



REPUBLIQUE DU BENIN

\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR  
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*\_\*

## MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

**OPTION :**

Administration des Finances

**FILIERE :**

Administration des  
Finances et du Trésor

**ANNEE ACADEMIQUE :**

2010 – 2011

**THEME :**

# La problématique de la mobilisation efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin

**Réalisé et soutenu par :**

Joseph Fassinou HOUNNON TOFFA

**Sous la direction de :**

**Maître de stage**

Vincent SIMOUKOUA

Chef du Service des Etudes  
Générales à la CAA

**Directeur de mémoire**

Félix H. FANOU

Administrateur du Trésor  
Chargé de cours à l'ENAM

Avril 2012

(Version corrigée)

# IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT :

**GNANSOUNOU C. Simon**

VICE-PRESIDENT :

**ANATO René**

MEMBRE :

**HOUNSA François**

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

# DEDICACES

Nous dédions ce mémoire à :

- Vous notre feu grand-père maternel, Dè Attannon AGBADJAGAN, grâce à qui nous avons connu le chemin de l'école ; paix et repos éternels à vous ;
- Vous notre tendre et merveilleuse mère Noëlie H. A. AGBADJAGAN, qui n'avez ménagé aucun effort pour nous aider à atteindre ce niveau d'étude ; trouvez en cette modeste œuvre l'accomplissement de vos prières quotidiennes ;
- Vous notre chère épouse Yvette K. TOSSOU AWO, pour vos prières et votre soutien grâce auxquels nous avons traversé sans grandes difficultés les deux années de formation du Cycle2 de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) ; ce travail est l'expression de notre reconnaissance ;
- nos enfants Sèhouèdé A. Frieda, Malètin A. M. Raymonde et Mahougnon Jean-Brice David ; que ce travail soit pour vous un exemple à suivre et à surpasser.

Joseph F. HOUNNON TOFFA

# REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire a été possible grâce à des personnes de bonne volonté, de par leur savoir, leur savoir-faire, leur disponibilité, leur soutien et leur générosité, à qui nous voudrions bien exprimer notre profonde et sincère gratitude. Il s'agit de :

- notre Directeur de mémoire, Monsieur FANOU H. Félix qui, malgré ses nombreuses occupations, a accepté spontanément de diriger ce travail ;
- tous les enseignants de l'ENAM qui ont participé à notre formation ;
- messieurs les membres du jury qui ont fait l'honneur d'accepter de juger et d'améliorer ce travail ;
- monsieur Adam DENDE AFFO, Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement et de tout son personnel en particulier messieurs ADEBI Alidou , AMOUSSA Adissa , SOSSOU Jonas, DOSSOU-YOVO Clarisse, ZOUMAROU Danialou, SEREKI Oumorou, ANANI Roland, NONVIDE D. Thomas, DAMATA Gérard, GADO K. Saliou, GOUDJO Janvier sans oublier madame KPOKA Sikiratou ;
- monsieur SIMOUKOUA Vincent, Chef du Service des Etudes Générales à la CAA, qui a pu donner le meilleur de lui-même pour suivre ce travail et nous fournir, quand le besoin se faisait sentir, toutes les informations et l'assistance nécessaires ;
- monsieur SOGBOSSI B. Pierre et ses épouses, pour tout le soutien dont nous avons bénéficié d'eux tout au long de ces deux ans de formation à l'ENAM ;
- monsieur SOGBOSSI Respice pour son soutien ;
- monsieur LAWANI Sylvère, pour son soutien et sa contribution à la réalisation du présent mémoire ;
- mes oncles, tantes, frères, cousins et cousines maternels et paternels ;
- monsieur GBONGBON Robert, pour son soutien ;
- monsieur EMONGOU Gilbert, pour son soutien ;
- monsieur GBANI Souleymane, pour son soutien ;
- monsieur GBEDO Pascal et son épouse, pour leur soutien matériel et financier ;
- monsieur KOSSOU Bertin, pour son soutien ;
- madame MADINDE Brigitte, pour son soutien et ses prières ;
- monsieur KINDOZOUN Boniface, pour son assistance et son soutien ;
- monsieur TCHOBO E. Patrick, pour son soutien ;
- monsieur LEKOYO Bouraïma et son épouse, pour leur soutien moral ;
- tous les collègues de groupe d'études, pour leur franche et sincère collaboration ;
- tous ceux qui, de près ou de loin, ont apporté leur pierre à l'édification de ce mémoire ; que DIEU les bénisse infiniment.

## LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- **AID** : Association Internationale pour le Développement
- **AJT** : Agent Judiciaire du Trésor
- **APD** : Aide Publique pour le Développement
- **BAD** : Banque Africaine de Développement
- **BCEAO** : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- **BM** : Banque Mondiale
- **BOAD** : Banque Ouest Africaine de Développement
- **CAA** : Caisse Autonome d'Amortissement
- **DCSP** : Direction du Contrôle et du Suivi des Projets
- **DDP** : Direction de la Dette Publique:
- **DGIFD** : Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement
- **DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
- **DRT** : Direction du Recouvrement et de la Trésorerie
- **DSJHP** : Dons Spéciaux Japonais Hors Projets
- **FAD** : Fonds Africain du Développement
- **FMI** : Fonds Monétaire International
- **IADM** : Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale
- **IPPTE** : Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
- **MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances
- **PAS** : Programme d'Ajustement Structurel
- **SEG** : Service des Etudes Générales
- **SMAE** : Service de Mobilisation de l'Aide Extérieure
- **SNC** : Service des Négociations et Conventions
- **UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
- **UGP** : Unité de Gestion du Projet

## LISTE DES TABLEAUX

TABLEAUX	TITRES	PAGES
N° 1	Effectif du personnel de la CAA	15
N° 2	Etat analytique des délais d'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur de quelques accords de prêts conclus par le Bénin	27
N° 3	Arriérés sur les 2 <sup>ème</sup> , 5 <sup>ème</sup> , 6 <sup>ème</sup> et 8 <sup>ème</sup> DSJ	30
N° 4	Tendances observées dans les conditions de l'aide entre 2003 et 2006 (en milliards de FCFA)	32
N° 5	Aides extérieures par secteur entre 2003 et 2006 (en milliards de FCFA)	33
N° 6	Synthèse des allègements au 31 décembre 2010 (en FCFA)	34
N° 7	Tableau de détermination des problématiques possibles	37
N° 8	Synthèse des approches théoriques par problème	42
N° 9	Tableau de bord de l'étude	48
N° 10	Données sur les causes de l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette	66
N° 11	Données sur les causes de la lenteur administrative	67
N° 12	Données sur les causes de l'inefficacité du système de collecte des informations	68
N° 13	Tableau de synthèse général	77

# GLOSSAIRE

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

**Aide extérieure :** ressources (prêts, dons et subventions) accordées à un pays par le reste du monde. Cette aide est destinée à réaliser des projets de développement du pays auquel elle est accordée.

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

**Allègement de la dette** (ou annulation de la dette) : il s'agit de la diminution du poids de la dette disponible (non tirée). C'est la réduction par les créanciers des montants tirés restant à rembourser ou des paiements non encore effectués. Le terme est utilisé comme synonyme de remise de dette.

**Amortissement :** remboursement du principal d'un emprunt, réparti sur une certaine période de temps.

**Association Internationale pour le Développement :** Organe de prêts concessionnels du groupe de la Banque Mondiale. Elle apporte ses concours aux pays membres à faible revenu.

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

**Club de Paris :** instance composée de certains pays du G20 qui se réunissent sur la demande de leurs débiteurs ayant des problèmes de remboursement de la dette pour procéder au rééchelonnement ou à l'annulation de la dette selon les menus fixés à l'avance. La Présidence et le Secrétariat sont assurés par le Trésor français.

**Date d'entrée en vigueur :** date à laquelle la convention de prêt prend effet.

**Date de premier décaissement :** date à laquelle commencent les décaissements et à partir de laquelle l'emprunteur a généralement des commissions à charger sur le montant non décaissé.

