



REPUBLIQUE DU BENIN

*_*_*_*_*_*_*_*_*_*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

*_*_*_*_*_*_*_*_*_*

UNIVERSITE D'ABOMEY CALAVI

*_*_*_*_*_*_*_*_*_*



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

*_*_*_*_*_*_*_*_*_*

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION

POUR L'OBTENTION DU
DIPLOME DU CYCLE II

OPTION :

Administration des Finances

FILIERE :

Administration des
Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE :

2010 – 2011

**CONTRIBUTION À L'INTEGRATION EXHAUSTIVE DES
FLUX DE DONS-PROJETS DANS LE BUDGET GENERAL
DE L'ETAT AU BENIN**

Réalisé et soutenu par :

Ulrich Olivier Gbètondji AKPOUE

Sous la Direction de :

Maître de stage :

Mme KUADJO Christiane
Administrateur des services financiers,
Chef Division Etudes à la DPB

Directeur de mémoire :

M. GBEBOUTIN Martin
Professeur à l'ENAM

Mars 2012

(Version après soutenance)

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Simon C. GNANSOUNOU

VICE-PRESIDENT : René ANATO

MEMBRE : François HOUNSA

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

DEDICACE

A vous mes parents,

Denis Louis AKPOUE

Yvette Chrétienne LEGONOU

Nouréni ASSANI

pour votre affection et pour tous les sacrifices consentis pour moi

A toi ma soeur,

Christelle Ahouéfa AKPOUE

pour ton soutien très sensible

A toi mon amie,

Christelle Houéfa MIGAN

pour ta délicate présence et ton encouragement

REMERCIEMENTS

A monsieur *Martin GBEBOUTIN* qui a accepté de suivre ce mémoire avec rigueur malgré ses multiples occupations ;

A madame *Christiane KUADJO KOUDENOUKPO* qui a accepté de nous encadrer tout au long de notre stage ;

A messieurs *Toussaint DJAHO*, Directeur de la Préparation du Budget pendant la période de notre stage, et *Léon YENOUSSE*, pour leur précieuse contribution lors de nos recherches ;

A tous les professeurs de l'ENAM, spécialement messieurs *Nicaise MEDE*, *Etienne AHOUANKA*, *Lucien HODE*, *Simon GNANSOUNOU*, *Olivier CAPO-CHICHI* et feu *Samson DOSSOUMON* qui, depuis le cycle 1, nous ont donné et continuent toujours de nous donner le goût de la gestion et de l'autodiscipline ;

A notre oncle, monsieur *Delphin AHANHANZO* et son épouse *Solange* qui n'ont cessé de nous orienter et de nous conseiller pendant notre formation ;

A monsieur *Camille MIGAN* et son épouse *Odette* pour leur précieuse aide apportée à notre travail lors de la rédaction ;

A tous nos oncles, tantes, cousins et cousines qui ne font que nous encourager ;

A tous nos amis d'option et de filière, en particulier, *Silifath GOUNOU N'GOBI*, *Désiré KPANGON*, *Arnaud ADJAMASSOUHON*, *Jocelyne DJANTA*, *Nicole SEMONDE*, *Wadoud LAWANI*, *Fabrice AHOUMENOU*, *Laurence AVOHOU* et tous les autres pour les inoubliables moments de partage de connaissance dans la bonne humeur ;

A tous ceux qui ont de près ou de loin contribué à ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- APD** : Aide Publique au Développement
- BCEAO** : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- BGE** : Budget Général de l'Etat
- CAA** : Caisse Autonome d'Amortissement
- CDMT** : Cadre de Dépense à Moyen Terme
- DGB** : Direction Générale du Budget
- DGIFD** : Direction Générale des Investissements et du Financement de Développement
- DGSPP** : Direction Générale de Suivi des Projets et Programmes
- DPB** : Direction de la Préparation du Budget
- DPP** : Direction de la Programmation et de la Prospective
- DRFM** : Direction des Ressources Financières et du Matériel
- DSCR** : Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
- MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances
- OCDE** : Organe de Coopération et de Développement Economique
- PEFA** : Public Expenditure and Financial Accounting
- PPTTE** : Pays Pauvre Très Endetté
- PTF** : Partenaires Techniques et Financiers
- SIGFiP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
- UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

TITRES	PAGES
<u>Tableau n° 1</u> : Prévisions et réalisations des dons-projets	14
<u>Tableau n°2</u> : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt	18
<u>Tableau n°3</u> : Tableau de bord de l'étude	28
<u>Tableau n°4</u> : Effectifs de chaque catégorie de la population	38
<u>Tableau n°5</u> : Avis des enquêtés sur la cause du problème spécifique n°1	42
<u>Tableau n°6</u> : Cause du problème spécifique n°2 selon les personnes enquêtées	43
<u>Tableau n°7</u> : Données recueillies sur la cause du problème spécifique n°3	45
<u>Tableau n°8</u> : Tableau de synthèse de l'étude	55

LISTE DES FIGURES

TITRES	PAGES
<u>Figure n°1</u> : Avis des enquêtés sur la cause du problème spécifique n°1	42
<u>Figure n°2</u> : Cause du problème spécifique n°2 selon les personnes enquêtées	44
<u>Figure n° 3</u> : Données recueillies sur la cause du problème spécifique n°3	45

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Budget : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat pour une année.

Dons : encaissements non remboursables et sans contrepartie provenant de versements non obligatoires d'autres administrations publiques nationales ou étrangères ou encore d'organisations internationales

Dons – projets : dons qui permettent de financer les projets inscrits au Programme d'Investissement Public

Etat d'effectifs : Etat récapitulatif de la situation salariale du personnel régulièrement recruté et employé par les différentes institutions de l'Etat et ministères pour une année budgétaire.

Exhaustivité : Qualité de ce qui aborde tous les éléments d'un sujet.

Flux : Ensemble des échanges effectués par les divers agents de la vie économique.

Loi de finances : Loi prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

RESUME

La Direction de la Préparation du Budget du Ministère de l'Economie et des Finances a servi de cadre à notre stage de fin de formation du cycle 2 à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature. Au cours dudit stage, nous nous sommes intéressés au mécanisme de préparation du Budget Général de l'Etat (BGE). De l'état des lieux de base que nous avons effectué, il est ressorti le problème général de la persistance des facteurs d'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE. Ce problème général est en fait la résultante de trois autres problèmes spécifiques que sont :

- l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets ;
- la difficulté de prévision des dons-projets dans le BGE ;
- le faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets.

Pour contribuer à la résolution de ces problèmes, nous nous sommes fixés un certain nombre d'objectifs. L'objectif général de développement est de contribuer à l'éradication des facteurs de l'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin. Les objectifs spécifiques de développement qui en découlent sont :

- proposer les conditions nécessaires à la création d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets ;
- proposer des bases techniques pour une facilité de la prévision des dons-projets dans le BGE ;
- suggérer les modalités de bonne exécution des dépenses financées sur les dons-projets.

Dans le but d'atteindre efficacement ces objectifs, nous avons réalisé une enquête à partir d'un questionnaire que nous avons adressé au personnel du Ministère de l'Economie et des Finances. Mais avant, nous avons formulé un certain nombre d'hypothèses de recherche libellées comme suit :

- la multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des dons-projets explique l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets ;

- la non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels est à la base des difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE ;
- la lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics explique le faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets.

Les résultats de notre enquête ont entièrement confirmé les deux premières hypothèses de recherches, quant à la troisième, elle n'a été confirmée que partiellement. Nous avons, pour finir, proposé des mesures d'éradication des causes qui sont à la base des différents problèmes spécifiques.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE

CHAPITRE PRELIMINAIRE : OBSERVATIONS DE STAGE A LA DIRECTION DE LA PREPARATION DU BUDGET ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE L'INTEGRATION EXHAUSTIVE DES FLUX DE DONNS-PROJETS DANS LE BGE

SECTION 1 : Observations de stage à la DPB

Paragraphe 1 : Cadre institutionnel et physique de l'étude : le MEF et la DPB

Paragraphe 2 : Restitution du mécanisme de préparation du Budget Général de l'Etat à la DPB

SECTION 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique

Paragraphe 1 : Ciblage et spécification de la problématique

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique spécifiée

CHAPITRE PREMIER : CONCEPTION DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR L'INTEGRATION EXHAUSTIVE DES FLUX DE DONNS-PROJETS DANS LE BGE

SECTION 1 : Objectifs de l'étude et revue de la littérature

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude

Paragraphe 2 : Revue de la littérature

SECTION 2 : Choix de la méthodologie de l'étude et mobilisation des données

Paragraphe 1 : Approches théoriques et méthodes empiriques

Paragraphe 2 : Mobilisation des données

CHAPITRE DEUXIEME : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE, PROPOSITIONS DE SOLUTIONS POUR UNE INTEGRATION EXHAUSTIVE DES FLUX DE DONNS-PROJETS DANS LE BGE

SECTION 1 : Présentation et analyse des données : établissement du diagnostic

Paragraphe 1 : Présentation des données recueillies et grandes tendances

Paragraphe 2 : Analyse des données : établissement du diagnostic

SECTION 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Paragraphe 1 : Approches de solutions

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



INTRODUCTION



« Gouverner, c'est prévoir », a-t-on souvent l'habitude de dire. C'est dans cet ordre d'idée que le Gouvernement, chaque année, est astreint à prévoir les opérations financières de l'Etat. Cette prévision périodique lui permet de gérer au mieux les affaires publiques afin de ne pas naviguer à vue et de bien conduire les politiques de développement socio-économique. L'outil qui permet à l'exécutif d'arriver à cette fin est le Budget Général de l'Etat (BGE). Le budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat. C'est l'acte par lequel sont prévues et autorisées pour une année toutes les charges et toutes les ressources de l'Etat. Il est consigné dans la loi de finances qui détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elle définit.

Le BGE est un outil de planification et de gestion des finances de l'Etat. C'est l'expression chiffrée des objectifs contenus dans le programme annuel d'actions de l'exécutif. Il se traduit en charges publiques, en ressources à mobiliser et en des moyens à mettre en œuvre pour atteindre lesdits objectifs. Les activités prévues au BGE doivent être autorisées par le législatif avant leur exécution. Sa préparation, expression de la politique financière du Gouvernement, relève au Bénin, des prérogatives du ministère en charge des finances. Cette préparation obéit à une certaine démarche.

La préparation du BGE se fait compte tenu des prévisions de toutes les recettes et de toutes les dépenses de l'Etat. Ceci induit le caractère exhaustif des prévisions du BGE, tant en dépenses qu'en recettes. Les recettes du BGE sont constituées des ressources intérieures et des ressources extérieures. Les limites de la fiscalité nationale et la mauvaise orientation de l'épargne nationale font des ressources extérieures, non pas une source d'appoint, mais une source principale de financement du développement. Ces ressources extérieures sont mobilisées sous forme de prêts ou sous forme de dons. Les prêts sont gérés par la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) qui fournit toutes les informations relatives à leur intégration dans le BGE. Mais en ce qui concerne les dons, la démarche de budgétisation n'est pas si simple. Leur exhaustivité dans le BGE n'est pas encore une réalité.

L'exhaustivité de l'intégration des dons dans le BGE implique que tous les dons prévus pour être accordés au cours de l'année et ceux effectivement obtenus

.....3
♦.....♦
apparaissent intégralement et de façon détaillée dans le BGE. Ce qui n'est pas encore le cas au Bénin.

C'est en vue d'apporter notre modeste concours à la manifestation de cette réalité dans notre pays que nous avons choisi de réfléchir sur le thème « **contribution à l'intégration exhaustive des flux de dons-projets dans le Budget Général de l'Etat au Bénin** ».

Pour mener à bien cette réflexion, nous avons eu à étudier les modalités de centralisation des flux de dons-projets ainsi que celles de leur prévision et de leur exécution. Cette étude se fera à travers trois chapitres :

- un chapitre préliminaire qui présente la structure d'accueil de notre stage, le Ministère de l'Economie et des Finances, restitue le mécanisme de préparation du BGE, puis cible la problématique de l'étude ;
- un chapitre premier qui pose les bases théoriques et méthodologiques de l'étude ;
- un chapitre deuxième qui présente les résultats de nos enquêtes et propose des approches de solutions aux différents problèmes décelés.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

**OBSERVATIONS DE STAGE A LA DIRECTION
DE LA PREPARATION DU BUDGET ET
CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE
L'INTEGRATION EXHAUSTIVE DES FLUX DE
DONS-PROJETS DANS LE BGE**

Ce chapitre nous permet de présenter l'organisation et le fonctionnement de notre lieu de stage au Ministère de l'Economie et des Finances puis de cerner la problématique de notre étude.

SECTION 1 : Observations de stage à la DPB

Cette section décrit le cadre institutionnel de notre étude et restitue le mécanisme d'élaboration du Budget Général de l'Etat (BGE).

Paragraphe 1 : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE : **LE MEF ET LA DPB**

Les missions et attributions du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) sont prévues dans le décret n°2008 – 111 du 12 mars 2008. Aux termes de ce décret, le MEF a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du Gouvernement et de l'Etat.

A ce titre, il est chargé entre autres :

- d'élaborer les projets de lois de finances ;
- d'assurer la préparation du Budget Général de l'Etat.

Ces deux rôles sont confiés à la Direction Générale du Budget (DGB).

I- ATTRIBUTIONS ET ORGANISATION DE LA DGB

C'est l'arrêté N°100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000 qui régit la DGB et détermine ses attributions, son organisation et son fonctionnement.

A- ATTRIBUTIONS

La DGB est une direction technique qui assiste le Ministère de l'Economie et des Finances dans sa mission de mise en œuvre de la politique économique et financière du Gouvernement et de l'Etat.

Elle est chargée de :

- l'élaboration des lois de finances ;
- l'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- l'application du code des pensions de retraites ;
- la formation professionnelle et du recyclage du personnel appartenant au corps de l'Administration Centrale des Finances.

