Consignations ».

En ce qui concerne la gestion de la dette publique, la CAA est chargée de mener : «

- les activités de « front office » qui couvrent aussi bien les négociations des nouveaux emprunts publics extérieurs et intérieurs que les négociations multilatérales et bilatérales de la dette extérieure. A ce titre, elle conduit toutes ces opérations en collaboration avec les autres administrations impliquées dans la chaîne de gestion ;
- les activités de « middle office » qui portent essentiellement sur la formulation de la stratégie d'emprunt, l'analyse et la gestion des risques, l'analyse du portefeuille de la dette, l'analyse de la viabilité de la dette ; la production des statistiques de la dette ;
- les activités de « back office » que sont : le règlement du service de la dette, le décaissement, la comptabilité et le suivi budgétaire de la dette ainsi que la gestion de la trésorerie ». (confer article 4 du Décret n°2008-241 du 06 mai 2008)

Pour ce qui est de la gestion des ressources extérieures, la CAA est chargée : «

- d'accomplir les formalités d'entrée en vigueur des accords de financement en collaboration avec les autres structures nationales compétentes ;
- de suivre l'accomplissement et la centralisation de toutes les formalités préalables au premier décaissement ». (Confer article 5 du Décret n°2008-241 du 06 mai 2008)

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

- centraliser et traiter toutes les informations relatives aux requêtes et offres de financement ;
 - préparer les dossiers de financement à soumettre à la CNE ;
 - préparer les comptes rendus des réunions de la CNE ;
 - rédiger les rapports d'activités trimestriels et le rapport annuel de la CNE ;
 - préparer le budget de la CNE ;
 - tenir un répertoire de toutes les décisions et de tous les avis de la CNE ;
 - préparer et/ou mettre à jour tous les textes législatifs et réglementaires relatifs aux domaines de compétence de la CNE ;
 - mener toutes actions entrant dans le cadre des activités de la CNE ».
- (Confer article 6 du Décret 2008-241 du 06 Mai 2008)

II- Organisation de la CAA

La CAA est subdivisée en directions opérationnelles et fonctionnelles.

A- Directions opérationnelles

Elles sont au nombre de trois (03) à s avoir :

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

La Direction des Etudes

Elle s'occupe des questions relatives aux études économiques, financières et juridiques, à la gestion des conventions de financement avec les bailleurs de fonds et à la signature des marchés sur financements extérieurs. Elle comprend le Service des Etudes Générales (SEG) et le Service des Négociations et des Conventions (SNC).

La Direction de la Dette Publique

Comme son nom l'indique, 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 actif les actions engagées en vue de l'obtention par le Bénin des allègements attendus de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE) et surtout de l'Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale (IADM) en collaboration avec l'Association Internationale de Développement (AID), le Fonds Africains 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).

La Direction du Recouvrement et de la Trésorerie

Cette troisième direction des directions opérationnelles s'occupe du recouvrement des prêts rétrocédés par la CAA aux sociétés d'Etat et de la gestion de l'Aide Publique au Développement (APD) allouée par le Japon au Bénin sous la forme de Dons Spéciaux Japonais (DSJ) en vue du financement de divers Projets socio-économiques.

Il est à rappeler que dans le cadre de la réforme budgétaire, il a été installé à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) :

- un Délégué du Contrôleur Financier dont la mission est de contrôler la régularité des dépenses de l'Institution ;
- un Receveur des Finances de la Dette chargé de l'exécution et de l'enregistrement comptable des opérations financières selon les normes en matière de comptabilité publique.

B- 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 Passation des Marchés Publics (CPMP).

Le Secrétariat Général

Le SG est la mémoire de la CAA. De ce fait, il concourt à la réalisation des objectifs de l'institution sur tous les plans. Il assure donc le suivi des activités de toutes les directions techniques et comprend le Secrétariat Administratif (SA) et le Service des Archives.

La Direction de l'Administration

La Direction de l'Administration a pour mission la gestion du personnel et du patrimoine de la CAA. Elle prépare le budget de fonctionnement, en assure le suivi de l'exécution et rend compte mensuellement à la Direction Générale ou immédiatement en cas de problème. Elle comprend le Service du Personnel et de la Formation (SPF) et le Service du Matériel et du Budget (SMB).

La Direction du Contrôle et du Suivi des Projets

Elle est chargée de procéder à tous les contrôles notamment le contrôle interne et le contrôle de gestion au sein de l'Institution. Elle assure également le suivi de l'exécution des Projets inscrits au Programme d'Investissements Publics (PIP).

La Cellule de Passation des Marchés Publics

Mise sur pied suite à la réforme de la chaîne des dépenses, la Cellule de Passation des Marchés Publics de la CAA est placée sous l'autorité directe du Directeur Général à qui elle rend directement compte. Elle est chargée de coordonner toutes les opérations entrant dans le cadre des acquisitions de biens et services au profit de l'Institution et établit un plan annuel de ces acquisitions.

La Direction de l'Informatique

Elle est chargée du suivi et de la mise en œuvre de la politique de la CAA en matière de développement informatique et de modernisation des moyens de gestion des services.

III- Fonctionnement de la CAA

Le fonctionnement de la CAA est assuré par trois (03) organes. Il s'agit de l'organe d'administration, l'organe d'exécution et l'organe de contrôle.

A- L'organe d'administration : le Conseil de Gérance

Encore appelé conseil de gérance, cet organe est présidé par le Ministre chargé des Finances ou son représentant. Il est composé du Directeur Général du Budget, du Directeur national de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), du Directeur de la Mobilisation des Ressources Extérieures pour le Développement, du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique et 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 demandes d'octroi d'aval et sur les fonds d'emprunts publics destinés à financer les programmes d'investissement.

B- L'organe exécutif : la Direction Générale

La CAA est dirigée par un Directeur Général (DG) assisté d'un Adjoint (DGA). Le Directeur Général est nommé par Décret sur proposition du Ministre chargé des Finances après avis consultatif du conseil de gérance. Il est l'ordonnateur du budget de la CAA. L'organe d'exécution est chargé de passer les contrats, conventions et marchés sur délégation du Conseil de Gérance. Par ailleurs, le comité de direction est consulté par la Direction Générale pour les décisions importantes telles que l'élaboration du budget et la politique générale. Il est composé d'un président (le DG), d'un vice- président (le DGA) et des membres constitués des directeurs techniques et deux représentants du syndicat.

C- L'organe de contrôle : la Chambre des Comptes

Au terme de l'article 41 du décret n° 98-63 du 16 Février 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement, cette dernière est contrôlée dans ses diverses tâches par la chambre des comptes de la Cour Suprême.

Paragraphe II : Etat des lieux sur la mobilisation de l'aide extérieure et le processus de décaissement

I- La mobilisation de l'aide extérieure

L'octroi de l'aide extérieure, qu'elle soit sous forme de prêt ou de subvention, est subordonné à l'entrée en vigueur des accords de prêt et à la levée des conditions suspensives du premier décaissement des fonds. En effet, la mobilisation des ressources extérieures est souvent assortie de procédures, règles et principes spécifiques à chaque bailleur de Fonds.

A- Procédures de mobilisation des ressources extérieures

1- Mobilisation des prêts directs à l'Etat

Le Bénin, comme la plupart des pays pauvres, sollicite l'aide extérieure pour renforcer l'épargne intérieure en vue de financer les projets de développement dans le souci d'équilibrer le budget général de l'Etat toujours déficitaire. Cette aide extérieure revêt trois natures à savoir les dons, les subventions et les prêts auxquels s'ajoutent les allègements de dette en faveur du Bénin. Les dons et les subventions étant insuffisants pour couvrir les déficits, le Bénin fait souvent recours aux prêts multilatéraux et bilatéraux.

Dans l'optique de la recherche de financement, le projet de développement est présenté par le ministère initiateur à une commission interministérielle composée des ministères en charge des finances, de la planification, de la justice pour étude. Ce projet est ensuite adressé aux différents bailleurs de fonds pour

obtenir leur accord. Les bailleurs intéressés par le financement du projet font parvenir leur projet d'accord pour étude et avis en vue d'entamer les négociations. Lorsque celles-ci sont satisfaisantes, l'accord de prêt est signé par un représentant de l'Etat dûment mandaté. Mais la signature de l'accord de prêt ne le rend pas immédiatement exécutoire. La mise en vigueur du prêt se fait à travers certaines étapes que sont :

- examen du projet par la Commission Nationale de l'Endettement : cette commission est censée donner soit un avis favorable soit un avis d'objection ;
- transmission des requêtes aux bailleurs de fonds identifiés ou potentiels ;
- négociations avec les bailleurs de fonds intéressés ;
- signatures des accords de prêts y relatifs.

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

- la saisine de l'Assemblée Nationale (AN) par le Secrétaire Général du gouvernement pour transmission de l'accord signé en vue de l'obtention de l'autorisation de ratification ;
- l'examen de l'accord par l'AN qui peut déboucher sur un rejet ou l'autorisation de ratification ;
- la ratification par le Chef de l'Etat ;
- la publication de l'accord et des documents y relatifs au Journal Officiel (JO). Celle-ci permet de rassurer le bailleur quant à l'exécution des obligations découlant de l'accord de prêt et de l'adhésion de tout le pays ;
- la transmission de l'accord, des instruments de ratification et du JO à la Cour Suprême (CS) en vue de l'obtention de l'avis juridique. Cet avis permet au bailleur d'anéantir les risques politiques qui pourraient résulter

du non respect des engagements pris. Ces diverses étapes de la ratification des accords de prêt ont l'avantage de rassurer les partenaires au développement de la bonne foi de notre Etat à respecter les termes de l'accord.

Une fois les formalités remplies, le Ministre en charge des Finances transmet les preuves au bailleur, de même que les spécimens de signature des représentants autorisés pour la mobilisation des fonds. Il se dégage ainsi la preuve de **l'existence des conditions adéquates pour rassurer le bailleur du respect des engagements découlant de l'accord de prêt (force)**. Mais il faut remarquer que l'application des procédures de mobilisation des ressources nécessite des mois, engendre des coûts additionnels, ce qui ne favorise pas une accélération dans la recherche de financement. Cette situation traduit **un manque de dynamisme dans le processus de mobilisation des fonds d'emprunts extérieurs (faiblesse)**.

2- Mobilisation des prêts rétrocedés et avalisés

La rétrocession est le fait que l'Etat emprunte en son nom des fonds auprès des bailleurs et les met à la disposition des entreprises d'Etat. Les prêts rétrocedés suivent les mêmes procédures de mise en place que les prêts directs à l'Etat. Cependant, les conditions de rétrocession au bénéficiaire sont définies en accord avec le prêteur. La signature du contrat de rétrocession constitue l'une des conditions préalables au décaissement des fonds. Concernant la mobilisation de prêts avalisés, qui sont des prêts contractés au nom de l'Etat mais destinés à financer l'activité des entreprises publiques, semi-publiques ou privées, la procédure ne diffère qu'au niveau des fonds mis à la disposition du bénéficiaire qui en assure intégralement le service. L'Etat intervient pour donner sa garantie au bénéficiaire pour lui permettre de mobiliser les fonds. Le service de la dette est assuré par le bénéficiaire, débiteur principal. L'Etat n'intervient qu'en cas de défaillance de ce dernier.

3- Mobilisation des appuis budgétaires

Toujours dans le cadre de la mobilisation des ressources extérieures destinées à équilibrer le Budget Général de l'Etat, les Partenaires Techniques et Financiers sont sollicités par le Gouvernement béninois pour apporter des capitaux à l'Etat sous forme d'appuis budgétaires sectoriels. Ainsi, on note en particulier des ressources d'appuis budgétaires dans les secteurs de la décentralisation, de la santé, de l'aménagement du territoire, de l'environnement, etc. Ceux-ci proviennent de divers PTF tels que la KFW, les Pays-Bas, l'Union Européenne, la Corporation Suisse, la Corporation Technique Belge (CTB), le PNUD, la Banque Mondiale etc. A cet effet, les fonds alloués sont parfois des Dons ou des Prêts consacrés par un Accord de Financement conjointement signé par le Gouvernement Béninois et le ou les PTF intéressé(s).

Il convient de mentionner que certains Accords de Financement visent spécifiquement le secteur de la décentralisation à travers le financement du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC).

Pour la mobilisation desdits appuis budgétaires, un ordre de recette (OR) est émis par le Directeur Général du Budget à l'encontre du PTF signataire de l'Accord de Financement qui à son tour, s'exécute en faisant verser les fonds dans le compte courant bancaire du Trésor Public ouvert à cet effet à la BCEAO. A titre d'exemples, les Pays-Bas ont financé au profit du Bénin de 2004 à 2009 un appui budgétaire de 35 milliards 700 millions de francs CFA au profit du Projet Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) au Bénin sur cinq (5) ans. Il en est de même pour l'Union Européenne au profit des communes dans le cadre du financement de la décentralisation.