**Dette extérieure soutenable :** la dette est dite soutenable lorsqu'elle permet au pays d'honorer intégralement les obligations présentes et futures au titre du service de sa dette extérieure sans recourir à l'allègement ou au rééchelonnement, ou sans accumuler des arriérés ni compromettre indûment la croissance.

**Dette extérieure viable :** c'est le niveau d'endettement qu'un pays atteint lorsque le ratio de la VAN de la dette extérieure/exportations est compris entre 200% et 250%.

**Dette extérieure :** montant total, à un moment donné, des dettes qu'un pays et / ou ses résidents ont contracté envers des non résidents et pour lesquelles ils sont tenus de rembourser le principal, avec ou sans intérêts ou de payer les intérêts, avec ou sans remboursement du principal.

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

**Dons** : transfert de fonds ou de biens par un donateur sans obligation de remboursement pour le bénéficiaire.

**Encours de la dette** : montant qui a été décaissé, mais qui n'a pas été remboursé ou annulé. En d'autres termes, il s'agit du total des décaissements réels moins les remboursements du principal.

**IADM** : C'est l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale proposée par les pays du G8 en juin 2005. Elle est mise en œuvre par trois institutions multilatérales (le FMI, la BM et le FAD) au profit des PPTE ayant atteint ou qui vont atteindre le point d'achèvement de l'IPPTE et a pour but d'améliorer dans une large mesure les perspectives de soutenabilité de la dette à long terme des pays bénéficiaires et de dégager des flux de ressources leur permettant d'atteindre les OMD.

**IPPTE** : L'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés est un cadre d'actions adopté conjointement par le FMI et la Banque Mondiale en 1996 afin de résoudre les problèmes d'endettement extérieur des Pays Pauvres Très Endettés.

**Objectifs du Millénaire pour le Développement** : il s'agit de huit (08) objectifs précis fixés à la réunion des chefs d'Etat et de Gouvernement et adoptés par la déclaration du millénaire de Septembre 2000. Ces objectifs doivent permettre de faire progresser le développement et réduire la pauvreté d'ici 2015.

**Partenaires Techniques et Financiers** : personne physique ou morale qui octroie des fonds à une entreprise, à une institution ou à un Etat.

**Pays Pauvres Très Endettés (PPTE)** : il s'agit de 50 pays en développement dont le Produit Intérieur Brut par habitant, par an, est inférieur ou égal à 695 dollars US et dont la Valeur Actualisée Nette de la dette par rapport aux exportations dépasse 220% ou encore le ratio VAN de la dette/PIB est supérieur à 80%. Cette définition a évolué au fur et à mesure de la mise en œuvre de l'initiative.

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

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

**Publication** : insertion d'une convention de prêt au journal officiel.

**Ratification** : approbation d'une convention de prêt par le Président de la République pour engager l'Etat au niveau international.

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

## RESUME

Le Bénin, comme la plupart des pays africains au sud du Sahara a, dès son accession à l'indépendance, pris à cœur son développement. Malgré cette volonté affichée par les dirigeants à l'époque, ils se sont heurtés à l'insuffisance de ressources, d'où leur recours à l'aide extérieure. Ces ressources extérieures (prêts, dons et subventions) font l'objet d'une gestion qui fait intervenir les structures suivantes : Caisse Autonome d'Amortissement, MDEAP, MAEIABE, Assemblée Nationale, le Gouvernement, MEF, Direction Nationale de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest, Cour Suprême.

Ainsi, en choisissant de porter notre étude sur le thème « La problématique de la mobilisation efficace des ressources extérieures par la CAA au Bénin », ce n'est pas seulement pour approfondir nos connaissances académiques en matière de mobilisation et de gestion de l'aide extérieure ou encore pour satisfaire notre curiosité mais aussi et surtout notre souci de découvrir le cadre de la mobilisation et de la gestion de l'aide extérieure au Bénin en vue de proposer des solutions à une problématique récurrente à notre pays.