B- ORGANISATION

La DGB comprend cinq directions aux termes de l'arrêté précédemment cité. Il s'agit de :

- ❖ **la Direction de la Préparation du Budget (DPB)** qui est chargée entre autres de l'élaboration des lois de finances, de l'étude de toutes les questions ou textes susceptibles d'avoir des répercussions sur les Finances Publiques ;
- ❖ **la Direction de l'Exécution du Budget** qui s'occupe de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement des dépenses imputées sur les charges non réparties entre les institutions de l'Etat et les ministères et de la liquidation des rappels de soldes et accessoires des Agents de l'Etat ;
- ❖ **la Direction des Dépenses en Capital** qui est chargée de la préparation du budget d'investissement public et de la détermination du financement intérieur au budget d'investissement public en liaison avec la DPB et la Direction de la Prévision de la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE). Elle gère également plusieurs types de dépenses à savoir les dépenses relatives aux projets entièrement financés par l'Etat, les dépenses afférentes aux contreparties du Bénin dans le cadre des projets cofinancés avec les partenaires financiers et les dépenses relatives aux libérations des parts du capital social des institutions financières nationales et autres institutions internationales ;
- ❖ **la Direction des Pensions et Rentes Viagères** qui élabore et exécute le budget annexe du Fonds National des Retraités du Bénin en même temps qu'elle suit son exécution. Elle détermine les droits à pension et des rentes viagères, liquide et ordonnance les pensions et les rentes viagères, étudie toutes les questions et projets de textes relatifs aux pensions et aux rentes viagères ainsi que la tenue du fichier des pensionnés ;
- ❖ **la Direction du Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances** qui assure la formation, le recyclage et le perfectionnement du personnel de l'Administration Centrale des Finances et, éventuellement, celui des autres départements ministériels exerçant des fonctions relevant des agents de l'Administration Centrale des Finances.

Il faut noter qu'une **Direction de la Gestion des Ressources** a été créée au sein de la DGB par le décret n° 2008-111 du 12 mars 2008.

La DGB exécute ses missions en collaboration avec le Service Informatique, le Groupe de Réforme Budgétaire et l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire.

II- PRESENTATION DE LA DPB

Au sein de la DGB, c'est la DPB qui s'occupe spécialement du volet de préparation du BGE et des projets de lois de Finances. Pour bien réussir cette mission qui lui est assignée, la DPB dispose de deux services : un service de la centralisation et un service des études.

A- LE SERVICE DE LA CENTRALISATION

Le Service de la Centralisation est chargé :

- du dépouillement et de la centralisation des propositions budgétaires de recettes des régies financières et des propositions budgétaires de dépenses des ministères, des institutions de l'Etat et des organismes administratifs ;
- de l'élaboration du BGE en liaison avec le Service des Etudes.

Il comprend quatre divisions dont trois s'occupent de la centralisation des dépenses et la dernière de la centralisation des recettes.

1- Les divisions de la centralisation des dépenses

Elles sont chargées :

- du dépouillement et de la centralisation des propositions budgétaires de dépenses des Ministères, des Institutions de l'Etat et des organismes administratifs ;
- de l'élaboration de BGE en dépenses ;
- de la confection des états détaillés de dépenses ainsi que des tableaux des effectifs numériques des agents de l'Etat à annexer à la loi de finances ;
- de l'étude de toutes les demandes visant à modifier des autorisations budgétaires de dépenses de la loi de finances et de la rédaction des projets de texte autorisant les modifications sollicitées.

Ces divisions sont numérotées 1, 2 et 3, et elles se répartissent les ministères et institutions qu'elles gèrent chacune à son niveau.

2- La division de la centralisation des recettes

Elle est chargée :

- du dépouillement et de la centralisation des propositions budgétaires de recettes des régies financières ;
- de l'élaboration du BGE en recettes et sur la base d'une analyse de la situation économique nationale ;
- de la confection des états détaillés de recettes budgétaires à annexer à la Loi de Finances.

B- LE SERVICE DES ETUDES

Ce service s'occupe de :

- la synthèse des propositions budgétaires traitées par le Service de la Centralisation ;
- l'élaboration des textes de lois de finances et des documents qui lui sont annexés ;
- l'analyse des différents agrégats macro-économiques et des informations relatives à la conjoncture économique.

Le service des études comprend trois divisions aux termes de la note de service N°025/MF/DC/DGBM du 22 août 1994 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DPB. Mais nous allons seulement en présenter deux, car la troisième chargée du budget des collectivités locales n'est plus fonctionnelle en matière de préparation du BGE, compte tenu de l'avènement de la décentralisation.

1- La division des études et de la synthèse

La division des études et de la synthèse est chargée :

- de la collecte, de la centralisation et de l'analyse des informations d'ordre financier et économique susceptibles de permettre au Ministre des Finances et au Gouvernement de définir ou d'ajuster la politique budgétaire de l'Etat ;
- du suivi de l'évolution des différents agrégats macroéconomiques en liaison avec la Direction de la Prévision de la Direction Générale des Affaires Economiques en vue d'analyser son incidence sur les finances publiques ;

-9
- de l'étude de toutes questions ou de tous projets de textes autres que ceux relatifs à la gestion de la carrière des agents de l'Etat et qui sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances publiques ;
 - de l'étude analytique des bilans et comptes d'exploitation des entreprises publiques et semi-publiques ;
 - de la synthèse des propositions budgétaires ;
 - de l'élaboration des textes de projets de lois de finances ;
 - de la rédaction du rapport de présentation de la Loi de Finances et des autres documents nécessaires à sa présentation.

2- La division du suivi de l'exécution du Budget

Elle s'occupe de :

- l'établissement des situations trimestrielle et annuelle des recettes sur la base des informations communiquées par les régies financières ;
- l'établissement des situations trimestrielle et annuelle des dépenses publiques ;
- la production des statistiques des finances publiques ;
- la rédaction du rapport trimestriel d'activités de la DGB.

Paragraphe 2 : RESTITUTION DU MECANISME DE PREPARATION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT A LA DPB

Avant qu'il ne soit envoyé à l'Assemblée Nationale pour vote, le BGE se prépare essentiellement en quatre étapes :

- la fixation du cadre macroéconomique ;
- la centralisation des propositions budgétaires ;
- l'arbitrage budgétaire ;
- l'élaboration des documents de présentation du BGE.

I- LA FIXATION DU CADRE MACROECONOMIQUE ET LA CENTRALISATION DES PROJETS DE BUDGETS SECTORIELS

Les ministères et institutions de l'Etat élaborent et transmettent leurs propositions de dépenses au Ministère de l'Economie et des Finances pour intégration dans le projet de BGE. Mais au préalable, on procède à un exercice de cadrage macroéconomique.

A- LA FIXATION DU CADRE MACROECONOMIQUE

Au début du processus, le Ministre en charge des finances adresse une lettre au Directeur Général des Affaires Economiques lui demandant d'élaborer un projet de note d'orientation du BGE à examiner en Conseil des Ministres et à présenter à l'Assemblée Nationale. La note d'orientation se fonde sur le cadre macroéconomique et prend en compte le Programme d'Action du Gouvernement (PAG) et le contenu du Document de Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (DSCR).

Le cadre macroéconomique est défini par un comité dénommé "PIB-TOFE" basé à la Direction Générale des Affaires Economiques. Ce comité étudie les agrégats macroéconomiques et fait des projections sur la base des tendances et contraintes prévisibles et des réalisations des années antérieures. C'est ce comité qui élabore le Cadre de Dépenses à Moyen Terme. Il rédige pour finir une **note d'orientation qui est axée sur l'analyse des évolutions récentes observées au plan national, régional et international. Cette note intègre les critères de convergences retenus par les pays de l'UEMOA, l'évolution des principales devises et le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT).**

Les travaux du comité "PIB-TOFE" débouchent donc sur l'élaboration d'une note d'orientation du BGE (aussi appelée budget économique) qui est soumise au Conseil des Ministres pour approbation. Compte tenu des recommandations de cette note et du CDMT, le Ministre en charge des finances adresse aux ministres sectoriels une correspondance pour leur demander de faire leurs propositions de dépenses pour l'année à venir. Cette correspondance, appelée "**lettre de cadrage**", **permet d'éviter une exagération des propositions budgétaires des ministères** et précise les proportions dans lesquelles doivent évoluer les différentes natures de dépenses.

En matière de prévision des recettes intérieures, le Ministre en charge des finances demande aux administrations financières que sont la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, la Direction Générale des Impôts et des Domaines et la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects, par lettre, de lui faire parvenir leurs prévisions de recettes à insérer dans le BGE et les nouvelles mesures fiscales à insérer dans la prochaine loi de finances.

Pour la prévision des ressources extérieures qui sont constituées des dons-projets, prêts projets et allègements des dettes, c'est la Direction Générale des Investissements et du Financement de Développement (DGIFD), la Direction

.....↓1
Générale de Suivi des Projets et Programmes (DGSP) et la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) qui donnent les informations permettant de connaître le niveau mobilisable des ressources sur prêts-projets et des allègements de dettes. Mais en ce qui concerne les ressources sur dons-projets, **il n'existe encore aucune structure spécialisée chargée de la centralisation de leurs flux au ministère chargé des finances**. Néanmoins, celles gérées par les DPP des ministères sectoriels peuvent être retracées dans le BGE. C'est dans ce cadre que le Ministre en charge des finances envoie aux ministères sectoriels une lettre de demande des ressources attendues par projets financés sur dons. Cet exercice permet d'avoir le montant de ces ressources à prévoir dans le BGE. Il est à noter ici que les ministères sectoriels répondent souvent avec beaucoup de **retard à cette demande**.

Le Ministre en charge des finances demande enfin par lettre au Ministre en charge du travail et de la fonction publique ainsi qu'à l'Intendant militaire de lui faire parvenir la liste des agents civils et militaires appelés à faire valoir leurs droits à la retraite au titre de l'année suivante.

B- LA CENTRALISATION DES PROPOSITIONS BUDGETAIRES

Les propositions budgétaires de dépenses des ministères et institutions sont dépouillées et centralisées au niveau des divisions chargées de la centralisation des dépenses. Quant aux propositions budgétaires de recettes, elles sont dépouillées et centralisées au niveau de la division chargée de la centralisation des recettes.

En ce qui concerne les dépenses, chaque ministère ou institution de l'Etat envoie ses propositions budgétaires accompagnées d'un état d'effectifs et d'une note de présentation de ces propositions. En effet, dans la lettre de cadrage, il est demandé aux ministères et institutions d'envoyer selon un délai prévu (au plus tard fin mars généralement) leurs propositions de dépenses et état des effectifs. Mais ces documents sont souvent envoyés au-delà du délai convenu (en mai) ; on constate donc un **retard dans la transmission des propositions de dépenses des ministères et institutions** comparativement aux dates prévues dans le calendrier élaboré préalablement par la DPB pour la circonstance. Les travaux budgétaires doivent commencer dès le début du mois de juin à la DPB. Il faut même noter que **la lettre de notification du budget comprend les modèles des documents à remplir par les ministères et institutions**.

Les divisions de la centralisation des dépenses étudient les propositions budgétaires des ministères et institutions au regard des prévisions du cadre de dépenses à moyen terme qui est décliné par grande masse de nature de dépenses (les dépenses du personnel, les dépenses d'achats de biens et services, les dépenses de transferts, les acquisitions et grosses réparations). Si les crédits correspondants aux différentes natures de dépenses ne sont pas contenus dans l'enveloppe indicative retenue pour la gestion en cours de préparation, le document leur est retourné pour qu'ils revoient à la baisse leurs ambitions en vue du respect du cadrage. S'ils refusent, le Ministre des finances demandent à ce que leurs propositions soient ramenées tout simplement au niveau du CDMT. Au cours de notre stage, nous avons noté qu'il y a eu **plusieurs retours des propositions budgétaires aux ministères et institutions pour correction.**

En plus de leurs propositions budgétaires, les ministères et institutions de l'Etat font également parvenir à la DPB à la date indiquée dans la lettre de notification de crédits de l'année en cours les états d'effectifs des agents présents au 1^{er} janvier de l'année en cours. Les divisions de la centralisation des dépenses s'occupent alors du **rapprochement entre la liste des agents figurant sur les états édités par le service informatique de la DGB et celle figurant sur les états d'effectifs envoyés par les ministères et institutions de l'Etat.** Elles vérifient également la concordance des grades et indices payés, s'assurent de l'existence des indemnités payées conformément aux textes en vigueur et de l'exactitude des totaux.

Il est également procédé à l'évaluation des départs à la retraite au cours des années n et n+1 afin de dégager l'incidence financière de ces départs. La finalité est **la rédaction d'un document appelé "effectifs numériques du personnel par institution et ministère" et la détermination de la masse salariale.**

Au niveau des états d'effectifs, les affectations aux postes ne sont pas souvent signalées. Les agents affectés sont pris en compte au niveau du ministère ou institution d'accueil en même temps qu'ils le sont à leur poste d'origine. Ainsi, c'est lors du dépouillement de ces états et avec la comparaison du fichier fourni par le service informatique que les agents de la DPB arrivent à déceler ces **irrégularités de situation des agents dans les états d'effectifs.** Mais malheureusement, toutes ces irrégularités ne sont pas décelées dans leur entièreté. Les charges salariales du BGE se retrouvent par conséquent anormalement gonflées pour double emploi de certains salaires. Il en ressort une **surestimation des charges salariales dans le BGE.**

L'autre difficulté dans la préparation du BGE est le **rejet fréquent pour correction des états d'effectifs des agents**. Ceci allonge les délais de préparation du budget. Il se pose donc un problème de **non maîtrise de l'effectif des agents de l'Etat**.

En ce qui concerne le dépouillement et la centralisation des propositions budgétaires de recettes, la division de la centralisation des recettes se charge de collecter les états de recouvrement des recettes mensuelles ou annuelles produits par les régies financières. La CAA, le Fond Routier et le Fonds National des Retraités du Bénin aussi préparent et envoient leurs propositions de recettes. La division de la centralisation élabore ensuite les tableaux de réalisation des recettes en vue de la confection du document de synthèse du BGE.

Il faut préciser que les prévisions du Programme d'Investissement Public se font directement au ministère chargé du développement et sont envoyées à la DPB pour insertion dans le projet de BGE, ce dernier devant être un document unique.

Toujours en matière de prévision des recettes, les prêts et aides budgétaires doivent normalement être inscrits en leur totalité au BGE. Mais une bonne partie des dons échappe au budget national. L'enquête de référence de l'Organe de Coopération et de Développement Economique (OCDE) en 2006 pour le Bénin montre qu'environ 50% seulement des montants de l'aide sont effectivement connus par le Gouvernement à travers le suivi de la Caisse Autonome d'Amortissement et celui de la réception des aides budgétaires par la BCEAO. Le problème se pose pour les organismes de l'Etat qui reçoivent directement des dons des bailleurs et ne le déclarent pas dans leurs prévisions de recettes.