B- Conditions liées à la mobilisation des ressources extérieures

Depuis la tenue de la première conférence nationale au début des années 90 et de l'instauration d'un régime démocratique, le montant de l'aide extérieure reçue par le Bénin s'est accru. Au niveau multilatéral, le Bénin a engagé successivement plusieurs programmes avec le Fonds Monétaire Internationale (FMI) et la Banque Mondiale (BM) desquels il reçoit des appuis. 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 utilisés à bon escient et de s'assurer ensuite que le pays sera en mesure de rembourser. Mais nous remarquons toutefois que dans les faits que celles-ci demeurent trop souvent un prétexte pour imposer des exigences sans rapport avec les objectifs des financements. Il en résulte donc **la faible convergence des conditionnalités des bailleurs avec les priorités nationales (menace)**. En effet, ces conditionnalités tiennent essentiellement à la viabilité de la dette ; ceci à travers les plans d'ajustement structurel (PAS), les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) et les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Ces programmes et documents favorisent l'accès à des prêts concessionnels c'est-à-dire des prêts à taux très faibles souvent octroyés aux Pays en voie de développement (PVD). En effet la concessionnalité d'un prêt est appréciée par rapport à la part de don liée au prêt. L'élément-don est le gain réalisé sur un financement aujourd'hui par rapport à sa valeur actualisée déterminée sur la base des conditions financières (taux d'intérêt, durée, différé, devise). Un prêt est concessionnel si cette part de don est positive. Plus l'élément-don d'un prêt est élevé plus le prêt est concessionnel. Ces prêts offrent une opportunité pour **l'acquisition des ressources peu coûteuses (opportunité)**. Pour le Bénin, l'élément-don (degré de concessionnalité) est supérieur ou égal à 35%. Cela voudrait dire que le Bénin n'acceptera un prêt à lui octroyer que si 35% au

moins de ce prêt est concédé comme « don ». Cette mesure des institutions de Bretton Woods est presque imposée aux autres partenaires du Bénin, qui veulent lui prêter de l'argent. Elle est légitime au sens où prêter à des taux très faibles avec des différés de plusieurs années, ils ne peuvent accepter qu'au même moment d'autres partenaires du Bénin lui prêtent à des taux élevés détériorant ainsi les ratios d'endettement. Malheureusement les prêts concessionnels ne peuvent financer les secteurs productifs, porteurs de croissance, d'autant plus que celle-ci (la croissance) a un coût. Cette mesure limite la capacité du Bénin à mobiliser des ressources importantes pour financer surtout les secteurs productifs porteurs de croissance. La concessionnalité des prêts multilatéraux est alors **une source de restriction des possibilités des PVD dont le Bénin à mobiliser d'autres types de ressources pour financer les secteurs porteurs de croissance (menace)**. Les programmes d'ajustement structurel qui sont un ensemble de mesures censées rétablir les équilibres macro-économiques du Bénin et relancer la machine économique ont engendré des problèmes parmi lesquels on peut citer la réduction des pouvoirs d'achats et de la capacité d'épargne des ménages. Il apparaît alors une épargne intérieure insuffisante et donc un faible niveau d'investissement privé, ce qui aurait conduit à aggraver la pauvreté au Bénin.

En ce qui concerne les ressources de remise de dette, elles sont affectées au programme de réduction de la pauvreté, dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'assainissement. Au regard de l'annexe n°4 qui fait le point de la consommation des ressources d'allègement de dette à fin 2012, nous remarquons que les ressources de remise de dette et par ricochet l'aide (puisque les ressources d'allègement font également partie de l'aide) sont orientées en majorité vers les secteurs sociaux ; ceux-ci étant facteurs de développement certes mais à long terme. Il apparaît ainsi **une affectation irrationnelle de l'aide au niveau des secteurs prioritaires de développement (faiblesse)**.

Par ailleurs une commission d'engagement est prélevée annuellement sur le montant du prêt dès la signature. Cette commission constitue aujourd'hui une charge qui vient alourdir le coût de la dette. Cette commission est de 0,5% du montant non décaissé du prêt et appliqué par le Fonds Africain de Développement (FAD), la Banque Mondiale (BM) et certains bailleurs de fonds arabes. **La commission d'engagement coûte énormément au Bénin (faiblesse)**, pays aux ressources limitées qui est toujours à la recherche d'une aide extérieure pour faire face à ses multiples problèmes de développement. Cela interpelle donc toutes les Institutions impliquées dans le processus d'emprunt et dans le suivi de l'exécution des projets. Le renchérissement du coût des emprunts publics par la commission d'engagement est une menace pour la viabilité de la dette.

II- Procédures de décaissement des ressources extérieures

Les ressources extérieures mobilisées sont affectées à l'exécution des projets de développement. Celles-ci sont décaissées suivant des procédures bien précises émanant aussi bien des bailleurs de fonds que de l'emprunteur.

A- Procédures de décaissement des bailleurs de fonds (PTF)

Pour l'obtention d'un prêt, les partenaires techniques et financiers imposent certaines mesures susceptibles de faciliter l'exécution du Projet de développement dont ils assurent le financement. Ainsi, en dehors des conditions d'entrée en vigueur, le prêt peut être assorti de conditions préalables au premier décaissement et assujetti à des méthodes de décaissement bien précises, des procédures et pratiques des bailleurs de fonds ainsi que celles des pouvoirs publics.

1- Rappel des procédures de mise en vigueur des accords de prêt ou de don

La signature des accords de prêts ou de don implique pour la République du Bénin des engagements qui courent à partir de la date de cette signature. Il

s'agit essentiellement de la mise en œuvre des formalités préalables à l'entrée en vigueur et/ou des conditions nécessaires au premier décaissement des prêts ou dons subséquents. Ces formalités et conditions doivent de ce fait être remplies avec la célérité et la diligence requises. Certains bailleurs exigent des conditions pour l'entrée en vigueur et certains pour le 1^{er} décaissement.

A ce niveau, la Direction des Etudes est vivement sollicitée. Les diligences attendues du personnel de cette direction notamment du service Négociations et Conventions sont résumées comme suit :

a- Pour les accords de prêt

- ✓ **Identification des conditions préalables par exploitation des accords de prêts ou de dons** : Il s'agit de lire l'accord de prêt ou de don et de dégager toutes les conditions demandées pour l'entrée en vigueur de l'accord signé. Une note de synthèse est soumise au Directeur des Etudes (DE) ;
- ✓ **Demande de l'exposé des motifs** : Elle est adressée au Directeur du projet ou du Directeur de la Programmation et de la Prospective (DPP) du Ministère Sectoriel (du projet concerné) ;
- ✓ **Approbation par le gouvernement de l'accord de prêt signé et demande d'autorisation de ratification de l'Assemblée Nationale** : Ce troisième point consiste à préparer la communication, le décret portant saisine de l'organe législatif et le projet de loi portant autorisation de ratification ;
- ✓ **Participation aux travaux d'examen de l'accord de prêt par l'Assemblée Nationale** : A ce niveau, quatre chemises dossiers contenant chacune une copie de l'accord, une copie de la communication sur le projet, une copie du décret portant transmission et une copie du rapport d'évaluation sont apprêtées pour le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF), le Directeur

Général de la Caisse Autonome d'Amortissement (DG/CAA), le Directeur des Etudes (DE), le Ministère Sectoriel concerné.

- ✓ **Publication de l'autorisation de ratification de l'accord de prêt au Journal Officiel :** Ici, il y a lieu de faire une demande de publication à laquelle on joint la loi portant autorisation de ratification et le décret portant ratification, de l'accord de prêt ;
- ✓ **Demande de l'avis juridique de la cour suprême :** Préparer la demande d'avis juridique et y adjoindre la loi portant autorisation de ratification, le décret portant ratification et le journal officiel ;
- ✓ **Relances éventuelles des ministères sectoriels au sujet des conditions de leur ressort :** Il faut s'assurer ici que les autres conditions préalables relevant des ministères sectoriels ont été remplies ;
- ✓ **Demandes d'entrée en vigueur :** Une fois toutes les pièces relatives à l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur réunies, on transmet au bailleur une demande d'entrée en vigueur accompagnée desdites pièces.

Il est entendu que des efforts devront être fournis pour préparer en un bloc les documents nécessaires à l'accomplissement de l'ensemble de ces formalités. Il s'agira aussi de suivre de façon responsable auprès des institutions de l'Etat impliquées, l'évolution des formalités. L'objectif à atteindre est de réduire autant que faire se peut le délai d'accomplissement de ces formalités. Pour mémoire, les accords de prêt indiquent un délai de 90 jours. L'engagement personnel des agents en charge de ces dossiers devrait permettre de ne proroger ce délai qu'une seule fois.

b- Pour les accords de dons

Les formalités à engager pour les accords de don concernent essentiellement les conditions préalables aux décaissements. La seule tâche à exécuter est de lire l'accord de don et de suivre la mise en œuvre des conditions

au niveau des ministères sectoriels. Il n'y a pas d'autorisation de ratification car le don n'est pas un engagement de l'Etat. Il est mis en vigueur dès sa signature. Dans ce cadre, les points concernant l'identification des conditions préalables par exploitation des accords de dons et les relances éventuelles des ministères sectoriels au sujet des conditions de leur ressort devront être mis en œuvre.

Le tableau n°1 ci-dessous nous renseigne sur les retards constatés à travers quelques accords signés par le Bénin avec les partenaires techniques et financiers sur les formalités d'entrée en vigueur. A travers ce tableau, on remarque que le délai consacré à l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur varie d'un accord de prêt à un autre et peut aller de quelques semaines à plusieurs mois voire plusieurs années bien que le délai réglementaire soit fixé à trois (03) mois soit quatre vingt dix (90) jours. Il en résulte **une lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords (faiblesse).**

Tableau n°1 : Points des retards accusés dans la mise en vigueur des accords conclus avec les bailleurs

Bailleur	Nature	Objet	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Retard
BADEA	Prêt	Projet d'Aménagement et Bitumage route Comè-Possotomè-Bopa	20 mars 2006	23 avril 2007	13 mois 3 jours
BADEA	Prêt	Projet de protection contre l'érosion côtière dans la ville de Cotonou et la Commune de Sèmè-Kpodji	10 juillet 2007	21 Octobre 2008	15 mois 11 jours
BOAD	Prêt	Projet de pavage et d'assainissement de rues dans la ville d'Abomey	13 mai 2008	04 septembre 2009	15 mois 22 jours
AID	Prêt	Projet de Développement de l'Accès à l'Energie Moderne (DAEM)	13 juillet 2009	04 avril 2010	8 mois 22 jours
FAD	Don	Projet d'appui à la gestion des Finances Publiques et à l'amélioration du Climat des Affaires	17 décembre 2010	27 octobre 2011	10 mois 10 jours

Source : DE/CAA

Les différents retards constatés sont essentiellement dus aux acteurs nationaux en l'occurrence les Ministères sectoriels ou les coordonnateurs de projets, la Cour Suprême et l'Assemblée Nationale (AN) qui pour diverses considérations n'arrivent pas à adopter à temps en plénière l'autorisation de ratification de l'accord par le Président de la République (PR).

2- Les conditions préalables au premier décaissement des fonds

Généralement, les conditions préalables au premier décaissement sont les suivantes:

- la mise en place d'un organe de coordination et d'exécution des projets ;
- le recrutement et/ou la formation du personnel nécessaire ;
- la fourniture par les pouvoirs publics de bureaux, de véhicules de fonction et de logements pour les experts expatriés ;
- l'ouverture d'un compte courant bancaire à la BCEAO pour recevoir les ressources extérieures ;
- 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 ;
- la prise des dispositions idoines en vue de la signature de ces différents comptes ainsi que les mesures appropriées afin que les fonds de contrepartie nationale, gérés par la DGB et la DGTCP ne soient détournés de leur objet initial ;
- la disponibilité de devises étrangères et/ou de provision de fonds équivalents dans le budget.

Aux conditions ci-dessus énumérées, il y a d'autres conditions particulières à remplir pour chaque projet. Les difficultés rencontrées dans ce cadre sont dues à la non-performance des acteurs intervenants dans la mise en œuvre des formalités afférentes au premier décaissement. Le tableau suivant illustre les retards constatés au niveau de quelques accords de prêt depuis leur entrée en vigueur jusqu'au premier décaissement.

Tableau n° 2: Point des retards constatés pour le premier décaissement des fonds

Projet	Bailleur	Date d'entrée en vigueur	Date du premier décaissement	Retard
Projet de micro crédit aux plus pauvres pour la promotion d'activités génératrices de revenus	BOAD	28/05/09	13/10/09	4 mois 11 jours
Projet de pavage et d'assainissement de rues dans la ville d'Abomey	BOAD	31/08/09	04/05/2010	8 mois 4 jours

Source : DPP/DE

Ce tableau montre qu'au niveau des deux projets étudiés, la levée des conditions suspensives au premier décaissement ne s'effectue pas toujours dans les délais. Il en résulte donc une **lenteur dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement (faiblesse)**. Cette lenteur est préjudiciable au démarrage des projets de développement. Il est important de préciser que ce retard est imputable aux acteurs nationaux du fait du non respect des délais pour la mise en place des cellules d'exécution des projets et de la contrepartie nationale.

Après l'accomplissement des formalités de mise en vigueur et celles du premier décaissement, la CAA intervient activement dans la mobilisation des ressources extérieures qui est soumise à des règles et principes spécifiques à chaque Partenaires Techniques et Financiers d'où **la multiplicité des procédures de mobilisation des ressources extérieures (menace)**. Les méthodes de décaissement ci-dessous sont souvent utilisées.

3- Les méthodes de décaissement des bailleurs

Les méthodes de décaissement sont retenues au cours des négociations et contenues dans la lettre de décaissement. Elles sont basées sur les caractéristiques du projet, les catégories de dépenses à financer et les capacités

de l'agence d'exécution à gérer les ressources du projet. Il est à noter que **le respect des dispositions de la lettre de décaissement représente un avantage (force)** pour l'emprunteur en ce sens qu'elle contient des conseils pratiques pour un décaissement à temps.