La réalisation de l'étude nous a permis de diagnostiquer les facteurs explicatifs des problèmes du processus d'emprunt à savoir :

- l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
- la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
- mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets.

Au terme de nos enquêtes, nous avons su que les problèmes sus-énumérés ont pour causes les facteurs suivants :

- la quasi – inexistence d'une véritable politique d'endettement ;
- des procédures de mobilisation très lourdes et peu maîtrisées par les agents ;
- l'absence d'un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations relatives aux projets.

En raison du caractère diagnostique de notre recherche, nous avons formulé des suggestions pour l'éradication des causes réelles qui sont à la base du processus de la mobilisation de l'aide extérieure. Ces suggestions se présentent comme suit :

- l'instauration d'une politique d'endettement opérationnelle par une série de réformes du cadre juridique et institutionnel aux niveaux micro-administratif et macro-administratif et du cycle de prêt ;
- l'amélioration des procédures de mobilisation des ressources extérieures par un raccourcissement des délais d'entrée en vigueur des accords de prêts et une harmonisation de nos procédures avec celles des partenaires au développement ;
- l'institution d'un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations relatives aux projets.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir cerné tous les aspects du sujet, cependant l'application des solutions proposées et la prise en compte des conditions de mise en œuvre contribueront à la résolution des problèmes liés aux procédures de mobilisation des ressources extérieures au Bénin.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION GENERALE

**CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE EFFICACE DES RESSOURCES EXTERIEURES PAR LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT AU BENIN**

**SECTION 1 : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE**

**SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET FORMULATION DU SUJET**

**CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE DE RECHERCHE RETENUS POUR LA MOBILISATION EFFICACE DES RESSOURCES EXTERIEURES PAR LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT AU BENIN**

**SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE**

**SECTION 2 : REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE TRAVAIL LIEES A L'EFFICACITE DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES EXTERIEURES PAR LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT AU BENIN**

**CHAPITRE DEUXIEME : L'ORGANISATION DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES, LES APPROCHES DE SOLUTIONS ET LES CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE POUR LA MOBILISATION EFFICACE DES RESSOURCES EXTERIEURES PA LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT AU BENIN**

**SECTION 1 : L'ORGANISATION DES ENQUETES ET L'ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS**

**SECTION 2 : DE LA VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

**CONCLUSION GENERALE**

**BIBLIOGRAPHIE**

**ANNEXES**

**TABLE DES MATIERES**

# INTRODUCTION GENERALE

Aux lendemains de leur accession à l'indépendance nationale et à la souveraineté internationale, les dirigeants des Etats africains au sud du Sahara ont tôt manifesté la volonté de sortir leurs populations du sous développement et de la pauvreté. Pour ce faire, des plans de développement ont été élaborés par les dirigeants africains. Mais leur mise en œuvre va se heurter à l'insuffisance de ressources malgré les nombreuses potentialités dont regorgent ces pays. Ces situations se traduisent pour bon nombre de ces pays par un solde épargne - investissement structurellement déficitaire. C'est ainsi que le recours à l'aide extérieure est apparu comme une alternative incontournable. L'aide extérieure à un pays s'entend de toutes ressources (prêts, dons et subventions) accordées à ce dernier par le reste du monde. Cette aide est destinée à réaliser des projets de développement du pays auquel elle est accordée. En ce sens, la gestion efficace de l'aide devrait permettre à l'Etat de mobiliser à temps les ressources dont il a besoin pour réaliser ses objectifs de développement durable et de réduction de la pauvreté. C'est pour cette raison que la plupart des pays en développement bénéficient aujourd'hui de l'aide extérieure pour la réalisation de leurs programmes et projets de développement.

Le Bénin, à l'instar de ces pays, bénéficie aussi d'une assistance financière soutenue des bailleurs de fonds dans la réalisation d'un développement durable. La volonté manifeste de ces bailleurs de fonds qui se traduit par leur engagement affiché de soutenir les actions et les initiatives de lutte contre la pauvreté à travers plusieurs politiques dont l'aide publique au développement, l'allègement de la dette, n'est plus à démontrer.