Par ailleurs, selon le rapport PEFA pour le Bénin, le budget ne retrace que de façon partielle les projets financés sur dons. Pour la plupart de ces projets (plus de 50%), les informations ne sont pas disponibles ou ne sont transmises au ministère chargé des finances qu'avec beaucoup de retard. Cette **difficulté de prévision des dons-projets dans le BGE** devient alors un véritable souci dans la confection du budget. Une analyse des prévisions centralisées de dons et ceux effectivement obtenus pour le BGE sur quatre (04) ans telles que présentées dans le tableau suivant montre qu'il y a une marge importante et continue entre les prévisions et les réalisations.

Tableau n°1 : Prévisions et réalisations des dons-projets (en milliers de francs CFA)

2006			2007			2008			2009		
Prévisi on	Réalisa tion	Taux	Prévisi on	Réalisati on	Taux	Prévisi on	Réalisati on	Tau x	Prévisio n	Réalisati on	Taux
40 754	14 392	35,31 %	67 333	33 201,1	49,3 %	93 700	45 457,3	48,5 %	116 317	51 430,2	44,2 %

Source : Données recueillies sur les Tableaux d'équilibre du BGE 2006, 2007, 2008 et 2009

Les dons promis par les bailleurs et prévus dans le BGE étant déjà considérés comme un acquis pour les ministères sectoriels, nous constatons cependant qu'il y a un **faible taux d'exécution des dépenses financées sur les dons-projets**. Le même problème se pose d'ailleurs avec le compte "éducation" retracé dans les comptes spéciaux du Trésor pour le compte des dons spéciaux accordés au Ministère de l'Enseignement Maternel et Primaire.

II- L'ARBITRAGE BUDGETAIRE ET L'ELABORATION DES DOCUMENTS DE PRESENTATION DU BGE

Avant que le projet de budget ne soit définitivement achevé et transmis à l'Assemblée Nationale par le Gouvernement, il faut d'abord que les autorités du Ministère en charge des finances procèdent à l'arbitrage des propositions qui ont été faites et que des conférences budgétaires soient tenues avec les autorités des ministères sectoriels.

A- LES SEANCES D'ARBITRAGE BUDGETAIRE

Après la première esquisse de l'avant projet du Budget, un arbitrage conduit par le Directeur Général du Budget, assisté du Directeur Général du Plan et de la Prospective, recense les problèmes posés par les ministères et qui sont restés sans solution.

Les séances de pré arbitrage budgétaire se font entre les cadres (DRFM, DPP) des institutions et ministères et ceux de la DGB en concertation avec la Direction en charge des Investissements et du Financement de Développement et celle du Suivi des Projets et Projets-Programmes du Ministère en charge du Plan dans le but de contenir les ambitions de dépenses des ministères dans la limite des contraintes budgétaires.

Après cette étape, interviennent les Conférences budgétaires conduites par le Ministre de l'Economie et des Finances pour chercher des solutions aux problèmes qui n'ont pas pu être tranchés au niveau de La Direction Générale du Budget.

La conférence budgétaire se fait avec le ministre de l'Economie et des Finances avec les autres ministres sectoriels et porte sur les points qui n'ont pu être résolus lors des séances avec les cadres.

B- L'ELABORATION DES DOCUMENTS DE PRESENTATION DU BGE

L'avant projet du Budget finalisé après la conférence budgétaire est soumis à l'examen du Conseil des Ministres pour approbation. Les différents documents qui accompagnent le BGE en Conseil des Ministres puis à l'Assemblée Nationale sont rédigés à la DPB. Il s'agit du rapport de présentation de l'avant projet de loi de finances, de la communication et du projet de décret de saisine du parlement.

Le rapport de présentation du BGE qui est une annexe explicative de la loi de finances est composé de trois parties :

- le point d'exécution au 30 juin de l'exercice courant ;
- les réformes et les nouvelles mesures ;
- les prévisions budgétaires.

Au Bénin, la loi de finances de l'année continue d'être rédigée selon les dispositions de la loi organique de 1986 relative à la loi de finances malgré les réformes budgétaires entreprises depuis les années 2000. Ainsi, **cette loi devient caduque** et ne répond plus aux besoins actuels de la gestion budgétaire axée sur les résultats. Même si chaque ministère sectoriel prépare à son niveau un budget programme, **la Direction de la Préparation du Budget ne prépare pas le budget programme**. Elle continue de préparer le budget de moyen. Il existe quand même au sein de la DGB une **équipe technique d'appui à la réforme budgétaire** qui assiste les ministères sectoriels dans la préparation de leurs budgets-programmes qui restent de précieux outils d'information et de travail pour ces ministères sectoriels.

Les documents budgétaires, après présentation et examen en Conseil des Ministres, sont transmis au Conseil Economique et Social (CES) pour examen. Les observations du Conseil des Ministres et celles du CES sont exploitées et insérées dans les documents budgétaires. Le projet du Budget approuvé par le Conseil des Ministres est transmis par décret du Président de la République à l'Assemblée

.....16
Nationale au plus tard dans la deuxième quinzaine du mois d'octobre et au moins une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire.

SECTION 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique

Après avoir fait un point sur les observations de la section précédente, il importe de cibler la problématique de notre étude et de donner notre vision de sa résolution.

Paragraphe 1 : CIBLAGE ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

Nous allons procéder à un inventaire des éléments de l'état des lieux de base pour pouvoir cibler la problématique de l'étude puis nous allons la spécifier.

I- CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Il nous faut regrouper les constats significatifs de l'état des lieux de base pour pouvoir dégager une problématique.

A- INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE

Les éléments de l'état des lieux de base peuvent être répartis en deux groupes : le groupe des atouts et celui des problèmes.

1- Inventaire des atouts

Après l'état des lieux de base, nous retenons un certain nombre d'atouts que la DPB peut exploiter. Ce sont notamment :

- analyse des évolutions récentes observées au plan national, régional et international dans la note d'orientation ;
- intégration des critères de convergences retenus par les pays de l'UEMOA, de l'évolution des principales devises et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) dans la note d'orientation ;
- existence de "lettre de cadrage" permettant d'éviter un gonflement des propositions budgétaires des ministères sectoriels et institutions de l'Etat;
- existence de modèles des documents à remplir par les ministères et institutions dans leurs propositions budgétaires ;

-17
- rapprochement entre la liste des agents figurant sur les états édités par le service informatique et celle figurant sur les états d'effectifs envoyés par les ministères et institutions de l'Etat ;
 - rédaction d'un document appelé "effectifs numériques du personnel par institution de l'Etat et ministère" ;
 - existence de l'équipe technique d'appui à la réforme budgétaire.

2- Inventaire des problèmes

De l'état des lieux de base, il ressort également des problèmes. Ceux qui nous paraissent essentiels se présentent comme suit :

- inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets au MEF ;
- non respect des dates impératives de réponse des ministères sectoriels à la lettre de demande des ressources attendues par projets financés sur dons-projets ;
- non respect des délais de transmission des propositions de dépenses des ministères et institutions ;
- retours fréquents des propositions budgétaires aux ministères et institutions pour correction ;
- irrégularités de la situation administrative de certains agents dans les états d'effectifs ;
- surestimation des charges salariales dans le BGE ;
- rejet fréquent pour correction des états d'effectifs des agents ;
- non maîtrise de l'effectif des agents de l'Etat ;
- difficulté de prévision des dons-projets dans le BGE ;
- faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets ;
- caducité de la loi organique de 1986 relative à la loi de finances ;
- non préparation du budget programme par la Direction de la Préparation du Budget.

Tous les problèmes énumérés ci-dessus sont regroupés en quatre (4) grands centres d'intérêt présentés dans le tableau de regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêt ci-après.

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

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Célérité dans la procédure de préparation du BGE	non respect des délais de transmission des propositions de dépenses des ministères et institutions retours fréquents des propositions budgétaires aux ministères et institutions pour correction	Lenteur dans la procédure de préparation du BGE	Problématique de la célérité dans la procédure de préparation du BGE
2	Efficacité de la prévision des charges salariales du BGE	irrégularités de la situation des agents dans les états d'effectifs surestimation des charges salariales dans le BGE rejet fréquent pour correction des états d'effectifs des agents non maîtrise de l'effectif des agents de l'Etat	Prévision non efficace des charges salariales du BGE	Problématique de la prévision efficace des charges salariales du BGE
3	Exhaustivité de l'intégration des flux de dons dans le BGE	inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets non respect des dates impératives de réponse des ministères sectoriels à la lettre de demande des ressources attendues par projets financés sur dons-projets difficulté de prévision des dons-projets dans le BGE faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets	Persistance des facteurs d'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE	Problématique de l'éradication des facteurs de l'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE
4	Effectivité de la mise en œuvre de la préparation du budget programme	caducité de la loi organique de 1986 relative à la loi de finances non préparation du budget programme par la Direction de la Préparation du Budget	Non effectivité de la mise en œuvre du budget programme	Problématique de la mise en œuvre effective du budget programme

Source : Conçu par nous-même à partir des données de l'état des lieux de base

B- CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE ET FORMULATION DU SUJET

Les différents problèmes identifiés par centre d'intérêt dans le tableau n°2 sont regroupés en quatre (4) problématiques qui se libellent comme suit :

- problématique de la célérité dans la procédure de préparation du BGE ;
- problématique de la prévision efficace des charges salariales du BGE ;
- problématique de la persistance des facteurs de l'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE ;
- problématique de la mise en œuvre effective du budget programme.

Toutes ces problématiques énumérées méritent chacune une attention particulière pour une bonne réussite des missions de la DPB.

La problématique de la célérité dans la procédure de préparation du BGE trouve un début de solution, car les autorités de la direction mettent déjà en œuvre des mesures pour réduire le temps perdu dans la procédure en réalisant un calendrier et un plan des tâches à exécuter qui est mis à la disposition de tous les agents de la DPB, des Directeurs de la Programmation et de la Prospective et des Directeurs des Ressources Financières et Matérielles des ministères sectoriels.

D'après nos premières investigations, plusieurs études sont déjà en cours et recherchent de solutions à la problématique de mise en œuvre effective du budget programme. Nous n'allons donc pas aborder aussi cette problématique

La problématique de la prévision efficace des charges salariales et celle de la persistance des facteurs de l'intégration non exhaustive des flux de dons dans le BGE nous intéressent toutes les deux. Mais ne pouvant pas rechercher de solutions à ces deux problématiques à la fois, nous consacrerons nos efforts sur la dernière en espérant que d'autres recherches, après nous, tenteront de résoudre celle que nous laissons.

Le problème général de notre étude est donc le **problème de la persistance des facteurs d'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE**. La problématique en est intitulée **problématique de l'éradication des facteurs de l'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE**. Cette problématique se manifeste à travers les différents problèmes spécifiques que sont :

- inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets ;

- réponses tardives des ministères sectoriels à la lettre de demande des ressources attendues par projet financé sur dons-projets ;
- difficulté de prévision des dons-projets dans le BGE ;
- faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets.

C'est pour participer à la résolution de cette problématique que nous avons choisi d'intituler notre sujet : ***contribution à l'intégration exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin.***

II- SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

La problématique de notre étude étant dégagée, il nous paraît important de souligner que nous sommes en train de faire une recherche-diagnostic et non une consultation pour la Direction de la Préparation du Budget. Pour cela nous ne pourrions faire une étude complète de tous les problèmes liés à cette problématique, mais nous nous contenterons de sélectionner ceux qui nous paraissent les plus importants pour faire l'objet de notre étude.

L'outil utilisé pour faire cette sélection est le degré de complexité des problèmes spécifiques. Ainsi, le problème de non respect des dates impératives de réponse des ministères sectoriels à la lettre de demande des ressources attendues par projets financés sur dons-projets n'est pas un problème très complexe et peut être facilement résolu par les responsables de la DPB.

Les problèmes spécifiques les plus complexes qu'il nous reste alors à résoudre pour apporter notre contribution à la résolution du problème général qui est celui de l'intégration non exhaustive des flux de dons dans le BGE sont :

- ***problème spécifique n°1*** : inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets ;
- ***problème spécifique n°2*** : difficulté de prévision des dons-projets dans le BGE ;
- ***problème spécifique n°3*** : faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets.

Paragraphe 2 : VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE

La problématique étant dégagée et spécifiée, il nous revient à présent de préciser notre vision globale pour la résolution du problème en étude. Le problème

♦.....♦ 21
général est l'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE. La résolution de ce problème passe par celle des problèmes spécifiques qui lui sont liés.

Ainsi, pour résoudre le problème spécifique relatif à l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets, nous ferons recours à une approche générique basée sur les mécanismes de création et de mise en place d'organe étatique.

En ce qui concerne les difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE, nous ferons référence à une approche générique basée sur les systèmes de prévision des dons dans le BGE et l'importance de l'enregistrement des flux financiers et comptables.

Enfin, pour résoudre le problème spécifique du faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets, l'approche générique que nous allons utiliser sera basée sur la présentation des procédures d'exécution de dépenses des dons reçus.

Pour résoudre le problème général en étude, nous suivrons les séquences suivantes :

- 1- fixation des objectifs de la recherche ;
- 2- identification des causes supposées être à la base des différents problèmes spécifiques ;
- 3- formulation des hypothèses de recherche ;
- 4- conception du tableau de bord de l'étude ;
- 5- revue de la littérature ;
- 6- choix de l'outil de mobilisation des données ;
- 7- choix de l'outil d'analyse des données ;
- 8- mobilisation des données ;
- 9- vérification des hypothèses;
- 10-établissement du diagnostic de l'étude ;
- 11-approches de solutions aux différents problèmes spécifiques étudiés ;
- 12-conditions de leur mise en œuvre.

Telle est notre vision globale de résolution de la problématique de l'intégration exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin.

CHAPITRE PREMIER :

**CONCEPTION DU CADRE THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR
L'INTEGRATION EXHAUSTIVE DES FLUX DE
DONS-PROJETS DANS LE BGE**

Dans ce chapitre, nous allons présenter, d'une part, le cadre théorique de notre étude et, d'autre part, sa méthodologie.