Nous distinguons fondamentalement quatre (04) méthodes et pratiques de décaissement. Il s'agit de la méthode de remboursement, de la méthode d'engagement spécial ou lettre de crédit, de la méthode du fonds de roulement ou du compte spécial et de la méthode du paiement direct.

a- Remboursement des dépenses effectuées par l'emprunteur

Cette méthode consiste à rembourser à l'emprunteur ou aux agences d'exécution des dépenses éligibles effectuées sur leurs ressources propres. Le dossier de demande de remboursement comprend :

- une lettre de transmission de la demande ou bordereau d'envoi de la demande signée du Directeur du Projet ;
- un formulaire de la demande dûment rempli et visé selon le bailleur par le Directeur du Projet ;
- une facture certifiée par le Directeur 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.

b- Paiement au titre d'une lettre de crédit ou engagement spécial

Grâce à cette méthode, le Partenaire Technique et Financier (PTF) donne une garantie de paiement à une banque commerciale qui a émis une lettre de crédit pour couvrir une dépense auprès d'un fournisseur étranger. 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.

Il convient de noter que le montant minimum d'une lettre de crédit est de deux cent mille (200 000) UC. **La méthode d'engagement spécial présente plus de garantie et devrait être la méthode la plus utilisée (opportunité)** car 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. Mais elle est jugée complexe et n'est pas souvent utilisée.

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 Directeur du Projet ;
- un formulaire approprié dûment rempli par le Directeur 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 Directeur du Projet.

c- Fonds de roulement ou compte spécial

La méthode du fonds de roulement ou méthode du compte spécial consiste à octroyer des avances sur le compte de prêt/don, à travers un virement dans un compte courant pour permettre à l'agence d'exécution de financer directement

les dépenses éligibles. L'objectif principal de cette méthode est d'aider l'emprunteur ou l'agence d'exécution à faire face à ses besoins en monnaie locale ou en devises, à s'assurer d'une disponibilité permanente de ressources et de bénéficier en même temps d'une flexibilité dans la réalisation de certaines composantes du projet. Cependant, le partenaire financier ne peut reconstituer le compte spécial qu'à condition que la dernière avance ait été utilisée et justifiée à hauteur d'au moins cinquante (50) % et que les avances précédentes aient été intégralement justifiées. 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.

d- Paiement direct

La méthode du paiement direct consiste à effectuer le décaissement sur la demande de l'emprunteur à un des bénéficiaires suivants :

- un fournisseur pour des biens fournis ou à fournir ;
- un entrepreneur ou un consultant pour des travaux ou services faits ou à faire ;
- un sous-traitant opérant dans le cadre d'un contrat et pour lequel le partenaire financier a donné sa non-objection.

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 Directeur 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 ;
- les références bancaires ;
- le formulaire de la demande dûment rempli et visé, selon le bailleur, par le Directeur du Projet ;

- la lettre de transmission de la demande ou le bordereau d'envoi de la demande signée par le Directeur du Projet.

Cette méthode est couramment utilisée pour des paiements importants en devises étrangères, elle est jugée simple. Une combinaison des méthodes de décaissement et/ou leur révision pendant l'exécution du projet est possible.

Une fois la demande reçue par le bailleur, son département du contrôle financier dispose généralement d'un délai de quinze (15) jours pour traiter les demandes éligibles. Malheureusement on observe une lenteur dans la transmission des avis de décaissement par les bailleurs, ce qui impacte négativement l'absorption de l'aide extérieure.

B- Procédures nationales de décaissement

Sous ce volet, il faut signaler que les décaissements effectués dans le cadre de contrats conclus entre l'emprunteur et le fournisseur après approbation et notification de l'avis de « non objection » émis par le bailleur obéissent aux règles de procédures d'acquisition. Les acquisitions de biens, travaux et services financés par le bailleur sont régis par les « règles de procédures pour l'acquisition des biens et travaux » et les « règles de procédures pour l'utilisation de consultants ». Les ressources extérieures sont consommées à travers notamment les projets de développement(1) et la procédure de passation de marchés (2).

1- La consommation des ressources extérieures par les Projets de développement

Sous l'autorité du Directeur de la Dette Publique (DDP), la mobilisation de l'aide extérieure s'effectue après la mise en vigueur des accords par le SMAE comme suit :

- étude du dossier de demande de paiement établi par le bénéficiaire et transmis à la CAA ;

- rédaction du projet de lettre de demande de décaissement soumis au visa du Directeur Général (ou de son adjoint) en sa qualité d'ordonnateur délégué en matière de recettes pour la mobilisation des ressources extérieures et représentant délégué autorisé de l'emprunteur ;
- expédition de la lettre de demande de décaissement au bailleur de fonds ;
- enregistrement au Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) des données relatives aux projets inclus dans le Programme d'Investissement Public (PIP) et la conservation dans les archives de la CAA du dossier de demande de paiement. Ce dossier est constitué d'une fiche de situation du Projet établi par le gestionnaire de dossier, de la lettre de demande de décaissement et des copies des pièces justificatives de la demande de décaissement.

Quelle que soit la méthode de décaissement (paiement direct, remboursement, fonds de roulement ou lettre de crédit), les dossiers de demande de retrait de fonds sont préparés par les cellules d'exécution des Projets et transmis à la CAA. La mobilisation des ressources extérieures est enregistrée sous forme de dépenses conformément à la procédure normale engagement-ordonnancement suivant les étapes ci-après :

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

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

Le tableau n°3 fait état des décaissements des fonds de 2006 à 2012.

Tableau n°3: Point des décaissements des fonds 2006-2012

Année	Prévisions	Demandes transmises (D)	Montant décaissé (M)	Taux de réalisation (M/D*100)
2006	67 764 260 000	57 617 211 000	38 308 012 000	66,49
2007	74 459 724 000	95 260 715 000	66 778 059 000	70,10
2008	132 768 371 000	108 176 097 000	82 376 172 000	76,15
2009	95 711 565 296	113 751 310 275	103 404 315 074	90,90
2010	194 664 004 669	113 751 310 275	99 303 056 430	87,30
2011	180 831 000 000	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

Source : DDP/CAA

Ce tableau montre qu'en dehors des années 2009 et 2010 où les taux de réalisation ont atteint plus de 80% du seuil de réalisation et sont plus ou moins acceptables, les décaissements des ressources extérieures sont faibles dans l'ensemble. Les mobilisations effectives ont à peine atteint les prévisions faites. Ces faibles taux de mobilisation enregistrés résultent parfois de la spécificité des procédures de décaissement. C'est le cas par exemple des bailleurs de fonds arabes qui n'envoient pas d'avis de décaissement, ni au démarrage des projets ni au cours de leur exécution.

Aussi, faudrait-il rappeler que pour diverses raisons les coordonnateurs et directeurs de projet accusent des retards dans la transmission des demandes de retrait de fonds et parfois ne transmettent pas toutes les demandes de paiement

prévues. Il en résulte donc **une faible capacité de décaissement des fonds (faiblesse)**.

2- La passation des marchés publics

Dans leur mise en exécution, tous les projets procèdent à l'achat de biens et à la demande de prestations de services conformément à une procédure de passation des marchés. Cette procédure dépend aussi bien des procédures des bailleurs que de celle de la partie nationale. La plupart des partenaires bilatéraux et multilatéraux préfèrent fournir une aide liée au projet. Il s'agit des clauses inscrites dans les accords de prêt qui limitent l'achat de biens et services auprès des fournisseurs identifiés au préalable ou de certains pays définis dans les clauses de l'accord. Par contre, dans le cadre de la passation des appels d'offres de grande importance, les partenaires optent pour des appels à la concurrence internationale. Toutefois, les Projets sont soumis à la procédure nationale de passation de marchés publics, une procédure réglementée par l'Ordonnance n°96-004 du 31 Janvier 1996 portant Code des Marchés Publics en République du Bénin. Mais dans le cadre de la réforme du système de passation des marchés, cette ordonnance a été modifiée par la loi 2009-02 du 07 Août 2009 portant code des Marchés Publics et des délégations des services publics. Dans ce cas, le maître d'ouvrage crée un Comité Technique qui a pour attributions de:

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

Cette réforme vise la mise en place d'un système unique de gestion institutionnelle et financière de l'ensemble des ressources publiques pour éviter les contraintes découlant des procédures qui varient au niveau des différents bailleurs de fonds. L'attributaire reçoit notification du marché par le maître d'ouvrage dans un délai de cinq (05) jours ouvrables après approbation dudit marché. Il est ensuite tenu de remplir les formalités d'enregistrement et de

timbre au service des domaines avant le démarrage de l'exécution du marché. Malheureusement, cette réforme est encore très peu suivie notamment en ce qui concerne les délais. La passation de marchés devient donc un goulot d'étranglement majeur dans l'exécution physique des projets de développement car elle s'étend sur plusieurs mois. Ainsi, la lourdeur des procédures d'acquisition des biens et services est caractérisée par les longs délais d'obtention des avis de non objection de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publiques (DNCMP).

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

Tableau n°4 : Situation des décaissements annuels sur le prêt PADS de 2006 à Août 2010

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

Source : DPP/CAA

Au 27 Août 2010, un montant de 4 892 356 135,57 FCFA a été décaissé sur le prêt FAD pour un montant total de 16 671 468 000 FCFA, ce qui correspond à un taux de décaissement cumulé de **29,35%** (sachant que la base est égale à 16 671 468 000), après plus de quatre (4) ans d'exécution du projet alors que la durée normale d'exécution est de six (6)ans, échéance à laquelle le projet sera clôturé.

On remarque que cette performance n'est pas assez satisfaisante et est essentiellement due **aux retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets (faiblesse)**.

III- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Cette partie fait la synthèse des atouts (forces et opportunités) et des problèmes (faiblesses et menaces) issus du diagnostic global.

A- Inventaire des atouts (forces et opportunités)

On a identifié :

1. l'existence de conditions adéquates pour rassurer le bailleur du respect des engagements découlant de l'accord de prêt ;
2. le respect des dispositions de la lettre de décaissement ;
3. la possibilité d'accès à des ressources moins coûteuses ;
4. l'étude des demandes de retrait de fonds avant leur transmission aux bailleurs de fonds ;
5. l'existence de garantie dans la méthode d'engagement spécial.

B- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)

On peut retenir :

1. la restriction du Bénin à trouver d'autres types de financement ;
2. le manque de dynamisme dans le processus de mobilisation des fonds d'emprunts extérieurs ;
3. la faible convergence des conditionnalités des bailleurs avec les priorités nationales ;
4. l'affectation irrationnelle de l'aide au niveau des secteurs prioritaires de développement ;
5. la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
6. la faible capacité de décaissement des fonds ;

7. les retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets ;
8. la lenteur dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement ;
9. la multiplicité des procédures de mobilisation des ressources extérieures ;
10. le paiement prolongé des commissions d'engagement ;
11. le retard dans la délivrance de l'avis de non objection par le Bailleur ;
12. la non transmission à temps de certains avis de décaissement par les bailleurs.

Les problèmes ci-dessus énumérés sont regroupés par centre d'intérêt dans le tableau n°5 ci-après :

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

Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Problématiques possibles
Gestion de la dette publique	<ul style="list-style-type: none"> -la restriction du Bénin à trouver d'autres types de financement - la faible convergence des conditionnalités des Bailleurs avec les priorités nationales -l' affectation irrationnelle de l'aide au niveau des secteurs prioritaires de développement 	Inadaptation de la dette aux priorités nationales de développement	Problématique d'une meilleure adaptation de la dette aux exigences des Partenaires Techniques et Financiers
Consommation de l'aide extérieure au Bénin	<ul style="list-style-type: none"> - la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords - la faible capacité de décaissement des fonds - retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets -la lenteur dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement 	Faible niveau de consommation de l'aide extérieur au Bénin	Problématique d'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin
Conditions liées aux procédures de recherche de financement extérieur	<ul style="list-style-type: none"> - la multiplicité des procédures de mobilisation de ressources extérieures -le paiement prolongé des commissions d'engagement - le retard dans la délivrance des avis de non objection par les bailleurs - la non- transmission à temps de certains avis de décaissement par les bailleurs 	Difficiles conditions liées à la procédure de recherche de financement extérieur	Problématique de l'amélioration des conditions liées à la procédure de recherche de financement extérieur

Source : Résultat de l'état des lieux

Section II : Ciblage de la problématique de l'étude

Il s'agit ici de justifier le choix de la problématique, de justifier le sujet et de présenter la séquence permettant de résoudre la problématique choisie.