Mais en dépit de cette volonté et malgré l'envergure de l'aide financière en faveur de la lutte contre la pauvreté, le phénomène de pauvreté continue de s'étendre dans le pays.

En juillet 2000, le Bénin a été admis à l'initiative en faveur des « Pays Pauvres Très Endettés » (IPPTE), obtenant ainsi un allègement de sa dette extérieure de 460 millions de dollars environ sur quinze (15) ans. Cet allègement de dette étant destiné à financer un programme bien défini de réduction de la pauvreté, obligation a été faite aux PPTTE, bénéficiaires de l'initiative, d'établir un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Par l'élaboration de ce DSRP en 2002, les autorités ont pris l'engagement de

maintenir un environnement macroéconomique satisfaisant et d'engager des réformes clés ayant une incidence sensible sur la réduction de la pauvreté.

Au cours de cette même année, le gouvernement a souscrit à la déclaration du millénaire avec d'autres pays membres des Nations Unies pour réduire de moitié la pauvreté en 2015. Ce fut un autre engagement du Bénin en 2004 par rapport aux objectifs du millénaire pour le développement (O M D), qui se traduit par l'élaboration du premier rapport sur les OMD.

Ainsi, améliorer le rythme et la qualité de la mise en œuvre des projets de développement est l'une des priorités du gouvernement béninois, tant dans la volonté de réaliser les OMD que dans sa volonté de satisfaire les bénéficiaires des projets. C'est pourquoi, depuis quelques années déjà, des initiatives en vue d'une meilleure coordination, d'une gestion rationnelle des ressources extérieures fusent aussi bien du gouvernement que de la communauté des bailleurs de fonds

En effet, les statistiques officielles montrent que l'épargne intérieure du Bénin n'est pas négligeable. En 2001, l'épargne intérieure représentait 8,3% du PIB ; elle est de

8,6% en 2010. Cependant, elle demeure insuffisante pour amorcer la réalisation d'actions durables de développement. Il apparaît nécessaire de renforcer l'épargne intérieure en recourant à des ressources complémentaires que constitue l'aide extérieure. Mais la mobilisation de ces fonds implique un certain nombre d'accords et de procédures. Elle ne se fait qu'à l'issue de la mise en œuvre :

- des procédures liées aux projets ou programmes financés sur ressources extérieures ;
- des procédures et conditions d'octroi de l'aide budgétaire ;
- des procédures de mise en vigueur des accords de prêts par les puissances publiques ;
- les différentes procédures de décaissement des bailleurs de fonds.

Nous notons une multiplicité et une complexité des procédures pour la mobilisation des ressources extérieures. L'une des conséquences directes de cette panoplie de mécanismes est son impact négatif sur le taux de mobilisation et de consommation de

l'aide extérieure. Cette réalité déplorable a fait d'ailleurs l'objet d'une grande préoccupation de la part des dirigeants. En dehors de cela, d'autres problèmes rendent la mobilisation des ressources extérieures complexes ; notamment ceux relatifs au cadre législatif et institutionnel. Face à toute cette série de difficultés, la question se pose de savoir comment œuvrer pour une amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement en vue de dégager des ressources additionnelles en faveur du Bénin ? La réponse à une telle préoccupation sera l'objectif principal du présent travail de recherche. Mentionnons par ailleurs que la gestion des aides extérieures est assurée au Bénin par plusieurs structures dont l'une des plus importantes est la Caisse Autonome d'Amortissement (C A A) du Bénin.

La présente étude se propose, au regard de toutes les observations faites dans la chaîne de la mobilisation des ressources extérieures au Bénin à travers un état des lieux de la CAA, de contribuer à la mobilisation efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin. La réalisation de cette étude s'articulera autour de trois chapitres.