SECTION 1 : Objectifs de l'étude et revue de la littérature

Nous allons présenter dans un premier paragraphe le tableau de bord de notre étude, tableau comportant les objectifs et hypothèses de recherche, puis, dans un second paragraphe, nous ferons la revue de la littérature.

Paragraphe 1 : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE

Une fois les objectifs fixés, nous aurons à déterminer les causes supposées être à la base de nos problèmes spécifiques afin de formuler des hypothèses de recherche.

I- OBJECTIFS ET HYPOTHESES

Avant de fixer les objectifs de l'étude, il convient de rappeler les problèmes à résoudre. Ces problèmes sont :

Problème général :

Persistance des facteurs d'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE.

Problèmes spécifiques:

- inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets ;
- difficulté de prévision des dons-projets dans le BGE ;
- faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets.

A- OBJECTIFS DE L'ETUDE ET RESULTATS ATTENDUS

Les objectifs seront fixés en termes d'objectifs de développement et en termes d'objectifs de recherche.

1- Objectifs de développement

L'objectif général de développement de notre étude est de **contribuer à l'éradication des facteurs de l'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin.**

Les objectifs spécifiques de développement sont formulés à partir des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit pour nous de :

- **proposer les conditions nécessaires à la création d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets ;**
- **proposer des bases techniques pour une facilité de la prévision des dons-projets dans le BGE ;**
- **suggérer les modalités de bonne exécution des dépenses financées sur dons-projets.**

2- Objectifs de recherche

L'objectif général de recherche est de **déterminer les conditions d'éradication des facteurs de l'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin.**

Nos objectifs spécifiques de recherche sont :

- **analyser les conditions nécessaires à la création d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets ;**
- **évaluer des bases techniques pour une facilité de la prévision des dons-projets dans le BGE ;**
- **identifier les modalités de bonne exécution des dépenses financées sur dons-projets.**

3- Résultats attendus

Le résultat général attendu est qu'à l'issue de nos recherches, **les conditions d'éradication des facteurs de l'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin sont déterminées.**

Les résultats spécifiques attendus sont :

- **à la fin de l'étude, les conditions nécessaires à la création d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets sont analysées ;**
- **à la fin de l'étude, les bases techniques pour une facilité de la prévision des dons-projets dans le BGE sont évaluées ;**
- **à l'issue de l'étude, les modalités de bonne exécution des dépenses financées sur dons-projets sont identifiées.**

B- HYPOTHESES DE L'ETUDE

Les hypothèses de l'étude concernent essentiellement le niveau spécifique. Leur formulation passe par l'identification des causes probables de chacun des problèmes spécifiques en résolution.

1- Causes et hypothèse liées au problème de l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets

A la base du problème relatif à l'inexistence de structure institutionnelle chargée de la centralisation des flux de dons, nous avons identifié trois causes possibles. Il s'agit de :

- manque de volonté politique ;
- multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des flux de dons-projets ;
- risque de concurrence avec la CAA.

Le manque de volonté politique peut être une cause de l'inexistence de structure institutionnelle chargée de la centralisation des flux de dons-projets. Mais de l'analyse, il ressort que l'Etat béninois a bien la volonté de centraliser les dons-projets reçus. La mission de la CAA entre beaucoup plus dans le cadre des prêts-projets et des allègements qui y sont relatifs que dans celui des dons-projets. Donc ces deux causes ne semblent pas être à la base du problème de l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets.

La cause relative à la multiplicité des organes intervenant dans le processus de centralisation des flux de dons-projets nous paraît beaucoup plus pertinente pour expliquer l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets en ce sens que, pendant notre stage, nous avons noté que plusieurs directions des ministères en charge des finances, du développement et des affaires étrangères interviennent dans le processus de mobilisation des dons projets sans pour autant être spécialisée dans ce domaine et relèguent cette attribution de leurs directions qui est noyée dans beaucoup d'autres attributions.

L'hypothèse liée au problème spécifique n°1 peut alors être formulée de la façon suivante : **la multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des dons-projets explique l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets.**

2- Causes et hypothèse liées aux difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE

Lorsque nous avons analysé le problème lié aux difficultés de prévisibilité des dons-projets dans le BGE, nous avons dégagé trois causes possibles. Il s'agit de :

- détournement des dons obtenus ;
- manque d'informations sur les rubriques et la période couvertes par les dons-projets au niveau des ministères sectoriels ;
- non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels.

Le fait que les dons-projets soient difficilement retracés dans le BGE peut être dû à ce que les coordonnateurs des projets au niveau des ministères sectoriels détournent les dons- projets dont ils sont bénéficiaires à d'autres usages.

Mais il ressort de nos observations que la plupart des dons-projets servent quand même à réaliser les projets pour lesquels ils sont destinés et même s'ils devraient être utilisés à d'autres fins, cela n'explique pas assez leur absence dans le BGE. Nous ne pourrions donc retenir cette cause.

De même, le manque d'informations sur les rubriques et la période couvertes par les dons projets au niveau des ministères ne justifie pas non plus de notre point de vue les difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE.

La cause de ce problème qui nous paraît la plus plausible est celle de la non déclaration au MEF de toutes les promesses de dons-projets reçues par les ministères sectoriels car avant de les enregistrer dans le SIGFiP, il faut qu'ils soient déclarés.

L'hypothèse de recherche en ce qui concerne le problème spécifique n°2 est alors formulée comme suit : **la non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels est à la base des difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE.**

3- Causes et hypothèse liées au problème de faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets

Le problème du faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets nous semble avoir trois causes possibles :

- non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par les agents ;
- existence de procédures de dépenses spécifiques pour chaque bailleur ;
- lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics.

La cause de la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses par les agents peut être écartée du fait que la majeure partie des dépenses exécutées sur les dons-projets le sont par les procédures de passation des marchés publics. Des deux causes possibles restantes, nous pensons que c'est celle de la lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics qui explique le plus le problème du faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets. Cette cause est donc celle que nous supposons être à la base de notre problème spécifique n°3. Ce qui nous amène à formuler notre hypothèse comme suit : **la lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics explique le faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets.**

4- Causes et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques étant les manifestations de la cause et de l'hypothèse générales, nous n'avons pas pu trouver une cause générale qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Par conséquent, **nous ne pouvons pas formuler une hypothèse générale.**

II- TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE

La problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs poursuivis, les causes supposées se trouvant à la base des problèmes et les hypothèses de travail ci-dessus exposés peuvent être résumés dans le tableau de bord de l'étude ci-après.

Tableau n°3 : Tableau de bord de l'étude

Niveaux d'analyse		Problématique	Objectifs de développement	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Niveau Général		Problème Général	Objectif Général	Cause Générale	Hypothèse Générale
		persistance des facteurs d'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE	contribuer à l'éradication des facteurs de l'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin	----	----
Niveaux Spécifiques	1	Problème Spécifique n°1	Objectif Spécifique n°1	Cause Spécifique n°1	Hypothèse Spécifique n°1
		inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets	proposer les conditions nécessaires à la création d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projet	multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des dons-projets	la multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des dons-projets explique l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets
	2	Problème Spécifique n°2	Objectif Spécifique n°2	Cause Spécifique n°2	Hypothèse Spécifique n°2
		difficulté de prévision des dons-projets dans le BGE	proposer des bases techniques pour une facilité de la prévision des dons-projets dans le BGE	non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels	la non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels est à la base des difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE
	3	Problème Spécifique n°3	Objectif Spécifique n°3	Cause Spécifique n°3	Hypothèse Spécifique n°3
		faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets	suggérer les modalités de bonne exécution des dépenses financées sur dons-projet	lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics	la lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics explique le faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets

Source : Résultats de nos investigations

♦.....♦
Paragraphe 2 : REVUE DE LA LITTERATURE

La revue de la littérature nous permet de faire un point des connaissances acquises sur les problèmes en résolution. Pour cela, il sera question d'exposer les contributions antérieures à la résolution des problèmes spécifiques de notre étude que sont :

- ***problème spécifique n°1*** : inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets ;
- ***problème spécifique n°2*** : difficulté de prévision des dons-projets dans le BGE ;
- ***problème spécifique n°3*** : faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets.

Notons au préalable que le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques est sous le couvert de la thématique du problème général en résolution. Pour ce faire, seul un point des connaissances acquises sur les problèmes spécifiques sera exposé.

I- EXPOSE DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE N°1

Les sujets centraux abordés de façon récurrente dans la littérature sur le problème de l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets sont ceux liés à la notion même de dons. En effet, il importe de faire une différence entre les aides budgétaires en général et les dons budgétaires.

La politique de l'aide publique au développement (APD) a débuté vers les années 1960 lorsque les pays riches ont accepté d'apporter une aide financière aux pays pauvres sur la recommandation insistante des Nations Unies. L'objectif étant d'accélérer le développement économique des pays pauvres et de réduire l'écart avec les pays riches.

En finances publiques, alors que les aides budgétaires regroupent ensemble les prêts et les dons liés aux prêts ainsi que les dons projets, les dons proprement dits sont des encaissements non remboursables et sans contrepartie provenant de versements non obligatoires d'autres administrations publiques nationales ou étrangères ou encore d'organisations internationales.

Les dons projets sont les dons qui permettent de financer les projets inscrits au Programme d'Investissement Public.

Pour **Loïc Philip** dans son ouvrage **Finances Publiques : Problèmes généraux et Droit budgétaire et financier (1983)**, le don est une aide qui est beaucoup désintéressée, mais qui n'est absolument pas coordonnée, ce qui conduit souvent à des incohérences dans les objectifs de départ de cette aide. C'est ce qu'il appelle la « bureaucratization de l'aide ».

Depuis quelques années, devant les revendications des pays du tiers monde, on assiste à un dialogue de plus en plus insistant entre donateurs et bénéficiaires. Le plus important est **la Déclaration de Paris** de 2005 qui comprend cinq principes autour desquels sont articulés les engagements pris conjointement par les donateurs et les pays partenaires en matière d'efficacité de l'aide. Il s'agit de :

- **appropriation** : les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement ;
- **alignement** : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. Dans la continuité du principe d'appropriation, l'alignement demande que les pays bénéficiaires soient les véritables acteurs de leur développement ;
- **harmonisation** : les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective. Il s'agit de réduire la complexité des procédures d'octroi et de gestion de l'APD ;
- **gestion axée sur les résultats** : les ressources sont gérées et le processus de décision amélioré en vue d'obtenir des résultats ;
- **responsabilité mutuelle** : les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. Ce principe entend concrétiser un lien réel de partenariat entre les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires.

II- EXPOSE DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE N°2

Compte tenu de la thématique liée à ce problème spécifique, nous essayerons de mettre en exergue les connaissances existantes sur la prévision des dons-projets dans le BGE.

Une évaluation des ressources du BGE doit être faite de manière aussi exacte que possible. Il faut en effet que les entrées se réalisent conformément aux prévisions pour que l'équilibre financier déterminé par la loi des finances soit effectivement respecté (**R. CROS 1994**). Les dons constituent une entrée très importante dans le budget des pays en développement. Les méthodes classiques de prévision des recettes ne sont pas adaptées à la prévision des dons. En effet, les dons ne peuvent pas être prévus suivant la méthode directe, la méthode de la pénultième année, la méthode de la pénultième année corrigée, ni la méthode des moyennes mobiles.

Leurs prévisions sont faites selon la méthode de prévision des subventions et aides budgétaires telles que disposent **la loi organique n°86-21 du 26 Septembre 1986 relative à la loi des finances au Bénin** et la **Directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA**.

La confirmation des négociations devant accorder les dons doit d'abord être obtenue par signature d'une convention de financement avant leur inscription dans les prévisions budgétaires.

Les dons sont des aides budgétaires qui peuvent être en nature ou en espèce. Lorsqu'ils sont en nature, il convient de les évaluer pour pouvoir les enregistrer. En général, les dons ne sont pas affectés et sont simplement inscrits au BGE en recettes.

Au cas où ils sont affectés par les donateurs, leur inscription budgétaire se fait en recettes et en dépenses pour leur montant. Ces dons affectés constituent une exception à la règle de la non affectation des recettes. En effet, d'après cette règle, toutes les recettes doivent être rassemblées en une masse unique et indifférenciée pour financer l'ensemble des dépenses. Ceci permet de renforcer l'unité budgétaire en évitant à l'Etat de disposer de ressources financières éparpillées dans divers budgets, de limiter les gaspillages de ressources en évitant les dépenses n'ayant

♦.....♦³²
aucun intérêt général et de ne pas soumettre l'exécution des dépenses aux aléas de l'encaissement des recettes.

Les fonds de concours illustrent bien le traitement fait aux dons affectés. Les fonds de concours constituent des subventions budgétaires octroyées par des personnes physiques et/ou morales de l'intérieur et/ou de l'extérieur du pays ou par des partenaires au développement qui viennent compléter les ressources nationales pour financer les dépenses d'intérêt général (lutte contre la sécheresse, le paludisme, les épidémies, l'alphabétisation, le secours aux sinistrés en cas d'inondation, la campagne élargie de vaccination, la construction des infrastructures. . .). L'objet de ces fonds de concours est précisé à l'avance et les dépenses qu'ils financent ne doivent pas être détournées de cet objet. Ils sont inscrits en recettes dans le BGE, suivant la comptabilité des droits constatés, et un crédit de même montant est ouvert par arrêté du ministre chargé des Finances au profit du ministère sectoriel concerné. L'emploi des fonds doit être conforme à la volonté du donateur.