Paragraphe I : choix de la problématique et justification du sujet

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

Par ailleurs, une fois accordées, les ressources mises à disposition sont difficilement consommées. Or, de l'utilisation optimale des fonds d'aide extérieure dépend la satisfaction des besoins identifiés qui ont d'ailleurs suscité, en amont, la recherche de financement. La pratique de l'absorption de l'aide extérieure paraît vraiment sensible au regard des fluctuations que connaît la devise dans laquelle sont libellés les fonds d'emprunts extérieurs. Donc, la question de l'absorption de l'aide, constitue un maillon essentiel du système de gestion de l'aide qui mérite une attention plus soutenue. Vu que notre étude ne pourra porter que sur une seule problématique, nous avons jugé opportun d'axer notre réflexion sur l'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin qui semble plus conséquente à nous aider à atteindre notre objectif de recherche. Rappelons que cette problématique se libelle à travers le problème général du faible niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin et les problèmes spécifiques ci-après:

- ✓ lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;

- ✓ lenteur dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement ;
- ✓ faible capacité de décaissement des fonds ;
- ✓ retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets ;

Paragraphe II : Spécification de la problématique et vision globale de résolution de la problématique spécifiée

I- Spécification de la problématique

Les développements précédents ont mis l'accent sur le problème du faible niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin. Ce problème général se décline en quatre problèmes spécifiques dont celui de la lenteur dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement. En principe, l'étude relative à la problématique d'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin, pour être complète, doit traiter de l'ensemble des problèmes spécifiques identifiés. Mais, la nécessité d'affiner la méthodologie des présents travaux motive notre abstention au traitement du problème se rapportant à la lenteur des formalités préalables au premier décaissement. Rappelons que la signature des accords de prêts ou de dons implique, pour la République du Bénin, des engagements qui courent à partir de la date de signature. Il s'agit essentiellement de la mise en œuvre des formalités préalables à l'entrée en vigueur et/ou des conditions nécessaires au premier décaissement des prêts ou dons subséquents. Ces formalités et conditions doivent, de ce fait, être remplies avec la célérité et la diligence requises. Certains bailleurs exigent des conditions d'entrée en vigueur et d'autres pour le premier décaissement concomitamment avec les formalités d'entrée en vigueur. En conséquence, sans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords, il n'y aura pas de décaissement et la procédure s'interrompt. Ainsi, la nécessité de satisfaire aux conditions d'entrée en vigueur prédomine et revêt une

importance capitale. De ce fait, nous retiendrons le problème spécifique relatif à l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords. Cela signifie que le problème spécifique lié à la lenteur dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement, étant des préalables incontournables, ne fera plus partie de la problématique choisie. Dans ce cas, la problématique de l'étude comprend désormais trois (03) problèmes spécifiques à savoir:

- ✓ **lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;**
- ✓ **faible capacité de décaissement des fonds ;**
- ✓ **retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.**

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre retenus, le sujet justifié et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale permettant la résolution des problèmes spécifiés retenus et, par conséquent, le problème général identifié.

II- vision globale de résolution de la problématique et démarche méthodologique

Rappelons que le problème général est le faible niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin. Or, l'aide extérieure est principalement composée des dons, des prêts et des crédits à l'exportation provenant de sources de financement bilatérale et multilatérale, destiné à l'exécution des projets de développement. Quant au projet de développement, il vise à résoudre un problème de développement et à assurer le bien être des populations. En ce qui concerne le problème de développement, il concerne 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 une mobilisation préalable des ressources

nécessaires à la réalisation des projets mais aussi une consommation optimale de celles-ci. Ainsi, l'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure 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 pour l'émergence du Bénin. 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 dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords, il peut être résolu en raccourcissant les délais entre les différentes phases depuis la négociation jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord.

Pour ce qui est du problème spécifique n°2, relatif à la faible capacité de décaissement des fonds, il faut dire que la faiblesse désigne le manque d'intensité comme un facteur d'importance. En effet, le faible montant des ressources consommées par rapport à celles engagées ne permet pas d'assurer l'atteinte des objectifs visés par les projets concernés. L'augmentation ou l'amélioration significative du taux de décaissement des fonds favoriserait l'accès à des ressources financières importantes et disponibles ; ce qui permettrait de respecter le chronogramme des activités. Cet exploit doit inéluctablement passer par une maîtrise et une accélération des procédures de décaissement de fonds pour les projets.

Quant au problème spécifique n°3, celui de la lenteur dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets, retenons que le terme lenteur désigne le manque de rapidité, de célérité. Les procédures de passation des marchés sont des directives, des normes édictées par le code de passation des marchés publics en vigueur dans un pays et qui règlementent l'attribution des marchés (dépenses en capital) soit à un fournisseur, à un entrepreneur ou à un prestataire de services. En effet, avant la mise en exécution d'un projet conçu et dont le financement est garanti, il faut choisir un gestionnaire, en application des règles et principes en la matière. La dynamisation du processus de passation des

marchés relatifs aux projets, participeraient du gain de temps et permettraient de mettre en exécution le projet en temps opportun. Il ressort donc l'utilisation d'une approche générique basée sur la dynamisation du processus de passation des marchés en vue de la résolution de ce problème spécifique.

Les différentes approches de la vision globale de résolution de la problématique sont résumées dans le tableau n°6 de synthèse suivant :

Tableau n°6 : Synthèse des approches génériques par problème

Niveaux spécifiques	Problèmes spécifiques	Approches génériques retenues
1	Lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.	Approche basée sur la célérité du processus d'entrée en vigueur des accords.
2	Faible capacité de décaissement des fonds.	Approche fondée sur la maîtrise et l'accélération des procédures de décaissement de l'aide extérieure.
3	Retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.	Approche basée sur la dynamisation du processus de passation des marchés relatifs aux projets.

Source: Réalisation personnelle

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

- fixation des objectifs de l'étude ;
- formulation des hypothèses de l'étude ;
- construction du tableau de bord de l'étude ;
- revue de littérature (méthodes empiriques et approches théoriques disponibles) ;
- méthodologie de la recherche (méthodes empiriques et outils théoriques d'analyse des données retenues) ;

- collecte et traitement des données ;
- analyse des données ou vérification des hypothèses ;
- présentation du diagnostic ;
- approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre
- tableau de synthèse de l'étude.

Chapitre Deuxième
DE LA METHODOLOGIE DE
RECHERCHE A LA MESURE DE LA
PERFORMANCE DE LA CONSOMMATION
DE L'AIDE EXTERIEURE ET APPROCHES
DE SOLUTIONS

Dans ce deuxième chapitre, Il s'agit de fixer les objectifs, de formuler les hypothèses de l'étude et de préciser le cadre méthodologique susceptible de favoriser la résolution des problèmes identifiés.

Section I : Méthodologie de la recherche pour l'évaluation du dispositif de consommation de l'aide extérieure

Cette partie présente d'une part le cadre théorique de l'étude et d'autre part la méthodologie adoptée.

Paragraphe I : Objectifs de l'étude et formulation des hypothèses

En tenant compte des problèmes spécifiques à résoudre, nous fixerons les objectifs à atteindre, poserons les hypothèses de travail avant de déboucher sur le tableau de bord et la revue de littérature. 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 :

- ✓ lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- ✓ faible capacité de décaissement des fonds ;
- ✓ retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.

I- Les objectifs de l'étude

Les objectifs à fixer sont à chaque fois rattachés au problème général et aux problèmes spécifiques d'où l'objectif général et les objectifs spécifiques.

A- Objectif général

L'étude vise comme objectif général d'analyser la procédure de consommation de l'aide extérieure au Bénin.

B- Objectifs spécifiques

Ils seront formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Les objectifs suivants ont été fixés :

- identifier les facteurs explicatifs de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- étudier les conditions d'amélioration de la capacité de décaissement des fonds ;
- évaluer le processus de passation des marchés relatifs aux projets de développement.

II- Formulation des hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude.

A- Formulation des hypothèses de l'étude

1- Causes et hypothèse liées au problème de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords

Par rapport à la résolution de ce problème, nous avons déterminé trois causes susceptibles d'être à l'origine de son problème. Celles-ci seront énumérées par ordre croissant d'importance comme suit :

- la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures ;
- non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus ;
- manque de célérité au niveau des acteurs intervenant dans la mise en vigueur des accords.

Dans le but de résoudre le problème de la lenteur, nous essaierons de sélectionner la cause la plus plausible à travers l'analyse de toutes les causes supposées être à la base du problème.

Alors, lorsque nous retenons la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures comme cause de la lenteur administrative, il n'est pas certain qu'une déconcentration ait de l'effet s'il n'y a pas une volonté manifeste des responsables à déléguer certains de leurs pouvoirs.

De même, la non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus nous semble expliquer le problème de la lenteur administrative. Mais cette hypothèse ne nous semble pas la meilleure car la CAA organise souvent des séances de formation et de renforcement de son personnel sur la maîtrise des procédures.

Par contre, en prenant la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics du Bénin comme cause de ce problème, nous pensons nous rapprocher davantage de la source du problème. La conséquence directe de cette cause est le manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords. En effet, si ces institutions accordaient une priorité aux accords de financement, ce problème n'existerait plus car, la plupart du temps, le retard observé est dû au manque de compréhension de l'objectif réel des projets par ces acteurs.

Nous pouvons alors formuler l'hypothèse de la manière suivante : **la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords s'explique par le manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords.**

2- Causes et hypothèse liées au problème de la faible capacité de décaissement des fonds

La réflexion sur le problème spécifique n°2 nous amène à penser à trois causes possibles :

- le retard dans la mise en place des contreparties béninoises au financement des projets ;
- le retard dans la mise en place effective des cellules d'exécution pour le démarrage des projets ;
- la complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds.

En effet, le retard dans la mise en place des fonds de contrepartie béninoise explique faiblement le problème spécifique en question. Les ressources de contrepartie exigées au niveau de certains projets comme condition sine qua non de décaissement de fonds par les bailleurs finissent par être constituées par la partie béninoise .Il est vrai que ce retard accusé a un impact négatif sensible, voire très sensible sur le taux de décaissement de fonds. Mais, si des mesures adéquates sont prises au cours de l'exécution des projets, ce retard peut être rattrapé. Dans le même ordre d'idées, les retards observés dans la mise en place effective des cellules d'exécution pour le démarrage des projets expliquent partiellement le problème en question.

Quant à la complexité et la multiplicité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds, il faut remarquer qu'à chaque bailleur de fonds correspond une procédure de décaissement et, à cela, s'ajoutent les procédures propres au Bénin. Cette cause suppose des coûts de transaction élevés et des dysfonctionnements dans la coordination de l'aide. Elle met en exergue la volonté de chaque bailleur à faire respecter ses procédures de décaissement. IL faut relever que les procédures de décaissement de chaque bailleur ont souvent des spécificités souvent difficiles à appliquer ; ce qui entraîne le non respect des dispositions contenues dans la lettre de décaissement, les faibles taux de décaissement constatés et l'on assiste parfois à des rejets de demande de décaissement ou de mise à disposition de fonds. La diversification des procédures de décaissement des bailleurs empêche donc une consommation optimale de l'aide extérieure. De ce fait, la spécificité des procédures de décaissement des fonds comme cause à l'origine de notre problème spécifique paraît donc fondée et à cet égard on pourrait formuler l'hypothèse selon laquelle **la complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds explique la faible capacité de décaissement des fonds.**

3- Causes et hypothèse liées au problème des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets

L'analyse du 3^{ème} problème nous a amené à identifier deux causes pouvant être à la base de son origine. Il s'agit de:

- la méconnaissance des procédures de passation des marchés des bailleurs;
- la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin.

En ce qui concerne la méconnaissance des procédures des bailleurs, elle a un pouvoir explicatif faible d'autant plus que celles-ci sont imposées et soigneusement suivies par les bailleurs. De plus, elles sont connues du Bénin. Vu sous cet angle, elle ne saurait donc expliquer le problème spécifique en question.

Par contre, lorsque nous revenons à la lourdeur des procédures en vigueur au Bénin, cette cause explique un dysfonctionnement et la complexité au niveau de la passation des marchés publics. Cette situation a une incidence sur les procédures nationales de décaissement des fonds d'emprunt avec les longs délais allant à plus d'un an. De ce fait, nous pouvons conclure que la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin explique les retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets. Après identification de cette cause, l'hypothèse selon laquelle **la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin explique les retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets** est formulée.

B- Construction du tableau de bord

Il s'agit d'un tableau qui fait la synthèse des préoccupations de l'étude. Ce tableau fera la synthèse de toutes les idées qui ont été développées jusqu'ici. L'objectif est de vérifier l'ordre et la cohérence qui doivent prévaloir entre les différentes rubriques. Il se présente comme suit :

Tableau n°7 : Tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyse		Problématiques	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau Général		Problème général Faible niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin	Objectif général Analyser la procédure de consommation de l'aide extérieure au Bénin.	-	-
Niveaux spécifiques	1	Problème spécifique N°1 Lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.	Objectif spécifique N°1 Identifier les facteurs explicatifs de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.	Cause spécifique N°1 le manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords.	Hypothèse spécifique N°1 La lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords s'explique par le manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords.
	2	Problème spécifique N°2 Faible capacité de décaissement des fonds.	Objectif spécifique N°2 Etudier les conditions d'amélioration de la capacité de décaissement des fonds.	Cause spécifique N°2 La complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds.	Hypothèse spécifique N°2 La complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds expliquent la faible capacité de décaissement des fonds
	3	Problème spécifique N°3 Retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.	Objectif spécifique N°3 Evaluer le processus de passation des marchés relatifs aux projets.	Cause spécifique N°3 La lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin.	Hypothèse spécifique N°3 La lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin explique les retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.

Source : Résultats de nos propres investigations

Paragraphe II : Revue de littérature et méthodologie de l'étude liée à l'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure

Dans cette partie, il s'agira de :

- présenter la revue de littérature qui nous permettra de faire le point des connaissances sur les problèmes en résolution ;
- envisager la méthodologie de travail qui suppose le choix des outils d'analyse théorique et ceux de mobilisation des données susceptibles de conduire aux enquêtes de vérification des hypothèses.