Un chapitre préliminaire nous permettra de jeter les bases de notre travail à travers la restitution des mécanismes de fonctionnement de la CAA et la présentation du système de gestion des ressources extérieures au Bénin. Ceci nous conduira à l'inventaire des forces, des opportunités, ainsi que les faiblesses et menaces liées aux activités de la CAA pour aboutir au choix de la démarche méthodologique liée à la problématique retenue.

Le chapitre premier sera consacré à la fixation des objectifs susceptibles d'améliorer le processus de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures au Bénin, à formuler les hypothèses de recherche, à faire le point des connaissances sur les problèmes en cours de résolution et à définir la méthodologie suivant laquelle nous allons résoudre la problématique retenue .

Et enfin, le chapitre deuxième sera consacré aux enquêtes de vérification des hypothèses dont l'analyse des résultats nous conduira à établir le diagnostic et à proposer des solutions pour une souplesse et une efficacité dans la mobilisation des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin.

**CHAPITRE PRELIMINAIRE :**

**CADRE CONTEXTUEL DE  
L'ETUDE ET CIBLAGE DE LA  
PROBLEMATIQUE DE LA  
MOBILISATION EFFICACE DES  
RESSOURCES EXTERIEURES PAR  
LA CAISSE AUTONOME  
D'AMORTISSEMENT AU BENIN**

L'un des plus grands défis socio – économiques actuels de la plupart des pays africains au sud du Sahara est celui de la réduction de la pauvreté.

Malgré leurs potentialités en ressources naturelles, ces pays ont recours à l'aide extérieure pour tenter de résoudre les problèmes liés à leur développement.

C'est ainsi que le Bénin a noué avec la communauté financière internationale des relations très étroites depuis plusieurs années. En particulier, depuis la mise œuvre des programmes économiques soutenus par le Fonds Monétaire International (F M I) et la Banque Mondiale (B M), la coopération financière internationale a permis au Bénin de mobiliser des ressources nécessaires pour la mise en œuvre des actions contenues dans lesdits programmes. Cette action s'est étendue au financement des projets sectoriels dans notre pays.

Dans le but d'étudier et d'analyser les mécanismes mis en place par l'Etat béninois en vue de mobiliser ces fonds et d'assurer leur gestion, nous allons :

- à partir de la restitution des mécanismes de fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement du Bénin, présenter le processus de mobilisation des ressources extérieures en vue d'inventorier les forces et les faiblesses de la gestion de l'aide extérieure dans notre pays ;
- proposer une méthode de travail qui nous permettra d'aboutir à la résolution de la problématique choisie.

## **SECTION 1 : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE**

La présente section nous permettra de prendre connaissance de la CAA et du système de gestion de la dette au Bénin. L'objectif est d'identifier les forces et les faiblesses, les opportunités et menaces liées aux mécanismes de fonctionnement de l'institution. Cet inventaire nous préparera au choix de la problématique.

### **PARAGRAPHE 1 : Présentation de la CAA et des structures de gestion de la dette publique**

Au regard de la sensibilité de la gestion de l'aide au développement, les pays d'Afrique au sud du Sahara ont globalement adopté deux stratégies ; les uns gèrent directement leur dette dans le cadre du budget national (Mali, Mauritanie), les autres ont confié cette gestion à une institution spécialisée distincte du Trésor public. C'est le cas de la République du Bénin (RB) où la dette publique est gérée par la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

Ainsi nous allons, dans ce paragraphe, présenter la CAA et les structures impliquées dans la gestion de la dette publique au Bénin.

#### **I- PRESENTATION DE LA CAA**

Cette présentation se fera à travers l'historique et les attributions de la CAA, sa structure organisationnelle et fonctionnelle, ses ressources et ses emplois.

##### **A- Historique et attributions de la CAA**

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

En 1960 la dette intérieure et la dette extérieure du Bénin étaient gérées par la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Mais suite aux tensions sociales et aux grèves consécutives dues au fait que le Trésor public privilégiait le paiement des dettes extérieures au détriment des dettes intérieures, il a été institué la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA). Cette dernière a été créée en 1966 par l'ordonnance n° 28/PR/MFAE du 03 Aout 1966 portant création de la Taxe Spéciale sur Amortissement (TSA). La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) est une **institution publique jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière**. Elle est

administrée par un conseil de gérance présidé par le Ministre chargé des finances ou son représentant.