ECADRE N°1 : Cacul de ratios avec les dons

Rappel de la formule de calcul du solde budgétaire de base en pourcentage du PIB nominal :

$$[(\text{Recettes totales hors dons} - \text{Dépenses courantes} - \text{Dépenses d'investissement sur ressources internes}) / \text{PIB nominal}] \times 100.$$

Calcul du solde budgétaire de base corrigé du montant total des dons budgétaires et des ressources PPTTE utilisées rapporté au PIB nominal

$$[(\text{Recettes totales hors dons} + \text{dons budgétaires ayant financé les dépenses courantes et les dépenses d'investissement public} + \text{ressources PPTTE utilisées} - \text{Dépenses courantes} - \text{Dépenses d'investissement sur ressources internes}) / \text{PIB nominal}] \times 100.$$

Calcul du ratio des dépenses d'investissement public sur ressources internes corrigées des dons budgétaires et des ressources PPTTE rapportées aux recettes fiscales

$$[(\text{Total des dépenses d'investissement public sur ressources internes} - \text{dépenses d'investissement financées sur ressources PPTTE} - \text{dépenses d'investissement financées sur dons budgétaires}) / \text{recettes fiscales}] \times 100$$

Calcul du ratio de la masse salariale corrigée des dons budgétaires et des ressources PPTTE rapportée aux recettes fiscales

$$[(\text{Masse salariale totale} - \text{masse salariale financée sur ressources PPTTE} - \text{masse salariale financée sur dons budgétaires}) / \text{recettes fiscales}] \times 100.$$

♦.....♦
**III- EXPOSE DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES SUR LE PROBLEME
SPECIFIQUE N°3**

La thématique liée à ce problème s'inscrit dans une logique de célérité de la procédure d'exécution des dépenses publiques. Les dépenses publiques dont il s'agit ici sont celles passées par marchés publics.

C'est **Alison Johnson et Matthew Martin** qui nous apportent des outils d'analyse sur le problème du faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets. Pour ces auteurs, dans leur publication intitulée **Mobilisation des ressources extérieures par les pouvoirs publics (2004)**, la responsabilité de cette situation est partagée entre les donateurs et les pouvoirs publics. En ce qui concerne les donateurs, leurs principales procédures qui influent sur le décaissement et l'utilisation de l'aide extérieure sont la procédure de l'aide liée, les procédures d'appel d'offre et les calendriers de décaissement.

L'aide liée est définie comme les dons, prêts ou crédits publics lorsque la livraison des biens et services est limitée à ceux du pays du donateur/créancier, ou à un groupe de pays, ce qui ne comprend pas la plupart des pays en voie de développement. En d'autres termes, il n'y a aucune concurrence, si ce n'est limitée, pour l'approvisionnement en biens et services.

L'aide liée est principalement une question concernant l'aide bilatérale car la plupart des donateurs/créanciers multilatéraux, comme la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement et d'autres banques régionales de développement, exigent une passation de marché internationale.

Dans les cas les plus restrictifs, le donateur/créancier exigera que tout ou partie des fonds soit dépensé dans le pays du donateur/créancier, même si les biens et services achetés peuvent être achetés moins cher ailleurs et avec des coûts de transport moindres. Cela soulève la question de l'optimisation des ressources et il a été estimé que l'aide liée peut réduire la valeur de l'aide jusqu'à 75 % par rapport à la passation de marché dans le pays bénéficiaire et jusqu'à 25 % ou 40 % comparé aux sources externes moins chères. Lier l'aide à l'expatriation du personnel ou des experts du pays du donateur/créancier est également largement répandu pour les projets d'assistance technique, où les salaires et prestations des expatriés peuvent multiplier les coûts par 10. C'est pourquoi cette procédure a été largement critiquée par les bénéficiaires et les donateurs/créanciers, pour qui la qualité de l'aide est

♦.....♦34
importante. D'un autre côté, certains donateurs/créanciers ont exigé de poursuivre l'aide liée, expliquant que cela est essentiel à la promotion des exportations et par conséquent au secteur des affaires et au soutien politique de leur programme d'aide.

Tandis que certains donateurs/créanciers ne lient plus les biens et services eux-mêmes, en pratique ils continuent à le faire puisqu'ils exigent que les biens soient transportés et/ou assurés par des sociétés de leur propre pays. C'est ce qu'on appelle « l'aide indirectement liée ». Un autre type d'aide indirectement liée peut se produire lorsque l'accès à l'information sur le soutien d'un donateur/créancier est si difficile que seules les sociétés du pays du donateur/créancier peuvent y accéder facilement, ou lorsque les représentants commerciaux du donateur/créancier dans le pays préviennent de façon non officielle leurs sociétés suffisamment tôt des projets à venir, leur offrant un avantage déloyal en termes de passation de marché. Un autre exemple peut consister en l'offre marché à des « représentants » ayant des liens étroits avec les exportateurs du pays du donateur/créancier.

Pour les projets importants, les donateurs/créanciers exigent souvent un processus d'appels d'offres concurrentiel pour l'obtention de marchés, en particulier pour la construction et l'approvisionnement en équipement. Si le processus d'appels d'offres est international, alors la procédure peut prendre plusieurs mois dans la mesure où il faudra faire publier des annonces dans la presse internationale et il faudra du temps pour préparer les offres, les soumettre et les évaluer avant que le marché ne soit octroyé. Une fois le marché octroyé et signé, il se peut qu'il y ait des retards dans le choix des conseillers pour suivre le travail en question.

Le calendrier des décaissements peut être influencé par l'exercice du donateur/créancier. L'approbation et le déblocage de fonds au début de l'exercice du donateur/créancier peuvent être plus lents tandis qu'ils peuvent être précipités vers la fin de l'exercice, lorsque les donateurs/créanciers veulent clore leurs comptes annuels.

Les donateurs/créanciers ne sont pas les seuls responsables des retards dans les projets et les décaissements. Les pouvoirs publics peuvent eux aussi occasionner des retards. Les procédures des pouvoirs publics pour la préparation et l'évaluation d'appels d'offres et l'octroi de marché peuvent être pénibles et prendre du temps, en particulier si elles résultent en de grandes quantités de documents devant être approuvés par de nombreux départements ou agences publics. Dans certains cas, il

♦.....♦35
se peut qu'il n'y ait pas suffisamment de personnel qualifié pour s'occuper de ces questions, ce qui peut aussi entraîner des retards. La formation du personnel existant ou la nomination de nouveau personnel prend également du temps.

SECTION 2 : Choix de la méthodologie de l'étude et mobilisation des données

Cette section expose la méthodologie que nous avons adoptée dans la réalisation de ce travail de recherche et la manière dont nous avons mobilisé les données.

Paragraphe 1 : APPROCHES THEORIQUES ET METHODES EMPIRIQUES

Dans ce paragraphe, nous procéderons au choix de l'approche théorique qui convient à la résolution de chacun des problèmes spécifiques. Par la suite, nous présenterons la dimension empirique de notre travail.

I- APPROCHES THEORIQUES

Les normes et repères d'amélioration retenus ainsi que les outils d'analyse des données collectées feront l'objet de ce titre.

A- PRESENTATION DES NORMES ET REPERES DE RESOLUTION

Nous présenterons pour chaque problème spécifique les normes et repères retenus pour sa résolution. Il s'agit de faire ressortir, à cette étape de notre étude, les aspects visibles qui montreront qu'il y a amélioration du problème en résolution.

1- Le problème de l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets

Nous dirons que ce problème connaîtra une amélioration notable lorsqu'il existera au Bénin une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets de tous les ministères sectoriels et institutions de l'Etat.

2- Le problème lié aux difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE

Ce problème sera considéré comme résolu lorsque tous les dons-projets seront prévus et bien retracés dans le BGE.

3- Le problème du faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets

Ce problème sera résolu si les procédures de passation des marchés publics sont moins lourdes, tant au niveau des pouvoirs publics qu'à celui des donateurs et que si ces derniers ne lient plus leurs aides.

B- OUTILS D'ANALYSE DES DONNEES COLLECTEES

Nous présenterons les seuils de décision qui nous permettent de vérifier chacune des hypothèses formulées dans notre tableau de bord. Ces seuils de décision concernent donc essentiellement les données d'ordre spécifique recueillies au cours de notre enquête.

1- Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°1

La cause réelle se trouvant à la base du problème de l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets sera identifiée lors de notre enquête par la réponse que donneraient plus de la majorité absolue des personnes enquêtées.

2- Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°2

L'hypothèse n°2 sera vérifiée si plus de 70% des personnes enquêtées énoncent la même cause à la base du problème lié aux difficultés de prévision des flux de dons-projets que celle énoncée par cette hypothèse.

3- Seuils de décision liés à la vérification de l'hypothèse n°3

La cause réelle se trouvant à l'origine du problème du faible taux d'exécution des dépenses financées sur les dons-projets sera celle qu'identifieront au moins 40% des personnes que nous enquêterons.

II- METHODES EMPIRIQUES

Il s'agit pour nous de présenter les méthodes que nous comptons adopter pour réaliser notre enquête et les outils utilisés pour en exposer les résultats.

A- OBJECTIFS ET NATURE DE L'ENQUETE, IDENTIFICATION DE LA CIBLE

Nous identifierons, d'une part, les objectifs de notre enquête puis, d'autre part, sa nature et la cible que nous comptons viser.

1- Objectifs de l'enquête

Notre enquête a pour objectif général de déceler les causes réelles se trouvant à la base des problèmes spécifiques de la problématique en résolution, et par conséquent de vérifier les hypothèses émises.

Ainsi, de façon spécifique, nous aurons à vérifier si :

- la multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des dons-projets explique l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets ;
- la non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels est à la base des difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE ;
- la lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics explique le faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets.

2- Nature de l'enquête et identification de la cible

Nos recherches sont faites à partir d'un questionnaire comportant des questions ouvertes et fermées conçues sur la base des problèmes spécifiques en résolution. Le questionnaire, présenté à l'annexe n°1, a été soumis à tous les agents techniques de la DPB, notre lieu de stage, ainsi qu'à d'autres agents des ministères sectoriels.

B- ECHANTILLONNAGE ET OUTILS DE PRESENTATION DES DONNEES

Nous allons préciser l'échantillon de notre enquête et les outils à utiliser pour présenter les résultats.

1- Echantillonnage

Tous les agents intervenant dans le processus de budgétisation des dons-projets intéressent notre enquête. Mais ne pouvant questionner de façon exhaustive tous ces acteurs, nous avons opté pour un sondage. Nous avons donc effectué notre enquête sur un échantillon de cette population mère identifiée. Cet échantillon est composé de 60 personnes réparties comme le présente le tableau n°4.

Tableau n°4 : Effectifs de chaque catégorie de la population

Population enquêtée	Effectifs
DPB	1
Chefs services de la DPB	2
Chefs divisions de la DPB	7
Autres agents de la DGB	18
Autres agents du MEF et des ministères sectoriels	32
TOTAL	60

Source : Conçu par nous même

L'échantillon que nous avons retenu est donc composé du DPB, de deux (02) chefs de Services et de sept (07) chefs de Divisions de la DPB, de dix-huit (18) autres agents de la DGB et de trente-deux (32) autres agents du MEF et des ministères sectoriels.

2- Outils de présentation des données

Les données recueillies à partir du questionnaire seront présentées par la méthode des tris à plat. Leurs représentations graphiques se feront sous forme d'histogrammes.

Paragraphe 2 : MOBILISATION DES DONNEES

Nous présenterons ici la préparation de l'enquête, la mobilisation des données et leur dépouillement.

I- PREPARATION ET REALISATION DE L'ENQUETE

Dans le souci de bien réaliser notre enquête, nous avons d'abord réalisé une pré enquête. Cette dernière a consisté à élaborer le questionnaire que nous avons d'abord testé sur un nombre restreint d'individus ne faisant pas partie de notre échantillon. Les résultats sont ensuite dépouillés et analysés afin de vérifier la cohérence du questionnaire et d'en corriger les imperfections. La pré enquête nous a également permis de nous familiariser d'avantage avec notre questionnaire. Elle a duré trois jours.

Nous avons réalisé l'enquête proprement dite au cours du mois de décembre 2011. Elle s'est déroulée au sein du MEF, de deux autres ministères sectoriels que sont le ministère en charge de la famille et celui en charge de la santé ainsi qu'au sein d'une Institution de l'Etat, la Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication. Les questionnaires ont été soumis aux directeurs, chefs de services et chefs de divisions ainsi qu'aux autres agents que nous avons ciblés dans notre échantillonnage. Les personnes enquêtées sont habituées aux questions de préparation budgétaire.

La technique d'enquête par sondage adoptée a été d'un grand apport pour nos recherches. Mais nous avons également utilisé la technique de l'observation directe pour procéder à la vérification des informations recueillies par questionnaire à partir des faits et phénomènes observables directement.

II- DEPOUILLEMENT DES DONNEES

Les données issues de notre enquête sont dépouillées de façon manuelle. Leur traitement quantitatif est fait au moyen du logiciel Excel. Ces données sont présentées et analysées dans le chapitre suivant.

CHAPITRE DEUXIEME :

**PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS
DE L'ENQUETE, PROPOSITIONS DE SOLUTIONS
POUR UNE INTEGRATION EXHAUSTIVE DES
FLUX DE DONS-PROJETS DANS LE BGE**

Dans ce chapitre, nous allons présenter et analyser les résultats de notre enquête afin de vérifier les hypothèses de recherche et d'établir le diagnostic. Ensuite, nous donnerons des approches de solutions aux problèmes spécifiques en résolution puis nous énoncerons les conditions de leur mise en œuvre.

SECTION 1 : Présentation et analyse des données : établissement du diagnostic

Nous allons, d'une part, présenter et analyser les données issues de notre enquête puis, d'autre part, procéder à la vérification des hypothèses et à l'établissement du diagnostic.

Paragraphe 1 : PRESENTATION DES DONNEES RECUEILLIES ET GRANDES TENDANCES

La réalisation de notre enquête a connu quelques limites. Mais celles-ci ne sauront remettre en cause les données que nous avons pu recueillir.

I- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES

Les données mobilisées au cours de l'enquête seront présentées et analysées par problème spécifique.

A- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AU PROBLEME DE L'INEXISTENCE D'UNE STRUCTURE SPECIALISEE CHARGEE DE LA CENTRALISATION DES FLUX DE DONNS-PROJETS

Du questionnaire adressé aux différents individus de notre échantillon, il ressort que les enquêtés comprennent bien la notion de dons-projets et sont unanimes sur l'importance de la création d'un organe chargé de la centralisation de ces dons. Cette réaction des enquêtés se confirme par le fait que, à la question de savoir si les flux de dons-projets sont centralisés au Bénin, les enquêtés ont répondu à l'unanimité non, même si une petite partie de l'échantillon pense que c'est la CAA qui s'en occupe.