I- Revue de littérature

La revue de littérature permet de s'assurer au préalable de l'état des connaissances sur le problème général et les problèmes spécifiques en résolution.

A- Point des connaissances antérieures au problème lié à la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords

Au niveau de la Direction des Etudes, selon le **Manuel de Procédures**, il est courant que le donateur/créancier exige que certaines conditions soient remplies avant que les décaissements ne puissent avoir lieu. Ceci est plus communément connu sous l'expression de prêt ou de don entrant en vigueur. Comme principales conditions préalables on peut retenir :

- **L'avis juridique et les questions d'ordre juridique** : C'est généralement une lettre des représentants juridiques des pouvoirs publics signifiant que l'accord ne viole aucune loi nationale. En matière de juridiction nationale, les pouvoirs publics peuvent être amenés à faire approuver l'accord par le Cabinet ou par le Parlement avant que celui-ci n'entre en vigueur. Dans ce cas, la procédure peut prendre énormément de temps. Dans d'autres cas, l'accord peut nécessiter une modification de la législation nationale ou l'élaboration de nouvelles lois. Autrement dit, remplir les conditions préalables risque d'être considérablement retardé.

- **Les questions d'ordre administratif** : Elles sont variées. Il peut s'agir de questions complexes qui nécessitent du temps comme la mise en place d'une nouvelle unité de gestion de projet et/ou au recrutement du personnel nécessaire, ou de questions simples telles que la fourniture par les pouvoirs publics de bureaux et de logements pour les experts expatriés.

- **Les questions d'ordre financier** : Ces conditions peuvent comprendre l'ouverture d'un compte spécial et la prise de dispositions liées aux signataires, ce qui peut prendre du temps si cela nécessite par exemple une approbation au niveau ministériel. Certains accords exigent également une disponibilité de devises étrangères et/ou de provisions de fonds équivalents dans le budget. D'autres, l'absence d'arriérés vis-à-vis du créancier, peuvent aussi retarder l'entrée en vigueur du don. Par ailleurs, L'emprunteur peut être également tenu de fournir une garantie pour le prêt et/ou des garanties bancaires, ce qui fait perdre également du temps.

- **Les questions de procédures liées à la mise en œuvre du projet** : Ce sont des questions relatives à la nécessité d'avoir des accords de projet, des contrats, des procédures d'appels d'offres etc. approuvés avant l'entrée en vigueur du financement n'entre en vigueur.

Ceci importe dans la mesure où les pouvoirs publics peuvent également occasionner des retards à travers :

- **le non-respect des conditions du donateur/créancier**

Si les pouvoirs publics ne parviennent pas à respecter les conditions du donateur/créancier, cela peut certainement entraîner la suspension des décaissements. Par exemple, le non respect des directives du programme FMI peut conduire non seulement à la suspension des futurs décaissements du FMI, mais également à celle de nombreux décaissements par d'autres donateurs. Aussi, le non-respect des normes de référence du projet peut-il amener les donateurs/créanciers à suspendre leurs décaissements jusqu'à ce que les normes de référence soient respectées. Par ailleurs, lorsque toutes les conditions sont remplies et que les pouvoirs publics omettent de tenir informer les donateurs/créanciers, les

décaissements peuvent être retardés. Ceci se produit s'il n'existe pas de responsabilités définies et de flux d'information pour le contrôle de l'aide extérieure au sein des pouvoirs publics. Dans ces conditions, un dialogue fréquent entre les pouvoirs publics responsables et les responsables des donateurs/créanciers devient plus que nécessaire.

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 ...) qui n'est pas sans conséquence sur les retombées économiques attendues.

Pour Diallo et Thuillier (2004), les projets d'aide sont gérés par des unités nationales de projets délocalisées, quasi-autonomes des ministères de tutelle ou par des équipes nationales intégrées dans les ministères ou institutions nationales. Il parle ainsi du rôle de la structure de la gestion des projets en disant « elle ne gère en fait que des processus administratifs. Elle ne produit rien de matériel ou de physique par elle-même ».

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 ».

Les intervenants extérieurs, partenaires techniques et financiers des Etats sont des acteurs clés dans ces processus de réforme ou le financement de programme. Cette position des intervenants extérieurs est due à la rareté des ressources publiques des pays "aidés" donc à l'appel important aux ressources extérieures qui sont souvent bien supérieures à la contribution propre des Etats et déterminantes pour les politiques d'investissement sectorielles.

Aujourd'hui, la majorité des responsables de ces programmes d'aide se retrouvent face aux constats suivants. Leur intervention est souvent handicapée par un manque de visibilité politique sur le moyen terme, sur des objectifs parfois contradictoires entre les secteurs ou même au sein d'un même secteur, des stratégies peu cohérentes entre les différents programmes et les différents intervenants avec des logiques parfois contradictoires. Selon l'**OCDE** (2008), l'engagement pris par la communauté internationale de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) d'ici 2015 ne sauraient être satisfaits en l'absence de capacités nationales suffisantes.

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.

B- Point des connaissances antérieures au problème de la faible capacité de décaissement des fonds

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. Aussi, **Rebecca JACQUIN** affirme-t-elle que les procédures étant nombreuses, les pays bénéficiaires de l'aide ne sont pas toujours en mesure de les respecter. La réalisation des projets dépendant de cette aide risque donc d'être ralentie voire suspendue faute de satisfaction des exigences des bailleurs de fonds. Afin de renforcer les capacités d'absorption des pays en développement et rendre efficace, des travaux ont été engagés par la Banque Mondiale, les Nations Unies, et le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE [...].

Dans la **Déclaration de Rome sur l'harmonisation des procédures adoptée le 25 février 2003**, la communauté internationale s'inquiète des conséquences résultant de la « vaste gamme de conditionnalités et procédures mises en place par les bailleurs de fonds pour préparer, acheminer et suivre l'aide au développement ». Elles sont donc « à l'origine des coûts de transaction non productifs pour les pays partenaires, et concourent à réduire davantage leurs capacités » [...]. De plus, elles ne prennent pas suffisamment en considération la situation et les préoccupations des pays en développement. Par ailleurs, l'octroi de l'aide par les pays développés aux pays en développement soulève également le problème de sa lenteur. Les pays donateurs ont, eux-mêmes, des procédures qui ralentissent le transfert des flux financiers en direction des pays bénéficiaires. Face à ces difficultés, les pays en voie de développement n'arrivent pas à mettre en

œuvre leurs stratégies de réduction de la pauvreté et de développement sans ces fonds. Dans ce cas, les pays bénéficiaires doivent alors recourir à l'aide budgétaire et privilégier les procédures internes du pays. Ceci suppose que son cadre institutionnel et financier doit être fiable.

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 varier en fonction du type de flux d'aide lors de l'étape de l'engagement, du décaissement, de la fourniture ou du remboursement, ou lors de toutes ces étapes. Elles ont pour impact de retarder la signature des accords de prêts ou le décaissement des fonds. Au nombre des principales raisons des retards entre les promesses et les engagements des bailleurs, il a été relevé les procédures d'évaluation pour l'approbation de nouveaux projets et programmes. Les procédures d'évaluation impliquent des missions sur le terrain pour évaluer les projets et programmes proposés, rédiger et analyser les rapports, élaborer le budget, enclencher les procédures administratives avec les bailleurs pour obtenir officiellement le financement convenu (**Alison JOHNSON et Matthew MARTIN**).

En énumérant quelques raisons dans le journal Walfadjiri, **MBENGUE (2003)** fait allusion à la faible consommation des ressources extérieures destinées à financer les projets. Il s'agit, entre autres, des retards relevés dans la procédure d'exécution résultant des contraintes liées aux procédures de décaissement des fonds et de passation des marchés publics, la lenteur dans le paiement, la centralisation excessive de la gestion financière, la multiplicité et la complexité des procédures des partenaires au développement.

Les procédures de décaissement des fonds destinés aux projets sont propres à chaque bailleur de fonds. Autant il y a de bailleurs, autant il y a de procédures. Cette multiplicité de procédures, ajoutées aux conditionnalités fixées par les bailleurs de fonds, retardent considérablement la mobilisation des ressources et

sont contraignantes pour une mise en œuvre rapide des projets et programmes (**MBENGUE**).

En abondant dans le même sens par rapport à la faible consommation des crédits par les projets de développement, BRUNEL (1993), estime que l'inefficacité de l'aide au développement résulte du gaspillage de celle-ci par les dirigeants africains, souvent avec la complicité des partenaires bilatéraux. Le constat est malheureusement sans appel dit-elle : « Depuis trente ans, une aide massive n'est pas parvenue à enrayer le sous-développement de l'Afrique. Des sommes colossales sont ainsi gaspillées sans aucun profit pour le développement, et c'est grave ». La plus grande partie de cet argent a été gaspillée sans aucun bienfait pour le développement. Selon le Programme des Nations-Unies pour le Développement, moins de 5% de l'aide octroyée par la France au Tiers monde sont effectivement utilisés pour lutter contre la pauvreté à travers les projets de développement ; c'est-à-dire sortir les populations des pays pauvres de leur vie de précarité.

Si les « projets de développement », les usines, les périmètres irrigués, les hôpitaux, les autoroutes etc....ont souvent échoué, ce n'est pas forcément parce qu'ils étaient mal conçus, non appropriés ou surdimensionnés. Pour sortir de cette impasse donc et rendre l'aide destinée aux projets, efficace, l'auteur suggère que l'aide réponde à trois conditions : elle doit être conditionnée, contrôlée et contractualisée. L'aide doit être :

- Conditionnée en ce sens qu'elle doit concourir à la réalisation d'objectifs atteignables en fixant des échéances précises dans le temps et dans l'espace. Ceci permet de se donner les moyens de vérifier que l'aide n'est pas détournée.
- Contrôler l'aide pour éviter les dérapages et favoriser la réalisation progressive des objectifs.
- Contractualiser l'aide consiste à 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 ».

D'après les Directives internationales relatives à la gestion de la dette publique de la Banque Mondiale (BM) et du Fonds Monétaire International (FMI), la gestion

de la dette publique a pour objectif de pourvoir aux besoins de financement de l'Etat et de ses obligations de paiement de long terme au moindre coût possible en maintenant les risques à un niveau satisfaisant, tout en réalisant les autres objectifs des autorités tels que le développement durable, la réduction de la pauvreté et le développement des marchés financiers.

C- Point des connaissances antérieures au problème relatif aux retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets

Conformément à la théorie générique liée à ce problème, il sera question ici de développer les théories des auteurs qui énoncent les outils de dynamisation du processus de passation des marchés relatifs aux projets.

Ainsi, par rapport à ce problème, nous avons constaté que les retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets sont essentiellement dus à la complexité du système national de passation de marchés. Nous avons trouvé quelques écrits et réflexions antérieures relatifs à ce problème.

Le Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de la Coopération et du Développement Economiques (OCDE) et la Banque Mondiale ont réfléchi sur la question de renforcement des capacités en matière de passation de marchés dans les pays en voie de développement et ont trouvé que des systèmes efficaces et efficients de passation des marchés publics sont indispensables pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et promouvoir un développement durable (Rapport OCDE/CAD 2005). Malheureusement, dans bien de ces pays, les systèmes de passation de marchés laissent beaucoup à désirer, ce qui se traduit souvent par un gaspillage de ressources nationales et étrangères déjà limitées. Il urge, à cet effet, de dynamiser le processus de passation dans les Pays en Voie de Développement. Selon le CAD, cette dynamisation doit assurément passer par :

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

- le suivi et l'évaluation des performances en matière des marchés publics.

En abondant dans le même sens, le cabinet **ARIANE INTERNATIONAL CONSULTING EXPERTISE (AIC)** a commandité une étude sur la coordination, la gestion et la consommation des ressources extérieures en l'occurrence les prêts au Bénin. Les résultats de cette étude ont fait mention des goulots d'étranglement observés dans la mise en œuvre des projets. A ces problèmes, des solutions ont été proposées et des recommandations ont été faites. Pour pallier par exemple à la lourdeur relevée dans la mise en œuvre des procédures nationales, le cabinet AIC a proposé une gestion du temps qui consistera à accélérer la procédure de mise en œuvre des projets.

II- Cadre méthodologique de l'étude

Afin d'atteindre les objectifs fixés pour l'étude, nous avons adopté une démarche méthodologique marquée par deux approches essentielles notamment :

- L'approche empirique ;
- L'approche théorique.

A- Approche empirique

Cette approche consiste à développer à travers les différentes séquences de l'approche méthodologique utilisée, les méthodes et outils de collecte, de traitement et d'analyse des données d'enquête. C'est dans ce sens que nous avons :

- défini les objectifs de la collecte des données ;
- identifié le cadre de l'enquête ;
- spécifié les données à collecter ;
- conçu les outils de collecte des données ;
- sélectionné la technique de dépouillement et les outils statistiques de traitement et d'analyse des données.

1- Objectifs de la collecte des données

L'objectif principal est de rassembler les données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans le cadre de l'étude. De manière spécifique, il s'agira de confirmer ou d'infirmer si :

- le manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords explique la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords ;
- la complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs expliquent la faible capacité de décaissement des fonds;
- la lourdeur du système national de passation de marchés publics est à l'origine des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés publics relatifs aux projets.

2- Cadre de l'enquête et population mère

Le cadre défini pour réaliser l'enquête est la Caisse Autonome d'Amortissement, la structure d'accueil et les structures impliquées dans la gestion de l'aide extérieure.