Au regard de l'évolution du contexte socio- politique, des modifications ont été apportées à ces textes constitutifs par les décrets n° 231/PR/MFAE du 06/07/67 ; 69/97/PR/MFE des 08 et 16/04/69 ; 98-63 du 16 Février 1998 et le décret n° 2008-241 du 06 mai 2008 portant approbation des statuts de la Caisse Autonome d'Amortissement.

## 2- Attributions

La Caisse Autonome d'Amortissement est chargée :

- de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures (emprunts et dons) ;
- de la gestion de la dette publique ;
- de la gestion de tous fonds publics qui lui sont confiés par l'Etat ;
- de l'émission des emprunts publics ;
- du contrôle de l'émission de tous emprunts publics émis ou contractés dans le public, en dehors d'elle, sous quelque forme que ce soit ;
- de la gestion des fonds de la contrepartie béninoise aux projets ;
- de la gestion des ressources et de l'exécution matérielle des opérations courantes de la Caisse des Dépôts et Consignations.

En effet, dans le cadre de la gestion de la dette publique, la CAA est chargée de mener :

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

- les activités de « back office » que sont : le règlement du service de la dette, le décaissement, la comptabilité et le suivi budgétaire de la dette ainsi que la gestion de la trésorerie.

Quant à la gestion des ressources extérieures, la CAA est chargée :

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

Par ailleurs, soulignons que la CAA assure le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale de l'Endettement (CNE).

## **B- Structures organisationnelles et fonctionnelles de la CAA**

### **1- Structures organisationnelles : les organes de la CAA**

La CAA dispose dans son organisation (annexe n°1) de quatre (04) organes à savoir :

- un organe d'administration,
- un organe de gestion,
- un organe de contrôle,
- un organe consultatif.

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

L'organe d'administration est encore appelé le Conseil de Gérance. Il est présidé par le Ministre chargé des finances ou son représentant dont les membres sont nommés en Conseil des Ministres. Cet organe est composé :

- du Directeur Général du Budget (DGB) ;
- du Directeur National de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;
- du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ;
- du Directeur Général des Investissements et du Financement du Développement (DGIFD) ;
- de l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT) ;
- du Délégué du personnel de la CAA, élu en assemblée générale.

Le Directeur Général de la CAA assure les fonctions de rapporteur du Conseil de Gérance.

On note **le regroupement des principaux acteurs de la vie économique et financière du Bénin au sein du Conseil de Gérance.**

Les décisions du Conseil de Gérance sont prises à la majorité simple des voix des Conseillers présents, dès lors que le quorum est atteint. En cas de partage de voix, celle du Président est prépondérante.

Le Conseil de Gérance se réunit obligatoirement au moins deux fois par an conformément aux dispositions du décret n°2008 - 241 du 06 Mai 2008 portant approbation des statuts de la CAA. Il se réunit chaque fois qu'il est nécessaire sur convocation de son Président. Il peut enfin se réunir à la demande de la majorité absolue de ses membres. Il définit les conditions d'emploi des ressources de la CAA, arrête chaque année le budget de l'institution et fixe les objectifs à atteindre. Il contrôle la gestion de la CAA par tous les moyens de vérification jugés utiles. Il établit chaque année un rapport sur les opérations et la situation de la CAA.

b- L'organe de gestion

La gestion quotidienne de la CAA est assurée par un Directeur Général. Il est nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du ministre chargé des finances. Assisté par un Directeur adjoint nommé par arrêté ministériel sur proposition du Directeur Général. Le Directeur Général est l'Administrateur des crédits pour les dépenses relatives au remboursement de la dette publique et l'ordonnateur délégué de son budget de fonctionnement. En matière de recettes, il est l'ordonnateur délégué pour la mobilisation des ressources extérieures. Il est habilité à émettre et signer les actes d'engagement et d'ordonnancement. Ajoutons qu'il est aussi assisté par un Comité de Direction, organe consultatif obligatoire pour toutes décisions importantes.