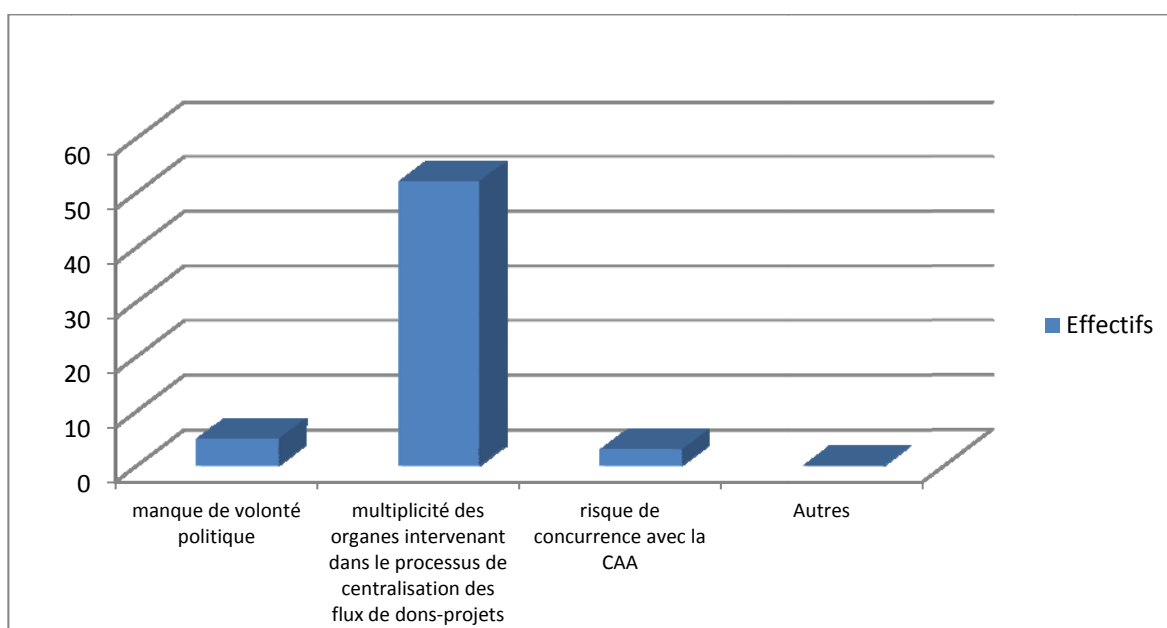
De façon spécifique, lorsque nous avons posé la question de savoir ce qui explique l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets, les réponses données par notre échantillon sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau n°5 : Avis des enquêtés sur la cause du problème spécifique n°1

Réponses données	Effectifs	Fréquences relatives
manque de volonté politique	5	8,33%
multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des flux de dons-projets	52	86,67%
risque de concurrence avec la CAA	3	5%
Autres	0	-
TOTAL	60	100%

Source : Résultats de notre enquête

Figure n°1 : Avis des enquêtés sur la cause du problème spécifique n°1



Source : Réalisé à partir du tableau n°5

Ces données montrent que 86,67% des personnes enquêtées retiennent la cause de la multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des flux de dons-projets comme étant à la base du problème de l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets. 8,33% d'entre elles pensent que le manque de volonté politique est à la base de ce problème et 5% déclarent que le problème est causé par le risque de concurrence avec la CAA. Aucun enquêté n'a identifié une autre cause à la base du problème.

**B- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AUX DIFFICULTES
DE PREVISION DES FLUX DE DONNS-PROJETS DANS LE BGE**

Plus de la moitié des personnes à qui nous avons soumis notre questionnaire ont répondu oui à la question de savoir si la prévision des flux de dons-projets dans le BGE connaît réellement de difficultés selon eux ; mais les avis divergent beaucoup quant aux raisons de ces difficultés.

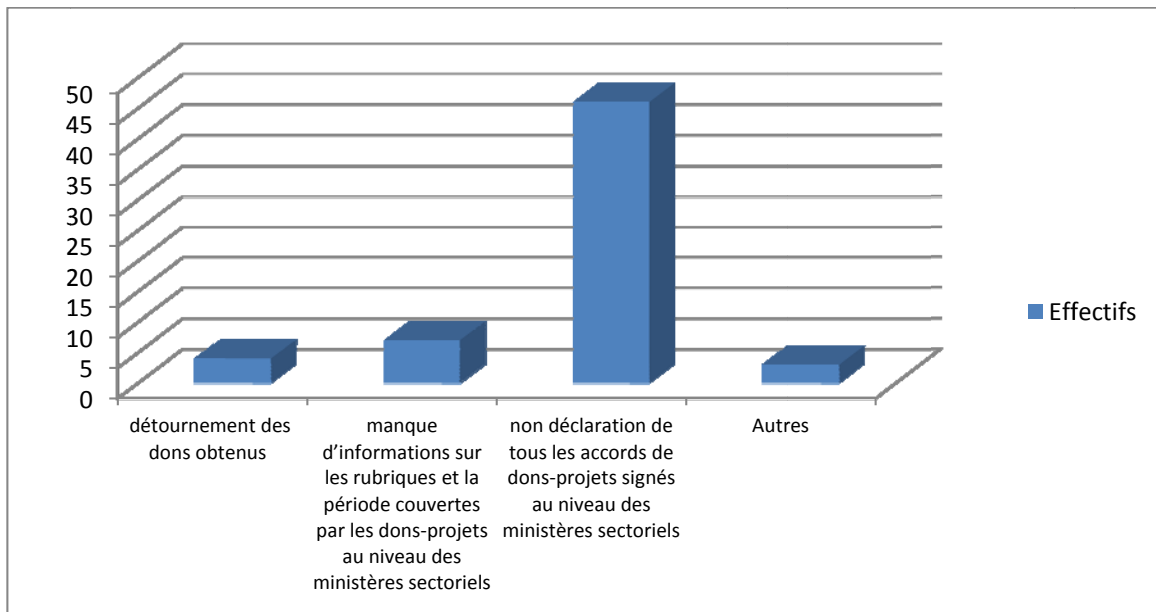
Les raisons données par les personnes que nous avons enquêtées par rapport au problème spécifique n°2 concernant les difficultés de prévision des flux de dons-projets dans le BGE sont présentées dans le tableau ci-après :

Tableau n°6 : Cause du problème spécifique n°2 selon les personnes enquêtées

Causes	Effectifs	Fréquences relatives
détournement des dons obtenus	4	6,67%
manque d'informations sur les rubriques et la période couvertes par les dons-projets au niveau des ministères sectoriels	7	11,67%
non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels	46	76,67%
Autres	3	5%
TOTAL	60	100%

Source : Résultats de notre enquête

Figure n°2 : Cause du problème spécifique n°2 selon les personnes enquêtées



Source : Réalisé à partir du tableau n°6

De l'analyse de ces résultats, il ressort que 76,67% des personnes enquêtées estiment que c'est la non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels qui est à la base du problème spécifique n°2. Seulement 11,67% d'entre elles estiment que ce problème est dû au manque d'informations sur les rubriques et la période couvertes par les dons projets au niveau des ministères sectoriels et 6,67% avancent la raison de détournement des dons obtenus. 5% des enquêtés ont pensé que d'autres raisons sont à la base de ce problème. Pour ces derniers, il faut surtout revoir tout le processus de préparation du budget et remettre en cause les techniques de mobilisation des dons.

C- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AU PROBLEME DU FAIBLE TAUX D'EXECUTION DES DEPENSES FINANCEES SUR DONNS- PROJETS

Par rapport à ce problème, les avis des personnes que nous avons enquêtées convergent tous vers le même point : les dons accordés au Bénin ne sont pas utilisés de façon optimale.

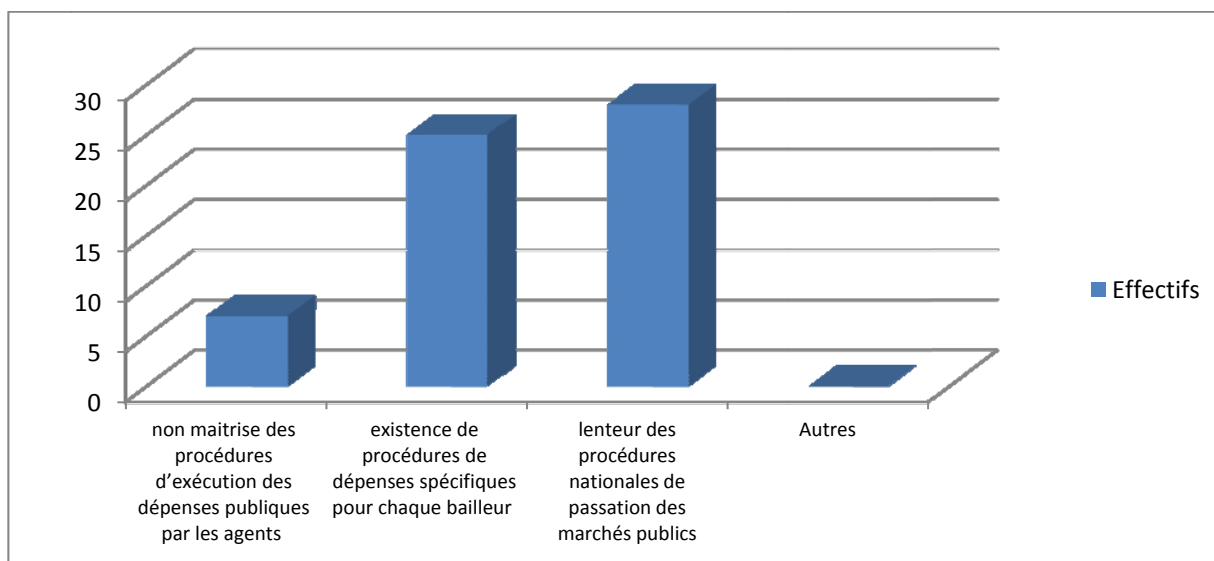
Le tableau suivant présente les données que nous avons recueillies sur le problème spécifique n°3 lors de nos investigations.

Tableau n°7: Données recueillies sur la cause du problème spécifique n°3

Causes	Effectifs	Fréquences relatives
non maitrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par les agents	7	11,67%
existence de procédures de dépenses spécifiques pour chaque bailleur	25	41,67%
lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics	28	46,67%
Autres	0	0%
TOTAL	60	100%

Source : Résultats de notre enquête

Figure n° 3 : Données recueillies sur la cause du problème spécifique n°3



Source : Réalisé à partir du tableau n°7

Le tableau n°7 nous montre que 46,67% des personnes interrogées déclarent que c'est la lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics qui explique le problème du faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets. 41,67% d'entre elles estiment plutôt que ce problème est dû à l'existence de procédures de dépenses spécifiques pour chaque bailleur. Pour eux, les bailleurs exigent des procédures qui ne facilitent pas le décaissement et l'utilisation rapides des dons-projets. 11,67% pensent que ce problème spécifique n°3 existe à cause de

♦.....♦46
la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par les agents qui travaillent sur la chaîne d'exécution des dépenses financées par dons-projets. Aucun individu de notre échantillon ne nous a orienté vers une autre cause.

II- LIMITES DES DONNEES RECUEILLIES

La fiabilité et la qualité des données mobilisées sont limitées par les difficultés que nous avons rencontrées lors de notre enquête. Au nombre de celles-ci, nous pouvons citer la réticence des agents interrogés à nous fournir les informations que nous leur demandons, et même le refus catégorique de certains de nous aider, ou encore la négligence d'autres dans les réponses à nos questions. Par ailleurs, il ne nous a pas été possible de consulter un certain nombre de documents en raison de leur confidentialité selon la plupart des responsables. Toutefois, ces limites ne sont pas de nature à compromettre le caractère scientifique et technique des résultats de notre recherche.

Paragraphe 2 : ANALYSE DES DONNEES :

ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Après avoir cherché à déceler les causes réelles se trouvant à la base de chacun des problèmes spécifiques que nous avons l'intention de résoudre, nous allons à présent procéder à la vérification des hypothèses formulées au début de notre étude, puis en établir les éléments de diagnostic.

I- VERIFICATION DES HYPOTHESES DE L'ETUDE

Les hypothèses de notre étude seront vérifiées à partir des résultats que nous avons obtenus à l'issue de notre enquête et des seuils de décision que nous nous sommes fixé au niveau du choix des outils d'analyse de notre travail.

A- DEGRE DE VERIFICATION DE L'HYPOTHESE N°1

Selon le seuil de décision choisi, la cause identifiée par la majorité absolue des personnes enquêtées sera retenue comme cause réelle se trouvant à la base du problème spécifique n°1. Or 86,67% de ces personnes ont identifié la cause de la multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des flux de dons-projets comme étant à la base du problème spécifique n°1.

C'est cette même cause que nous avons supposée être à la base du problème de l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets. L'hypothèse n°1 est donc entièrement vérifiée.

B- DEGRE DE VERIFICATION DE L'HYPOTHESE N°2

Les résultats de l'enquête montrent que 76,67% des personnes enquêtées ont identifié la même cause que celle que nous avons supposée être à la base du problème spécifique n°2 comme étant la cause réelle à la base de ce problème. Ces résultats viennent donc confirmer l'hypothèse n°2 selon laquelle la non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels est à la base des difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE. Nous en déduisons que l'hypothèse n°2 est totalement vérifiée.

C- DEGRE DE VERIFICATION DE L'HYPOTHESE N°3

Les résultats de notre enquête ne confirment qu'en partie notre hypothèse n°3. Selon notre seuil de décision, la cause réelle se trouvant à l'origine du problème du faible taux d'exécution des dépenses financées sur les dons-projets sera celle qu'identifieront au moins 40% des personnes que nous enquêterons. Mais l'analyse des résultats nous a montré que deux causes différentes ont été identifiées par au moins 40% de notre échantillon. Ces deux causes sont l'existence de procédures de dépenses spécifiques pour chaque bailleur et la lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics. Notre hypothèse n°3 est alors partiellement vérifiée.

II- ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Le diagnostic consiste pour nous à affecter à chaque problème la cause réelle se trouvant à sa base.

A- ELEMENT DE DIAGNOSTIC N°1

La multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des dons-projets explique l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets.

B- ELEMENT DE DIAGNOSTIC N°2

La non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels est à la base des difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE.