Pour la vérification des hypothèses formulées, l'enquête sera effectuée d'une part, auprès du personnel de la Direction de la Dette Publique (DDP), de la Direction des Etudes (DE), et d'autre part auprès du personnel des autres structures impliquées dans la gestion et la consommation de l'aide au développement. Au nombre de ces dernières, nous pouvons citer :

- la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP) ;
- la Direction Générale du Budget (DGB) ;
- des organes de coordination et d'exécution des projets.

3- Echantillonnage et conception du questionnaire

Comme nous l'avons précédemment décrite, la population mère est composée des responsables et agents de la Direction de la Dette Publique (DDP), de la Direction des Etudes (DE), de la Direction Nationale de Contrôle des

Marchés Publics (DNCMP), de la Direction Générale du Budget (DGB) et des organes de coordination et d'exécution des projets. Mais, dans l'impossibilité de toucher cette population dans sa totalité, nous avons choisi un échantillon représentatif à qui un questionnaire sera administré. Le mode d'échantillonnage utilisé est le mode raisonné. L'échantillonnage raisonné nous a donc permis de choisir, au niveau du groupe cible, les personnes susceptibles de nous fournir les informations recherchées en tenant compte de leur fonction et de leur disponibilité.

Ainsi, au niveau des directions techniques, nous avons identifié les directeurs, les chefs de service et, quelques fois leurs adjoints, les chefs de divisions et les agents, tandis qu'au niveau des organes de coordination et d'exécution des projets, le choix a été orienté vers les responsables concernés.

L'échantillon représentatif de la population cible est constitué de quarante (40) agents, dont dix (10) agents de la DDP, dix (10) agents de la DE, dix (10) de la DNCMP, cinq (05) agents de la DGB et cinq (05) agents des organes de coordination et d'exécution des projets. Le questionnaire administré à l'échantillon nous permettra de recenser les informations pour mieux comprendre les problèmes spécifiques et leurs causes réelles. Ce questionnaire a été établi avec des questions semi-fermées c'est-à-dire, plus ou moins limitées aux informations recherchées pour la vérification de nos hypothèses. Ledit questionnaire figure en annexe n°1.

4- Technique de dépouillement des données et outil statistique de présentation

Le dépouillement des données collectées est réalisé manuellement. Quant au traitement des données, il est fait au moyen du tableur Excel. Les résultats des enquêtes sont présentés sous forme de tableaux et de graphiques qui retracent les fréquences absolues et relatives des différentes variables afin de permettre une bonne analyse et une meilleure vérification des hypothèses.

B- Approche théorique

Il s'agira ici de présenter les théories et règles disponibles pour la résolution de chaque problème spécifique, les repères et normes d'amélioration des situations et les seuils de décision.

1- Choix théorique lié à la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords

a- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique retenue pour analyser le problème en résolution, est celle développée dans le manuel de procédure par la Direction des Etudes (DE), laquelle recommande une réduction du délai mis par les institutions impliquées dans la mise en œuvre des formalités d'entrée en vigueur des accords.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1

Les causes réelles à la base de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords seront retenues grâce à un seuil de décision qui sera fixé par les questions ouvertes et questions fermées du guide d'entretien et du questionnaire.

Dans ce cas, la cause à retenir sera celle qui se révélera statistiquement majoritaire.

2- Choix théorique lié au problème de la faible capacité de décaissement des fonds

a- Présentation de la théorie retenue

L'approche théorique retenue se base sur les concepts de la Déclaration de Paris en l'occurrence celui qui prône une harmonisation des procédures de décaissement des bailleurs à travers une simplification de celles-ci pour éviter les inconvénients susceptibles de freiner les décaissements des fonds d'emprunts extérieurs.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et du questionnaire. La cause ayant statistiquement le pourcentage le plus élevé sera retenue comme la cause réelle du problème.

3- Choix théorique lié au problème des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets

a- Présentation de la théorie retenue

Dans la perspective de l'analyse du problème des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets, l'approche théorique développée par l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques et de la Banque Mondiale est considérée. Cette approche prône la dynamisation et le renforcement des capacités en matière de marchés publics.

b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3

Comme dans le cas précédent, pour la vérification de l'hypothèse liée à ce problème, il sera également retenu la cause ayant statistiquement plus de poids.

Section II : Mesure de la performance du dispositif de consommation de l'aide extérieure et approches de solutions

Dans cette section, il est question de procéder à la vérification des hypothèses émises et de proposer des solutions susceptibles d'enrayer les différents problèmes identifiés.

Paragraphe I : Collecte des données et établissement du diagnostic

Sous ce volet, nous abordons les questions de la mobilisation des données, les difficultés rencontrées ainsi que les limites des données.

I- Mobilisation des données et difficultés rencontrées

A- Mobilisation des données

Le guide d'entretien et le questionnaire élaborés ont servi de socle aux discussions que nous avons eues avec les différentes autorités des structures ciblées et les personnes ressources approchées. Nous avons donc recueilli à ce niveau, leurs points de vue sur les contraintes liées à la consommation des ressources extérieures et les diverses solutions préconisées.

B- Difficultés rencontrées et limites des données

1- Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées lors des enquêtes concernent principalement la phase de réalisation. Les rencontres avec les agents chargés de nous fournir les informations étaient sans cesse reportées du fait de leur emploi du temps chargé. De plus, ils restent réticents sur certaines questions dont les réponses pourraient nous permettre d'être plus précis au niveau des analyses. Du niveau des autorités, il n'a pas été facile de les rencontrer afin de s'entretenir avec elles sur les problèmes en étude. A tous les niveaux, les enquêtés évoquent l'obligation du secret professionnel et de ce fait, ne nous livrent pas toutes les informations qu'elles détiennent et ne nous autorisent pas non plus à disposer de certains documents utiles pour un bon aboutissement de cette recherche.

Cependant, nous avons bénéficié de quelques bonnes volontés qui nous ont aidées à avoir certaines données sans lesquelles nous ne pourrions atteindre ce niveau de résultat.

2- Limites des données

Les limites des données découlent essentiellement de la faible exhaustivité des informations recueillies, de l'insuffisance d'informations externes collectées, et de la non-actualisation des données statistiques.

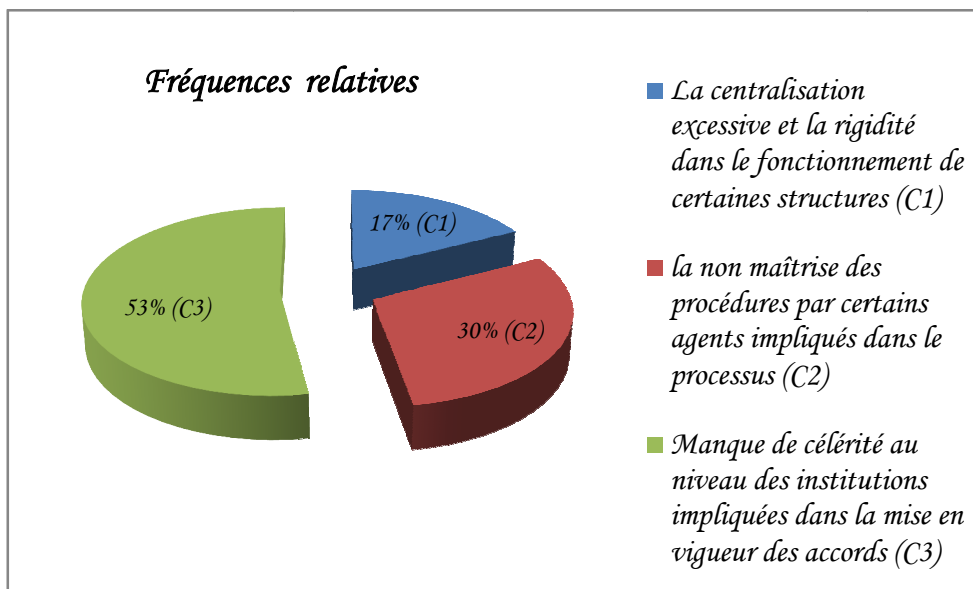
II- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Cette partie vise à présenter et à analyser les résultats des enquêtes effectuées par rapport à chacun des problèmes identifiés.

A- Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative au problème de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords

Pour ce problème, une question fondamentale du questionnaire a été posée pour vérifier l'hypothèse correspondante. Il s'agit de savoir ce qui explique la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords. Les données recueillies ont abouti aux résultats consignés dans le tableau n° 8 présenté à l'annexe 3 et représenté graphiquement comme suit :

Graphique n°1 : Représentation graphique des causes explicatives de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords



Source : Nos propres investigations

Les résultats de l'enquête laisse apparaître que :

- 53% estiment que c'est le manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords qui explique le problème (C3) ;
- 30% pensent qu'il s'agit de la non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus (C2) ;

- 17% affirment que c'est la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures (C1).

Le logiciel statistique Stata11 nous a permis d'obtenir les résultats du test des proportions afin de mesurer la significativité statistique des pourcentages recueillis au seuil de 5% (voir annexe 3).

Trois tests de proportion ont été pratiqués prenant en compte deux à deux les causes en présence. Les résultats de ces tests montrent que :

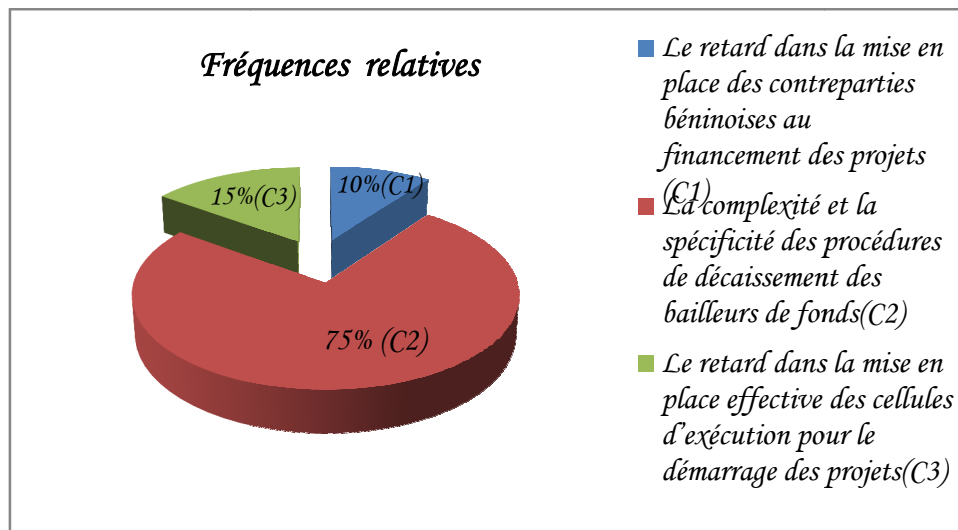
- la première et la deuxième cause ont statistiquement presque le même poids $C1 \approx C2$ (voir tableau 8-1) ;
- la troisième domine statistiquement la première $C3 > C1$ (voir tableau 8-2);
- la troisième domine statistiquement la deuxième $C3 > C2$ (voir tableau 8-3)

De ces résultats, il ressort que la troisième cause domine statistiquement les deux autres, c'est à dire le manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords. Nous concluons donc que c'est le manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords qui explique le problème. L'hypothèse n°1 est donc vérifiée.

B- Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative au problème de la faible capacité de décaissement des fonds

Pour la vérification de l'hypothèse relative à ce problème, une question fondamentale a été également posée ; celle de savoir la raison qui explique la faible capacité de décaissement des fonds. Les résultats issus des données collectées sont présentés dans le tableau n° 9 et représentés schématiquement comme suit :

Graphique n°2 : Représentation graphique des causes explicatives de la faible capacité de décaissement des fonds



Source : Nos propres investigations

D'après les résultats obtenus :

- 75% des enquêtés pensent que la complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs est à la base du problème (C2) ;
- 15% estiment que le retard dans la mise en place effective des cellules d'exécution pour le démarrage des projets à l'origine du problème (C3) ;
- 10% trouvent qu'il s'agit du retard dans la mise en place des contreparties béninoises au projet (C1).

Le test de proportion (voir résultats en annexe 3) nous a permis de déterminer la cause ayant le pourcentage supérieur. Les résultats de ces tests montrent que :

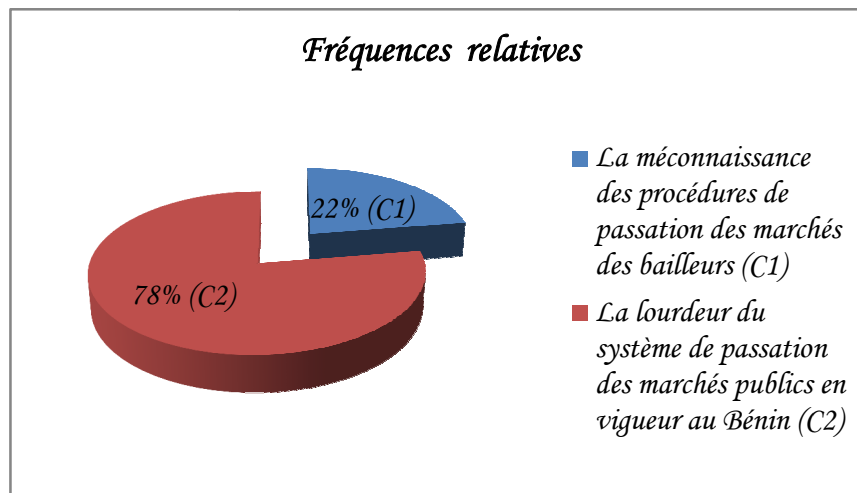
- la deuxième cause domine statistiquement la première, $C2 > C1$ (voir tableau T 9-1) ;
- les première et troisième causes ont statistiquement le même poids, $C1 \approx C3$ (voir tableau T 9-2) ;
- la deuxième cause domine statistiquement la troisième, $C2 > C3$ (voir tableau T 9-3).