C- ELEMENT DE DIAGNOSTIC N°3

La lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics et l'existence de procédures de dépenses spécifiques pour chaque bailleur expliquent toutes les deux le faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets.

SECTION 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Nous allons, dans cette section, proposer des approches de solutions aux différents problèmes spécifiques et exposer les conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS

Les approches de solutions sont des mesures d'éradication des problèmes en étude.

I- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME DE L'INEXISTENCE D'UNE STRUCTURE SPECIALISEE CHARGEE DE LA CENTRALISATION DES FLUX DE DONS-PROJETS

Les résultats de notre enquête ont révélé que c'est parce qu'il y a beaucoup de directions et cellules qui interviennent dans le processus de mobilisation des dons-projets qu'il est difficile de centraliser les flux de ces derniers. Dans nos recherches, nous avons noté qu'il existe non seulement au niveau sectoriel des structures qui interviennent dans le processus de gestion du don mais également au niveau du MEF, du ministère en charge du développement et de celui en charge des affaires étrangères, il y a aussi des directions et cellules qui disposent d'attributions en la matière. Au nombre de celles-ci, nous pouvons citer la Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement, la Direction Générale de Suivi des Projets et Programmes, la Cellule de Coordination de l'Aide au Développement, la Direction de Coordination des Ressources Extérieures et même la Caisse Autonome d'Amortissement. Les attributions de chacune de ces directions et institutions renvoient à la notion de centralisation des dons-projets. Mais elles ne s'en occupent pas réellement. Le problème semble être lié aux chevauchements de compétence de coordination interne au niveau du Gouvernement.

Cette compétence est non seulement répartie entre ces directions et cellules, mais elle est surtout noyée dans d'autres attributions de ces dernières de sorte qu'elles s'en occupent par conséquent beaucoup moins. Elles ne transmettent surtout pas leurs données à la DPB pour intégration dans le BGE. Les responsables de la DPB se contentent juste des centralisations déjà faites dans les ministères sans s'adresser à un autre organe afin de confronter les différents chiffres.

Les règles du jeu ne sont donc pas claires dans les relations entre le Gouvernement et les bailleurs de fonds. Les partenaires techniques et financiers reçoivent des requêtes non coordonnées de plusieurs instances gouvernementales, les accords sont signés à des niveaux différents (CAA, MEF, Ministère chargé du développement, DCRE, Ministère des Affaires Etrangères, Ministères sectoriels) sans que le Gouvernement ait une vision globale.

Compte tenu de ces constats effectués lors de nos observations de stage, constats confirmés par notre enquête sur le terrain, notre principale proposition pour la résolution de ce problème d'inexistence d'une structure spécialisée dans la centralisation des flux de dons-projets est la création d'une unique Cellule Nationale de Centralisation des Dons. Outre la création de cette cellule unique, nous proposons qu'un texte soit pris pour mettre fin aux activités d'autres directions ou cellules qui intervenaient précédemment dans le processus de mobilisation des dons. Cette Cellule sera logée au sein de la Présidence de la République et sera chargée de coordonner l'ensemble des informations relatives à la totalité des dons faits au Bénin, en amont et en aval. En conseil des ministres, chaque ministre devra fournir les renseignements nécessaires aux dons-projets de son département. En étroite collaboration avec la DPB, la cellule sera aussi chargée d'évaluer le montant des dons en nature et fournira à cette dernière les informations nécessaires à la préparation du BGE en ce qui concerne les dons-projets. Il sera ainsi plus facile d'obtenir de manière exhaustive le niveau des dons accordés au Bénin.

II- APPROCHES DE SOLUTIONS AUX DIFFICULTES DE PREVISION DES FLUX DE DONS-PROJETS DANS LE BGE

Il s'est révélé au terme de notre enquête que c'est parce que les accords de dons signés au niveau des ministères sectoriels ne sont pas systématiquement déclarés à la DPB lors de la préparation du BGE que tous les flux de dons-projets ne sont pas prévus et retracés dans ce dernier. Pour résoudre ce problème, nous

♦.....♦50
proposons qu'il soit prévu un circuit d'informations fiable entre le niveau sectoriel et le niveau de centralisation. La détermination des prévisions sur les dons-projets devra se faire conformément aux règles de transmission et d'enregistrement ainsi qu'au format fixé par un Arrêté interministériel portant réglementation du circuit d'informations sur les dons. Les partenaires techniques et financiers, les agences d'exécution, les unités de projets, les services d'administration en charge de la gestion des dons-projets et les services dépensiers sont tenus, pour la crédibilité des données prévisionnelles, au respect de ce circuit de transmission et aux sources convenues.

Il faudrait la mise en place au niveau sectoriel d'outils efficaces de collecte des informations relatives aux dons-projets et s'assurer à ce niveau de la qualité des signataires des conventions de dons.

Les documents suivants pourraient servir de pièces justificatives pour la prévision des dons-projets en vue de leur intégration dans le BGE :

- les accords des dons conclus entre le Gouvernement et les partenaires bilatéraux, multilatéraux ou structures non gouvernementales nationales ;
- les procès-verbaux de conciliation des données entre la Cellule Nationale de Centralisation des dons, les services bénéficiaires et les partenaires ;
- une fiche d'identification du don comprenant :
 - le type de don (en nature ou en espèce),
 - le nom du donateur,
 - le montant en devise et l'équivalent en francs CFA,
 - le nom du projet bénéficiaire,
 - le secteur d'activités,
 - la localisation géographique.

La bonne traçabilité de tous les flux de dons-projets dans le BGE pourra servir de base de calcul fiable aux différentes modalités de calcul des soldes budgétaires comme le prévoit le règlement n° 07/2006/CM/UEMOA portant adoption des modalités de calcul du solde budgétaire de base corrigé des ressources Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) et des dons budgétaires.

Le solde budgétaire de base corrigé du total des ressources PPTTE et des dons budgétaires, rapporté au PIB nominal, est un indicateur complémentaire du critère clé

♦.....♦51
du Pacte de convergence. Il est obtenu en ajoutant aux recettes totales hors dons le montant des dons budgétaires et le montant des ressources PPTTE ayant financé les dépenses courantes et les dépenses d'investissement public.

Le calcul de ces différents soldes et ratios est d'une grande importance, or, si le montant des dons-projets dans le BGE n'est pas juste et sincère, alors ces soldes et ratios ne le seront pas non plus.

III- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME DU FAIBLE TAUX D'EXECUTION DES DEPENSES FINANCEES SUR DONNS-PROJETS

Pour remédier à la situation de faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets, il faut passer à la correction des procédures d'exécution des dépenses financées sur dons-projets tant au niveau national qu'à celui des bailleurs. Comme le prévoit la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, les deux parties doivent aligner leurs procédures et les harmoniser. L'alignement de l'aide constitue pour les donateurs de s'aligner sur les systèmes et institutions du pays partenaire et l'harmonisation consiste en la mise en place de procédures simplifiées, le partage d'informations et la mise en place de dispositifs communs.

Le renforcement des capacités et la confiance dans les systèmes nationaux est une question importante. Les donateurs doivent avoir un plan de déboursement et une confiance renforcée dans le système de passation des marchés publics. Ils doivent faire preuve de transparence pour les aides non alignées aux procédures budgétaires (en fournissant des données à temps au Gouvernement pour régulariser les dépenses a posteriori au niveau du suivi budgétaire).

La période de décaissement en terme de prévision doit correspondre à celle de décaissement en terme d'exécution et cette période doit être connue et convenue entre les deux parties.

En ce qui concerne les procédures nationales, les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la réforme du système de passation des marchés publics au Bénin ne sont pas à négliger. Le nouveau code de passation des marchés publics mis en vigueur en août 2009 introduit un nouveau cadre institutionnel du système de passation des marchés publics. Ce nouveau cadre, en plus des acteurs traditionnels que sont le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre, la commission de passation des marchés publics et l'autorité chargée de l'approbation du marché public, fait

♦.....♦52
apparaître de nouveaux acteurs que sont l'Autorité de Régulation des Marchés Publics, la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics et les Cellules de Contrôle des Marchés Publics.

L'Autorité de Régulation des Marchés Publics constitue un organe tripartite composé du secteur public, du secteur privé et de la société civile. Nous proposons dans le cadre des rapports que l'administration entretient avec les donateurs, d'introduire dans cet organe un nouvel acteur que constitue le groupe des bailleurs.

En dessous du seuil de passation des marchés publics, la procédure d'exécution des dépenses sur les dons-projets doit aussi être harmonisée et s'aligner sur les procédures simplifiées nationales.

Paragraphe 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS

Les approches de solutions aux différents problèmes étant suggérées, nous allons à présent proposer aux autorités, d'une part, puis à l'endroit des partenaires techniques et financiers, d'autre part, des mesures à prendre pour que ces solutions soient efficaces et efficientes.

I- RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES AUTORITES BENINOISES

A l'endroit des autorités, nous recommanderions d'adopter les mesures suivantes :

- prendre un décret portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Cellule Nationale de Coordination des Dons ;
- améliorer la gouvernance administrative en vue de renforcer le dispositif institutionnel de la gestion et de la coordination de l'aide publique au développement ;
- prendre des mesures administratives et institutionnelles afin de renforcer le contrôle parlementaire et d'inciter les parlementaires à voter à bonne date, les lois des finances et les lois de règlement pour améliorer la gestion des finances publiques ;
- renforcer la participation des organisations de la société civile à l'élaboration des politiques de développement et au contrôle citoyen ;
- prendre tous les décrets d'application du nouveau code des marchés publics ;
- resserrer les liens entre les résultats et le processus de planification et de budgétisation ;

- ♦.....♦53
- élaborer et mettre en œuvre un plan de renforcement des capacités et de valorisation des ressources humaines de la structure en charge de la centralisation des dons ainsi que ceux de la DPB et mettre à leur disposition les moyens matériels adéquats ;
 - mettre en place un système de suivi-évaluation de la réforme dans la gestion des dons-projets ;
 - renforcer l'organisation des séances périodiques de sensibilisation à l'endroit des ministères sectoriels sur la nécessité de mieux suivre et d'accélérer la centralisation des dons-projets ;
 - envoyer une correspondance aux partenaires techniques et financiers par le biais du Ministre chargé des finances sur la nécessité d'assurer l'exhaustivité des dons dans le BGE ;
 - sensibiliser tous les acteurs concernés sur la nécessité d'assurer l'exhaustivité du budget ;
 - améliorer les systèmes de contrôle interne et externe ;
 - mettre en place un système informatique complet de gestion et muni des dispositifs de sécurité requis pour faciliter la circulation des informations.

II- RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS

Les partenaires techniques et financiers ont également leur rôle à jouer dans la réussite des solutions proposées pour l'intégration exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin. Pour cela, nous leur recommandons de :

- mettre en place des procédures et des dispositifs communs afin de réduire ou d'enrayer les doubles emplois ;
- harmoniser les dispositifs de planification du financement en tenant compte des différents avantages comparatifs et de l'occupation judicieuse de l'espace national ;
- unifier les programmes opérationnels et les plans entre agences ;
- réduire considérablement le volume des opérations n'empruntant pas les procédures nationales ;
- assurer une meilleure prévisibilité en temps et en volume de l'octroi de l'aide ;

- assurer une meilleure prise en compte des stratégies nationales de développement dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies d'assistance pays ;
- délier l'aide puis favoriser l'appropriation au plan local des politiques nationales de développement ;
- mettre en place des dispositifs communs avec le gouvernement béninois pour la planification, les financements, les versements, le suivi, l'évaluation des aides ;
- mettre fin à la pratique de l'aide liée.

Tableau n°8 : Tableau de synthèse de l'étude

Niveaux d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes	Diagnostic	Approches de solutions	
Général	Problème Général	Objectif Général	Cause Générale	Elément de diagnostic Général	Solution Générale	
	persistance des facteurs d'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE	contribuer à l'éradication des facteurs de l'intégration non exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin	----	----	----	
Spécifiques	Problème Spécifique n°1	Objectif Spécifique n°1	Cause Spécifique n°1	Elément de diagnostic n°1	Solution n°1	
	1	inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets	proposer les conditions nécessaires à la création d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projet	multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des dons-projets	la multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des dons-projets explique l'inexistence d'une structure spécialisée chargée de la centralisation des flux de dons-projets	suppression des attributions en la matière des directions et cellules actuelles qui interviennent dans le processus de mobilisation des dons et création d'une unique Cellule de Centralisation des Dons
	Problème Spécifique n°2	Objectif Spécifique n°2	Cause Spécifique n°2	Elément de diagnostic n°2	Solution n°2	
	2	difficulté de prévision des dons-projets dans le BGE	proposer des bases techniques pour une facilité de la prévision des dons-projets dans le BGE	non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels	la non déclaration au MEF de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels est à la base des difficultés de prévision des dons-projets dans le BGE	prévision d'un circuit d'information fiable entre le niveau sectoriel et le niveau de centralisation, mise en place au niveau sectoriel d'outils efficaces de collecte des informations relatives aux dons-projets, assurance à ce niveau de la qualité des signataires des conventions de dons
	Problème Spécifique n°3	Objectif Spécifique n°3	Cause Spécifique n°3	Elément de diagnostic n°3	Solution n°3	
	3	faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets	suggérer les modalités de bonne exécution des dépenses financées sur dons-projet	la lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics et l'existence de procédures de dépenses spécifiques pour chaque bailleur	la lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics et l'existence de procédures de dépenses spécifiques pour chaque bailleur expliquent toutes les deux le faible taux d'exécution des dépenses financées sur dons-projets.	correction des procédures d'exécution des dépenses financées sur dons-projets tant au niveau national qu'à celui des bailleurs, alignement et harmonisation des procédures des deux parties, existence d'un plan de déboursement, introduction dans l'ARMP d'un nouvel acteur que constitue le groupe des bailleurs

Source : conçu à partir des données de nos travaux

CONCLUSION

La gouvernance financière du secteur public fait obligation aux responsables financiers à tous les niveaux de gérer selon les règles de l'art et avec honnêteté et transparence les deniers publics. Les dimensions de la gouvernance financière reposent non seulement sur la légalité, la budgétisation fondée sur les politiques du Gouvernement, la comptabilité publique, les rapports financiers, le contrôle de l'exécution des opérations financières et la nécessité de compte rendu de gestion, mais aussi le caractère exhaustif du budget.

Aussi, le décollage économique de tout pays, surtout celui d'un pays en voie de développement comme le notre, est-il fonction de l'assainissement des finances publiques de ce pays. Cet assainissement ne s'entend pas uniquement comme une gestion rigoureuse des deniers publics, mais aussi comme une prévision imparable des ressources et des charges de l'Etat. Le Bénin est loin d'avoir gagné le pari à l'étape actuelle des prévisions budgétaires.

En effet, malgré les réformes budgétaires opérées ces dernières années et qui instituent la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats, beaucoup d'obstacles restent encore à surmonter pour parvenir à une prévision optimale du Budget Général de l'Etat. La difficulté pour appréhender la totalité des flux financiers provenant des dons-projets en constitue une preuve. Cette difficulté affecte considérablement l'exhaustivité en matière de prévision des données du BGE.

La mise en pratique des solutions proposées et la prise en considération des recommandations faites aux autorités béninoises et aux partenaires techniques et financiers dans ce travail permettront de palier à cette difficulté relevée. Il est donc souhaitable que la vision de cette recherche soit partagée par les décideurs à divers niveaux afin que l'intégration exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin puisse devenir une réalité.

Notons pour finir que l'intégration exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE apporte des éléments d'amélioration à la prévision efficace des ressources du BGE, mais ne fournit pas de recettes miracles au développement du pays avec la réalisation et la réussite parfaites de ces projets financés. Nous n'avons donc pas la prétention d'avoir apporté des solutions définitives à tous les problèmes liés à la prévision et à la gestion des dons-projets au Bénin. Mais nous espérons que la présente étude relancera le débat sur le sujet et servira de base à d'autres études dans le domaine de la prévision des ressources budgétaires.

BIBLIOGRAPHIE

- 1- ACHOUR A., S. BRIGNONEN et M. ZOUNON (2007), « **Evaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA** », programme FED de l'UE pour le Bénin ;
- 2- AHIVODJI, R. (2008) « **L'aide extérieure et le développement économique au Bénin** », ENAM, AFT, Cycle 1 ;
- 3- ALLISON, J. et M. MARTIN (2004) « **Mobilisation des ressources extérieures par les pouvoirs publics** », publication n°8, Londres, Debt Relief International Ltd ;
- 4- BIO-AGBENGA, C. (2005) « **Contribution à l'amélioration des mécanismes de mobilisation des ressources extérieures au Bénin** », ENAM, AFT, Cycle 1 ;
- 5- BIO-YAU G. Z. (2008), « **Contribution à la rationalisation des prévisions du BGE** », ENAM, AFT, Cycle 1 ;
- 6- CESS Consulting group (2010), « **Evaluation nationale de la mise en œuvre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement au Bénin, phase 2** », rapport final ;
- 7- CLERC P. (2007) « **Etude d'exhaustivité du budget en termes de flux d'aides extérieures** », Cotonou, Délégation de la Commission Européenne – MDEF ;
- 8- CROS, R. (1994) « **Finances Publiques : Institutions et Mécanismes Economiques** », Paris, *CUJAS* ;
- 9- DJOSSOU, J. (2011) « **Techniques de gestion budgétaires de l'Etat** », mimographe, ENAM, AFT, Cycle 2, (notes de cours) ;
- 10- GBEBOUTIN, M. (2010) « **Institutions économiques et financières internationales** », mimographe, ENAM, AFT, Cycle 2, (notes de cours) ;
- 11- GNANSOUNOU, S. (2010) « **Méthodologie de réalisation du mémoire professionnel** », mimographe, ENAM, AFT, Cycle 2, (notes de cours) ;
- 12- KUADJO C. (2007) « **Contribution à la mise en place des conditions optimales de la préparation du BGE au Bénin** », ENAM, AFT, Cycle 2 ;
- 13- MDEF (2006) « **Etat des lieux sur l'efficacité de l'aide et la mise en œuvre de la déclaration de Paris au Bénin** », Cotonou, cowi ;
- 14- MEDE, N. (2006) « **Finances publiques** », mimographe, ENAM, AF, Cycle 1, (notes de cours) ;

- 15- MEDE, N. (2010) « **Les grands problèmes financiers contemporains** », mimographe, ENAM, AFT, Cycle 2, (notes de cours) ;
- 16- OCDE (2005) « **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement** »
- 17- PHILIP, L. (1983) « **Finances Publiques : Problèmes généraux et Droit budgétaire et financier** », Paris, *CUJAS*.
- 18- Assemblée Nationale, **Loi n°90-32** du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- 19- Assemblée Nationale, **Loi Organique n°86-021** du 26 septembre 1986 relative aux lois des finances ;
- 20- UEMOA, **Directive n°06/2009/CM/UEMOA** du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA ;
- 21- UEMOA, **Règlement n° 07/2006/CM/UEMOA** portant adoption des modalités de calcul du solde budgétaire de base corrigé des ressources PPTTE et des dons budgétaires ;
- 22- Assemblée Nationale, **Loi n°2009-02** du 07 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de services publics en République du Bénin ;
- 23- Présidence de la République, **Décret n°2008-111** du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- 24- Ministère des Finances et de l'Economie, **Arrêté N°100/MFE/DC/SGM** du 18 février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGB.
- 25- Ministère des Finances et de l'Economie, **Note de service N°025/MF/DC/DGBM** du 22 Août 1994 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DPB ;

ANNEXES

◆.....◆

LISTE DES ANNEXES

- 1- Questionnaire de l'enquête

- 2- Organigramme du MEF

ANNEXE N°1 :

QUESTIONNAIRE DE L'ENQUETE

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire professionnel de fin de formation au cycle II, option Administration des Finances, filière Administration des Finances et du Trésor (AFT) de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, nous effectuons notre stage à la Direction de la Préparation du Budget où nous réalisons une étude contributive à l'exhaustivité des flux de dons-projets dans le BGE.

Ce questionnaire que nous vous adressons a pour objectif de recueillir des données qui nous permettront de déceler les causes réelles se trouvant à la base des problèmes en étude et d'en proposer des approches de solutions. C'est pourquoi nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution en répondant aux différentes questions que nous vous soumettons.

Merci pour votre disponibilité.

A- QUESTIONS D'ORDRE GENERAL

1- Quelle appréciation faites-vous du système actuel de préparation du BGE ?

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

2- Pensez-vous que le BGE est fidèle en termes d'intégration des dons-projets ?

.....
.....

3- Avez-vous déjà participé une fois à l'élaboration des propositions de dépenses de votre ministère ?

.....

4- Quelle appréciation faites-vous de la procédure et des conditions de mise en place des propositions budgétaires ?

.....
.....

5- Que préconisez-vous pour l'amélioration des conditions de préparation des propositions budgétaires de votre département ?

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

6- Qu'entendez-vous par Aide Publique au Développement ?

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

7- Quelle définition donneriez-vous au terme de dons-projets ?

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

8- Savez-vous si les flux des dons-projets sont centralisés par un organe au Bénin ? Si oui, lequel ?

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

B- QUESTIONS D'ORDRE SPECIFIQUE

1- Qu'est-ce qui, selon vous, explique l'inexistence d'un organe spécialisé chargé de la centralisation des flux de dons-projets au Bénin ?

- Manque de volonté politique
- Multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation des flux de dons-projets
- Risque de concurrence avec la CAA
- Autres (à préciser).....

2- A quoi sont dues les difficultés de traçabilité des dons-projets dans le BGE ?

- Détournement des dons obtenus ;
- Manque d'informations sur les rubriques et la période couvertes par les dons-projets au niveau des ministères sectoriels ;
- Non déclaration de tous les accords de dons-projets signés au niveau des ministères sectoriels.
- Autres (à préciser).....

3-Pourquoi selon vous les dépenses financées sur dons-projets ont un faible taux d'exécution ?

- Non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par les agents ;
- Existence de procédures de dépenses spécifiques pour chaque bailleur ;
- Lenteur des procédures nationales de passation des marchés publics.
- Autres (à préciser).....

ANNEXE N°2 :

ORGANIGRAMME DU MEF

TABLE DES MATIERES

TITRES	PAGES
IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT	ii
DEDICACES	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	v
LISTE DES TABLEAUX	vi
LISTE DES FIGURES	vii
GLOSSAIRE DE L'ETUDE	viii
RESUME	ix
SOMMAIRE	xi
INTRODUCTION GENERALE	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : OBSERVATIONS DE STAGE A LA DPB ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	4
SECTION 1 : Observations de stage à la DPB	5
Paragraphe 1 : CADRE INSTITUTIONNEL ET PHYSIQUE DE L'ETUDE	5
I- ATTRIBUTIONS ET ORGANISATION DE LA DGB	5
A- <i>ATTRIBUTIONS</i>	5
B- <i>ORGANISATION</i>	6
II- PRESENTATION DE LA DPB	7
A- <i>LE SERVICE DE LA CENTRALISATION</i>	7
B- <i>LE SERVICE DES ETUDES</i>	8
Paragraphe 2 : RESTITUTION DU MECANISME DE PREPARATION DU BGE	9
I- LA FIXATION DU CADRE MACROECONOMIQUE ET LA CENTRALISATION DES PROJETS DE BUDGETS SECTORIELS	9
A- <i>LA FIXATION DU CADRE MACROECONOMIQUE</i>	10
B- <i>LA CENTRALISATION DES PROPOSITIONS BUDGETAIRES</i>	11
II- L'ARBITRAGE BUDGETAIRE ET L'ELABORATION DES DOCUMENTS DE PRESENTATION DU BGE	14
A- <i>LES SEANCES D'ARBITRAGE BUDGETAIRE</i>	14

<i>B- L'ELABORATION DES DOCUMENTS DE PRESENTATION DU BGE</i>	15
SECTION 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique	16
Paragraphe 1 : CIBLAGE ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE	16
I- CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	16
<i>A- INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX DE BASE</i>	16
<i>B- CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE ET FORMULATION DU SUJET</i>	19
II- SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE	20
Paragraphe 2 : VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE	20
CHAPITRE PREMIER : CONCEPTION DU CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE POUR L'INTEGRATION EXHAUSTIVE DES FLUX DE DONNS-PROJETS DANS LE BGE	22
SECTION 1 : Objectifs de l'étude et revue de la littérature	23
Paragraphe 1 : OBJECTIFS, HYPOTHESES ET TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE	23
I- OBJECTIFS ET HYPOTHESES	23
<i>A- OBJECTIFS DE L'ETUDE</i>	23
<i>B- HYPOTHESES DE L'ETUDE</i>	24
II- TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE	27
Paragraphe 2 : REVUE DE LA LITTERATURE	29
I- EXPOSE DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE N°1	29
II- EXPOSE DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE N°2	31
III- EXPOSE DES CONTRIBUTIONS ANTERIEURES SUR LE PROBLEME SPECIFIQUE N°3	33
SECTION 2 : Choix de la méthodologie de l'étude et mobilisation des données	35
Paragraphe 1 : APPROCHES THEORIQUES ET METHODES EMPIRIQUES	35
I- APPROCHES THEORIQUES	35
<i>A- PRESENTATION DES NORMES ET REPERES DE RESOLUTION</i>	35
<i>B- OUTILS D'ANALYSE DES DONNEES COLLECTEES</i>	36
II- METHODES EMPIRIQUES	36

A- OBJECTIFS ET NATURE DE L'ENQUETE, IDENTIFICATION DE LA CIBLE	36
B- ECHANTILLONNAGE ET OUTILS DE PRESENTATION DES DONNEES	37
Paragraphe 2 : MOBILISATION DES DONNEES	38
I- PREPARATION ET REALISATION DE L'ENQUETE	38
II- DEPOUILLEMENT DES DONNEES	39
CHAPITRE DEUXIEME : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS DE L'ENQUETE ET PROPOSITIONS POUR UNE INTEGRATION EXHAUSTIVE DES FLUX DE DONNS-PROJETS DANS LE BGE	40
SECTION 1 : Présentation et analyse des données : établissement du Diagnostic	41
Paragraphe 1 : PRESENTATION DES DONNEES RECUEILLIES ET GRANDES TENDANCES	41
I- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES	41
A- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AU PROBLEME DE L'INEXISTENCE D'UNE STRUCTURE SPECIALISEE CHARGEE DE LA CENTRALISATION DES FLUX DE DONNS-PROJETS	41
B- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AUX DIFFICULTES DE PREVISION DES FLUX DE DONNS-PROJETS DANS LE BGE	43
C- PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AU PROBLEME DU FAIBLE TAUX D'EXECUTION DES DEPENSES FINANCEES SUR DONNS-PROJETS	44
II- LIMITES DES DONNEES RECUEILLIES	46
Paragraphe 2 : ANALYSE DES DONNEES : ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC	46
I- VERIFICATION DES HYPOTHESES DE L'ETUDE	46
A- DEGRE DE VERIFICATION DE L'HYPOTHESE N°1	46
B- DEGRE DE VERIFICATION DE L'HYPOTHESE N°2	47
C- DEGRE DE VERIFICATION DE L'HYPOTHESE N°3	47
II- ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC	47
A- ELEMENT DE DIAGNOSTIC N°1	47
B- ELEMENT DE DIAGNOSTIC N°2	47
C- ELEMENT DE DIAGNOSTIC N°3	48

SECTION 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre	48
Paragraphe 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS	48
I- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME DE L'INEXISTENCE D'UNE STRUCTURE SPECIALISEE CHARGEE DE LA CENTRALISATION DES FLUX DE DONS-PROJETS	48
II- APPROCHES DE SOLUTIONS AUX DIFFICULTES DE PREVISION DES FLUX DE DONS-PROJETS DANS LE BGE	49
III- APPROCHES DE SOLUTIONS AU PROBLEME DU FAIBLE TAUX D'EXECUTION DES DEPENSES FINANCEES SUR DONS-PROJETS	51
Paragraphe 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	52
I- RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES AUTORITES BENINOISES	52
II- RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES PARTENAIRES TECHNIQUES ET FINANCIERS	53
TABLEAU DE SYNTHESE DE L'ETUDE	55
CONCLUSION GENERALE	58
BIBLIOGRAPHIE	58
ANNEXES	60
TABLE DES MATIERES	67

ORGANIGRAMME MEF