Il s'en suit que la deuxième cause domine toutes les autres. En conséquence, c'est elle qui est retenue comme la cause réelle du problème c'est à dire la complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs. Alors l'hypothèse n°2 est également vérifiée.

C- Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative au problème des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets

A la question de savoir « pourquoi enregistre t-on- des retards dans le processus de passation des marchés publics relatifs aux projets ? » les réponses obtenus se présentent dans le tableau n°10 figurant à l'annexe et présenté schématiquement comme suit :

Graphique n°3 : Représentation graphique des causes explicatives des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets



Source : Nos propres investigations

Les enquêtes effectuées révèlent que :

- 77,5% des individus enquêtés imputent la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin aux retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets (C2) ;
- 22,5% des individus pensent que ce problème s'explique par la méconnaissance des procédures de passation des marchés des bailleurs (C1).

Le test de proportion visé à l'annexe 3 montre que les proportions trouvées dans le cadre de cette question sont significativement différentes au seuil de 5%. En effet, la cause n°2 domine statistiquement la cause n°1 (voir tableau n°10-1). La majorité des enquêtés pense que c'est la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin qui est la cause réelle du problème. A partir de ces résultats, l'hypothèse n°3 est donc vérifiée.

Les facteurs déterminants des problèmes en résolution étant définitivement identifiés, il reste à poser le diagnostic lié à la problématique de l'étude.

III- Synthèse du diagnostic

A- Elément de diagnostic lié au problème de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords

La lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords est due au manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur des accords.

B- Elément de diagnostic lié au problème de la faible capacité de décaissement des fonds

La complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds expliquent la faible capacité de décaissement des fonds.

C- Elément de diagnostic lié au problème des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés publics

La lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin est à l'origine des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.

Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Il sera présenté dans cette partie les approches de solutions pour l'éradication des problèmes faisant objet de l'étude et par la suite les conditions de mise en œuvre des solutions pour une meilleure amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure.

I- Approches de solutions

Nous proposerons dans cette rubrique des solutions pour l'éradication des différentes causes se trouvant à la base de chaque problème spécifique.

A- Approches de solutions relatives à la lenteur dans

l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords

La lenteur observée dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords s'explique essentiellement par le manque de célérité au niveau des institutions impliquées dans la mise en vigueur desdits accords.

A ce titre, nous pouvons suggérer les mesures suivantes :

- prendre au niveau de la CAA des mesures pour gérer les fonds de contrepartie conformément au décret 2008-241 du 6 mai 2008 portant approbation des statuts de la CAA. En effet, toutes les dispositions de ce décret ne sont pas encore appliquées car les fonds de contrepartie sont gérés par la Direction Générale du Budget (DGB), contrairement à ce qui est prévu. L'application de cette disposition permettra de décaisser les fonds de contrepartie à temps afin de raccourcir les délais d'entrée en vigueur des accords ;
- mettre en œuvre des stratégies en vue de renforcer les capacités des acteurs au niveau des ministères sectoriels. Une politique de remise à niveau périodique et de sensibilisation doit être initiée pour permettre la célérité dans l'accomplissement des formalités préalables à l'entrée en vigueur des accords ;
- organiser dans les Ministères bénéficiaires des appuis budgétaires, des méthodes de négociations et de traitement de ces appuis budgétaires

émanant des PTF, dès la réception de la part de ceux-ci de la lettre d'intention de financement ; ceci permettra de rendre disponibles à temps, les Accords de Financement qui constituent le socle juridique des allocations de ressources extérieures au profit du Bénin ;

- initier aux niveaux de la Cellule d'Analyses des Politiques de Développement de l'Assemblée Nationale (CAPAN) et de la Commission des Finances et des Echanges de l'Assemblée Nationale, des séances d'information, d'éducation et de communication à l'endroit des députés afin qu'ils respectent les délais prévus par la loi dans l'autorisation de ratification des Accords de prêts et de dons.

B- Approches de solutions relatives à la faible capacité de décaissement des fonds

La principale cause de ce problème est la complexité et la spécificité des procédures de décaissement de fonds des bailleurs. Résoudre ce problème, c'est proposer des conditions d'éradication des sources possibles de sa cause. En effet, la CAA et les différentes structures intervenant dans la gestion des ressources extérieures doivent mettre en place une politique d'information, d'éducation et de communication permanente en matière des procédures de décaissement des fonds des donateurs et bénéficiaires.

Dans cette logique, il faut :

- définir et mettre en œuvre des stratégies de négociation et d'harmonisation des procédures des bailleurs ;
- concevoir et vulgariser un recueil de résumés succincts des procédures des différents bailleurs à travers les différents maillons de la chaîne de gestion des ressources extérieures ;
- s'informer plus en détail sur les procédures en vigueur des bailleurs, ce qui permettrait aux gestionnaires de crédit de traiter plus les demandes ;

- intervenir au niveau de la CAA et des différentes structures de gestion et de consommation des ressources extérieures afin que les délais de décaissement des fonds soient rigoureusement respectés ;
- accélérer le processus d'harmonisation des procédures et pratiques des donateurs ;
- intensifier la communication entre les donateurs et les bénéficiaires,
- renforcer les capacités locales en matière de maîtrise des procédures des bailleurs, condition indispensable pour que le Gouvernement s'approprie l'aide et développe ses propres systèmes de gestion.

C- Approches de solutions relatives aux retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets

Cette situation constitue un handicap sérieux et joue négativement sur la durée d'exécution des projets et le taux d'absorption des ressources extérieures. Il est à noter qu'au plan interne, les ressources sont consommées majoritairement par le processus de passation des marchés publics. Il faudra donc que :

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

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

II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

A- Suggestions à l'endroit des acteurs nationaux

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

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

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

Pour ce qui est des ministères sectoriels, ils doivent :

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION

La gestion des ressources extérieures est un domaine sensible qui, malheureusement se trouve heurté à d'énormes obstacles. Les fonds d'emprunts devraient sans doute jouer le rôle de levier économique pour les pays en voie de développement. La collaboration avec l'extérieur permet l'obtention d'importantes ressources pour faire face au besoin de financement du développement économique et social du Bénin. Plus de 70% de l'Aide Publique au Développement (APD) est utilisée dans la mise en œuvre des projets et programmes de développement. Notre stage pratique à la CAA, nous a permis de ressortir un certain nombre de problèmes relatifs au faible niveau de consommation de l'aide extérieure notamment : la lenteur dans l'accomplissement des formalités en vigueur des accords, la faible capacité de décaissement des fonds et les retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets. Ces problèmes proviennent respectivement des causes telles que le manque de célérité au niveau des institutions intervenant dans la mise en vigueur des accords, la complexité et la spécificité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds et la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin. Afin d'insuffler une nouvelle dynamique à la gestion de l'aide extérieure au niveau de la CAA, nous avons formulé quelques suggestions qui, sans être des solutions miracles pourraient contribuer un tant soit peu à l'amélioration du niveau de consommation de l'aide reçue auprès des partenaires techniques et financiers au Bénin. Pour ce faire, il urge désormais que les emprunts contractés soient analysés sérieusement notamment sous l'angle de leur incidence actuelle et future sur le budget de l'Etat car il est incompréhensible d'emprunter alors que les activités entreprises ne présentent qu'un impact diffus ou aléatoire sur la croissance, sans générer en contrepartie des ressources budgétaires.

En définitive, tous les aspects du sujet ne sauraient être appréhendés dans le cadre de ce travail. Il convient de noter que ces suggestions et recommandations faites ne peuvent devenir pratiques qu'à travers une synergie à développer entre toutes les personnes impliquées dans la chaîne de la consommation de l'aide extérieure pour la réalisation des projets de développement.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

I- OUVRAGES

- BAD, (2007) :« **Manuel des décaissements** » ;
- Banque Mondiale, (1993) :« **Manuel de décaissement** », Washington ;
- Banque Mondiale, (1996) :«**Faire reculer la pauvreté en Afrique subsaharienne** », Washington ;
- BRUNEL, S. (1993) : « **Le gaspillage de l'aide publique** », Paris, Editions du Seuil, Collection 'L'Histoire immédiate' ;
- CAA, (2013) « **Manuel de procédures** » ;
- CAA, (2005) :« **Information sur la dette extérieure du Bénin** », Bénin ;
- CAA, (2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012) :« **Rapports d'activités de la CAA** », Bénin ;
- DOSSEVI, M. (2006) : « **la gestion optimale des fonds d'emprunts extérieurs destinés aux projets de développement au Bénin** » mémoire de fin de cycle, AFT, Cycle 1, ENAM ;
- GANSE, R. et G.WANKPO (2009) : « **Contribution a la levée des contraintes liées a la mobilisation des ressources extérieures : Cas du Benin** », GE, Cycle 2, ENEAM ;
- GUENEAU, M.C. (1986) : « **Afrique, les petits projets de développement sont-ils efficaces ?** », Paris, Editions L'Harmattan ;
- Matthew, M. et Johnson, A. (2004) : «**Considérations analytiques clés pour la mobilisation des ressources extérieures par les pouvoirs publics**» Debt Relief International Ltd ;
- 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 ;
- RAFFINOT, M. (1991) : « **Dette extérieure et ajustement structurel** », Paris, Edicef ;

- Rapport du forum de la Déclaration de Paris, (2005) « l'efficacité **de l'aide au développement** », Paris ;
- SOCIAL WATCH BENIN, (2010) « **Repenser finances et développement : les OMD et au-delà** », Bénin.

II- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

A- TEXTES LEGISLATIFS

1. Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
2. Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances ;
3. Loi n° 2009-02 du 07 août 2009 portant code des Marchés Publics et des délégations des services publics en République du Bénin ;
4. Loi de finances de l'année ;
5. Loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême ;
6. Loi 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême ;
7. Loi n°88-005 du 26 avril 1988 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques ;
8. Loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique ;

B- TEXTES REGLEMENTAIRES

1. Décret n°2008-241 du 06 mai 2008 portant approbation des statuts de la Caisse Autonome d'Amortissement ;
2. Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget général de l'Etat ;
3. Décret 2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
4. Divers décrets portant approbation du Code des Marchés publics ;

5. Décret n°2011-479 du 08 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics ;
6. Décret n°98-63 du 16 février 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

ANNEXES

ANNEXE N° 1

GUIDE D'ENTRETIEN

I°) Identification, préparation et mise en vigueur des projets de développement

- Structures chargées des opérations d'identification, de préparation et de mise en vigueur des projets de développement
- Procédures en vigueur
- Différentes contraintes liées à ces opérations

II°) Exécution des projets de développement

- Mise en place des unités gestionnaires des projets
- Procédures de décaissement des fonds
- Absorption de l'Aide extérieure

III°) Les marchés publics

- Procédures de passation des marchés publics
- Contraintes et difficultés liées à ces procédures

ANNEXE N° 2**QUESTIONNAIRE D'ENQUETE**

Bonjour Monsieur/ Madame

A l'occasion de la rédaction de notre mémoire de fin de formation du cycle 2 à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), nous avons choisi de mener nos réflexions sur l'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin.

Nous souhaitons votre collaboration pour avoir des informations sur les questions ci-après :

Identification de l'enquête

Nom (facultatif).....

Prénom : (facultatif).....

Fonction :

Structure :

1- A votre avis qu'est ce qui explique la lenteur dans l'accomplissement des formalités préalables au premier décaissement ?

La centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures

faible capacité de certains agents à maîtriser les procédures

Manque de célérité au niveau des acteurs intervenant dans la mise en vigueur des accords

2- Qu'est ce qui ce qui justifie selon vous la faible capacité de décaissement de l'aide par les acteurs nationaux ?

Le retard dans la mise en place des contreparties béninoises au financement des projets

- La complexité et la multiplicité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds
- Le retard dans la mise en place effective des cellules d'exécution pour le démarrage des projets

3- Pour quelles raisons observe t- on des retards dans le processus de passation des marchés publics relatifs aux projets ?

- La méconnaissance des procédures de passation des marchés des bailleurs
- La lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin

Autres (à préciser)

ANNEXE N° 3 : Résultats des données relatives aux différents problèmes étudiés

Tableau N° 8 : Données relatives à la lenteur dans l’accomplissement des formalités préalables d’entrée en vigueur des accords

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
La centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures (C1)	7	17,5
non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus C2)	12	30
Manque de célérité au niveau des acteurs intervenant dans la mise en vigueur des accords (C3)	21	52,5
Total	40	100

Source : Résultats des enquêtes, Décembre 2013

Test de proportion question n°1 :

Tableau N° 8-1 : présentation du résultat du test de proportion des pourcentages (C₁ et C₂)

Variable	Observations	moyenne	Erreur standard	z	P > z	Intervalles de confiance à 95%
C ₁	19	0,3333333	0,1217161			[0,0947741; 0,5718926]
C ₂	19	0,6666666	0,1217161			[0,4281074 ; 0,9052259]
différence		-0,3333333	0,1721326	-1,83	0,068	[-0,670707 ; 0,004043
Ho : moyenne (t4) – moyenne (t44)= différence=0						
Hypothèse alternative		Ha : diff < 0	Ha :diff = 0	Ha : diff > 0		
		Pr (Z<z) = 0,0339	Pr (Z < z =0,0673	pr (Z > z)=0,9661		

Source : Exploitation des données des enquêtes

C₁ : proportion des individus optant pour la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures

C₂ : proportion des individus optant pour la non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus

Tableau N° 8-2 : présentation du résultat du test de proportion des pourcentages (C₁ et C₃)

Variable	Observations	moyenne	Erreur standard	z	P > z	Intervalles de confiance à 95%
C ₁	28	0,1666667	0,0680414			[0,033308 ; 0,3000253]
C ₃	28	0,8333333	0,0680414			[0,6999747 ; 0,966692]
différence		-0,6666667	0,096225	-5,16	0,000	[-0,8552643 ; -0,478069]
Ho : moyenne (t5) – moyenne (q55)= différence=0						
Hypothèse alternative		Ha : diff < 0	Ha :diff = 0		Ha : diff > 0	
		Pr (Z<z) = 0,0000	Pr (Z < z =0,0000		pr (Z > z)=1,0000	

Source : Exploitation des données des enquêtes

C₁ : proportion des individus optant pour la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures

C₃ : proportion des individus optant pour le manque de célérité au niveau des acteurs intervenant dans la mise en vigueur des accords

Tableau N° 8-3 : présentation du résultat du test de proportion des pourcentages (C₂ et C₃)

Variable	Observations	moyenne	Erreur standard	z	P > z	Intervalles de confiance à 95%
C ₂	33	0,2857143	0,0763604			[0,1360507 ; 0,4353778]
C ₃	33	0,7142857	0,0763604			[0,5646222 ; 0,8639493]
différence		-0,4285714	0,1079898	-3,59	0,000	[-0,6402276 ; -0,2169152]
Ho : moyenne (t6) – moyenne (q66)= différence=0						
Hypothèse alternative		Ha : diff < 0	Ha :diff = 0		Ha : diff > 0	
		Pr (Z<z) = 0,0002	Pr (Z < z =0,0003		pr (Z > z)=0,9998	

Source : Exploitation des données des enquêtes

C₂ : proportion des individus optant pour la non maîtrise des procédures par certains agents impliqués dans le processus

C₃ : proportion des individus optant pour le manque de célérité au niveau des acteurs intervenant dans la mise en vigueur des accords

Tableau N° 9 : Données relatives à la faible capacité de décaissement de l'aide par les acteurs nationaux

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
Le retard dans la mise en place des contreparties béninoises au financement des projets (C1)	4	10
La complexité et la multiplicité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds(C2)	30	75
Le retard dans la mise en place effective des cellules d'exécution pour le démarrage des projets(C3)	6	15
Total	40	100

Source : Résultats des enquêtes, Décembre 2013

Test de proportion question n°2

Tableau N° 9-1 : présentation du résultat du test de proportion des pourcentages (C₁ et C₂)

Variable	Observations	moyenne	Erreur standard	z	P > z	Intervalles de confiance à 95%
C ₁	34	0,1176471	0,0552551			[0,0093491 ; 0,01225945]
C ₂	34	0,882352	0,0552551			[0,774055 ; 0,9906509]
différence		-0,7647059		-6,31	0,000	[-0,9178623 ; -0,6115494]
Ho : moyenne (t1) – moyenne (t11)= différence=0						
Hypothèse alternative		Ha : diff < 0	Ha :diff = 0	Ha : diff > 0		
		Pr (Z<z) = 0,0000	Pr (Z < z =0,0000	pr (Z > z)=1,0000		

Source : Exploitation des données des enquêtes

C₁ : proportion des individus optant pour le retard dans la mise en place des contreparties béninoises au financement des projets

C₂ : proportion des individus optant pour la complexité et la multiplicité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds

Tableau N° 9-2 : présentation du résultat du test de proportion des pourcentages (C₁ et C₃)

Variable	Observations	moyenne	Erreur standard	z	P > z	Intervalles de confiance à 95%
C ₁	10	0,4	0,1549193			[0,0963637 ; 0,7036363]
C ₃	10	0,6	0,1549193			[0,2963637 ; 0,9036363]
différence		-0,2		-0,89	0,371	[-0,6294066 ; 0,2294066]
Ho : moyenne (t2) – moyenne (t22)= différence=0						
Hypothèse alternative		Ha : diff < 0	Ha :diff = 0		Ha : diff > 0	
		Pr (Z<z) = 0,1855	Pr (Z < z =0,3711		pr (Z > z)=0,8145	

Source : Exploitation des données des enquêtes

C₁ : proportion des individus optant pour le retard dans la mise en place des contreparties béninoises au financement des projets

C₃ : proportion des individus optant pour le retard dans la mise en place effective des cellules d'exécution pour le démarrage des projets

Tableau N° 9-3 : présentation du résultat du test de proportion des pourcentages (C₂ et C₃)

Variable	Observations	moyenne	Erreur standard	z	P > z	Intervalles de confiance à 95%
C ₂	36	0,8333333	0,62113			[0,7115941; 0,9550726]
C ₃	36	0,1666667	0,62113			[0,0449274 ; 0,2884059]
différence		0,6666667	0,087841	5,66	0,000	[0,4945014 ; 0,838832]
Ho : moyenne (t3) – moyenne (t33)= différence=0						
Hypothèse alternative		Ha : diff < 0	Ha :diff = 0		Ha : diff > 0	
		Pr (Z<z) = 1,0000	Pr (Z < z =0,0000		Pr (Z > z)=0,0000	

Source : Exploitation des données des enquêtes

C₂ : proportion des individus optant pour la pour la complexité et la multiplicité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds

C₃ : proportion des individus optant pour le retard dans la mise en place effective des cellules d'exécution pour le démarrage des projets

Tableau N° 10 : Données relatives aux retards enregistrés dans le processus de passation des marchés publics relatifs aux projets

Modalités	Fréquences absolues	Fréquences relatives (%)
La méconnaissance des procédures de passation des marchés des bailleurs	9	22,5
La lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin	31	77,5
Total	40	100

Source : Résultats des enquêtes, Décembre 2013

Test de proportion question n°3

Tableau N° 10-1 : Présentation du résultat du test de proportion des pourcentages

Variable	Observations	moyenne	Erreur standard	z	P > z	Intervalles de confiance à 95%
C ₂	40	0,775	0,0706001			[0,5866263 ; 0,8633737]
C ₁	40	0,225	0,0706001			[0,1366263 ; 0,4133737]
différence		0,45		4,2	0,000	[0,2543101 ; 0,6456899]
Ho : moyenne (q4) – moyenne (q44)= différence=0						
Hypothèse alternative		Ha : diff < 0		Ha :diff = 0		Ha : diff > 0
		Pr (Z<z) = 1,0000		Pr (Z < z =0,0001		pr (Z >z)=0,0000

Source : Exploitation des données des enquêtes

C₁ : proportion d'individus optant pour la méconnaissance des procédures de passation des marchés des bailleurs

C₂ : proportion d'individus optant pour la lourdeur du système de passation des marchés publics en vigueur au Bénin

TABLE DES MATIERES

Identification du jury.....	i
Déclaration du chercheur.....	ii
Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vii
Liste des graphiques.....	viii
Liste des annexes.....	ix
Glossaire de l'étude.....	x
Résumé.....	xii
Sommaire.....	xiv
Introduction.....	1
Chapitre premier : Cadre d'analyse de la problématique d'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin.....	4
Section I : Cadre physique et institutionnel de l'étude, observations de stage et état des lieux.....	5
Paragraphe I : Présentation de la CAA.....	5
I – Attributions de la CAA.....	5
II- Organisation de la CAA.....	7
A- Directions opérationnelles.....	7
B- Directions fonctionnelles.....	8
III- Fonctionnement de la CAA.....	10
A- L'organe d'administration : le Conseil de Gérance.....	10
B- L'organe exécutif : la Direction Générale.....	10
C- L'organe de contrôle : la Chambre des Comptes.....	11
Paragraphe II : Etat des lieux sur la mobilisation de l'aide extérieure et le processus de décaissement.....	11
I- La mobilisation des ressources extérieures.....	11
A- Procédures de mobilisation des ressources extérieures.....	11
1- Mobilisation des prêts directs à l'Etat.....	11
2- Mobilisation des prêts rétrocédés et avalisés.....	13
3- Mobilisation des appuis budgétaires.....	14
B-Conditions liées à la mobilisation des ressources extérieures.....	15
II- Procédures de décaissement des ressources extérieures.....	17
A- Procédures de décaissement des bailleurs de fonds (PTF).....	17
1- Rappel des procédures de mise en vigueur des accords de prêt ou de don.....	17

a- Pour les accords de prêt.....	18
b- Pour les accords de don.....	19
2- Les conditions préalables au premier décaissement des fonds.....	22
3- Les méthodes de décaissement des bailleurs.....	23
a- Remboursement des dépenses effectuées par l'emprunteur.....	24
b- Paiement au titre d'une lettre de crédit ou engagement spécial.....	24
c- Fonds de roulement ou compte spécial.....	25
d- Paiement direct.....	26
B- Procédures nationales de décaissement.....	27
1- La consommation des ressources extérieures par les projets de développement.....	27
2- La passation des marchés publics.....	30
III- Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	32
A- Inventaire des atouts (forces et opportunités).....	32
B- Inventaire des problèmes (Faiblesses et menaces).....	32
Section II : Ciblage de la problématique de l'étude.....	35
Paragraphe 1 : Choix de la problématique et justification du sujet.....	35
Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	36
I- Spécification de la problématique.....	36
II- Vision globale de résolution de la problématique et démarche méthodologique.....	37
 Chapitre deuxième : Méthodologie de la recherche pour l'évaluation du dispositif de consommation de l'aide extérieure, mesure de la performance du dispositif et approches de solutions.....	41
Section 1 : Méthodologie de la recherche pour l'évaluation du dispositif de consommation de l'aide extérieure.....	42
Paragraphe 1 : Objectifs de l'étude et formulation des hypothèses.....	42
I- Les objectifs de l'étude.....	42
A- Objectif général.....	41
B- Objectifs spécifiques.....	42
II- Formulation des hypothèses et construction du tableau de bord de l'étude	43
A- Formulation des hypothèses.....	43
1- Causes et hypothèses liées au problème de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.....	43
2- Causes et hypothèse liées au problème de la faible capacité de décaissement des fonds.....	44

3- Causes et hypothèse liée au problème des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.....	46
B- Construction du tableau de bord.....	47
Paragraphe 2 : Revue de littérature et méthodologie de l'étude liée à l'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure.....	49
I- Revue de littérature.....	49
A- Point des connaissances antérieures au problème lié à la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.....	49
B- Point des connaissances antérieures au problème de la faible capacité de décaissement des fonds	53
C- Point des connaissances antérieures au problème relatif aux retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.....	56
II- Cadre méthodologique de l'étude.....	57
A- Approche empirique.....	57
1- Objectif de la collecte des données.....	58
2- Cadre de l'enquête et population mère.....	58
3- Echantillonnage et conception du questionnaire.....	58
4- Technique de dépouillement des données et outil statistique de présentation.....	59
B- Approche théorique.....	60
1- Choix théorique lié à la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.....	60
a- Présentation de la théorie retenue.....	60
b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°1.....	60
2- Choix théorique lié au problème de la faible capacité de décaissement des fonds.....	60
a- Présentation de la théorie.....	60
b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°2.....	61
3- Choix théorique lié au problème des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.....	61
a- Présentation de la théorie retenue.....	61
b- Seuil de décision pour la vérification de l'hypothèse n°3.....	61
Section II : Mesure de la performance du dispositif de consommation de l'aide extérieure et approches de solutions.....	61

Paragraphe I : Collecte des données et établissement du diagnostic.....	61
I- Mobilisation des données et difficultés rencontrées.....	62
A- Mobilisation des données.....	62
B- Difficultés rencontrées et limites des données.....	62
1- Difficultés rencontrées.....	62
2- Limites des données.....	62
II- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	63
A- Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative au problème de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.....	63
B- Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative au problème de la faible capacité de décaissement des fonds.....	64
C- Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative au problème des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés publics.....	66
III- Synthèse du diagnostic.....	67
A- Elément de diagnostic lié au problème de la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.....	67
B- Elément de diagnostic lié au problème de la faible capacité de décaissement des fonds.....	67
C- Elément de diagnostic lié au problème des retards enregistrés dans le processus de passation des marchés relatifs aux projets.....	67
Paragraphe II : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	68
I- Approches de solutions accords.....	68
A- Approche de solutions relatives à la lenteur dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords.....	68
B- Approche de solutions relatives à la faible capacité de décaissement des fonds.....	69
C- Approche de solutions relatives aux retards enregistrés dans le processus de passation des marchés publics relatifs aux projets.....	70
II- Conditions de mise en œuvre des solutions proposées.....	71
A- Suggestions à l'endroit des acteurs nationaux.....	71
B- suggestions à l'endroit des Partenaires Techniques et Financiers.....	72
Conclusion.....	73

Références bibliographiques.....	75
Annexes.....	78
Table des matières.....	87