c- L'organe de contrôle : le délégué du Contrôleur Financier

Conformément aux dispositions du décret n° 2008-241 du 06 mai 2008 et en son article 9, il est nommé auprès de la CAA un Délégué du Contrôleur Financier, par arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition du Contrôleur Financier. Il exerce dans la

limite de ses compétences, les mêmes prérogatives que le Contrôleur Financier au niveau central. Le Délégué du Contrôleur Financier est chargé :

- du contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière et du visa de tous les actes de dépenses du budget de la CAA. Ses avis motivés sont adressés par la voie la plus diligente au Directeur Général de la CAA avec compte rendu au Contrôleur Financier ;

- du suivi de la consommation des crédits rubrique budgétaire par rubrique budgétaire;

- du visa des autorisations d'engagement des dépenses et du visa des contrats conclus par la CAA dont le montant ne saurait excéder celui fixé par arrêté du Ministre chargé des Finances.

- du visa des titres de paiement relatifs aux autorisations de dépenses ;

- de la tenue régulière de la comptabilité des engagements ;

- de la production mensuelle et trimestrielle de situations financières au Contrôleur Financier ;

- de la vérification de la tenue des livres journaux, des registres de comptabilité matière et d'inventaire ;

- du constat sur place de la matérialité des travaux, prestations de services ou fournitures, objet des dépenses soumises à son visa ;

- du contrôle a priori de toutes les pièces justificatives jointes aux dossiers de dépenses ;

- du visa de tous les ordres de mission à l'intérieur du Bénin émis par la CAA.

Il faut ajouter que le délégué du Contrôleur Financier joue aussi le rôle de Conseiller du Directeur Général de la CAA.

En plus du DCF, il est nommé auprès de la CAA un Receveur des Finances de la Dette (RFD), par arrêté du Ministre chargé des Finances sur proposition du Directeur Général du Trésor et de la Comptabilité Publique.

Le Receveur des Finances de la Dette est responsable personnellement et pécuniairement de la garde et de la conservation des fonds et valeurs ainsi que de la régularité des écritures comptables. Il est chargé d'exécuter les opérations de recettes et de dépenses prévues au budget de la CAA et sur la base des titres émis par le DG/CAA. Les opérations effectuées par le RFD sont soumises aux contrôles inopinés de l'Inspecteur Général des Services du Trésor Public et, en cas de besoin, à ceux de l'Inspection Générale des Finances. Le RFD est également chargé de la centralisation comptable des opérations se rapportant à la gestion de la dette, à l'exécution du budget de fonctionnement et aux projets. Ces opérations décrites suivant les normes de la comptabilité publique sont intégrées au fichier comptable de l'Etat par le biais de supports magnétiques qui sont transmis à la fin de chaque décade au Receveur Général des Finances. Le RFD produit en fin de gestion, le compte de gestion de la CAA qui est intégré au compte de gestion du Receveur Général des Finances.

d- L'organe consultatif : le Comité de Direction (CODIR)

Cet organe est présidé par le Directeur Général de la CAA et a pour but de l'assister dans la gestion de l'institution qu'est la CAA. Sa composition se présente comme suit :

- Président : le Directeur Général ;
- Vice Président : le Directeur Général Adjoint ;
- Membres :
  - ✓ les Directeurs Techniques et assimilés ;
  - ✓ deux représentants du syndicat des travailleurs de la CAA.

Il est consulté pour les décisions importantes telles que l'élaboration du budget et la politique générale de l'institution. Tous ces organes fonctionnent et collaborent dans une parfaite harmonie ; ce qui constitue un atout pour le fonctionnement de la CAA et lui permet de mener à bien la mission qui lui a été assignée.

Nous notons que la nomination auprès de la CAA d'un délégué du Contrôleur Financier et d'un Receveur des Finances de la Dette répond à un souci de la réforme budgétaire du point de vue de l'unicité des comptes de l'Etat mais encore augure d'une gestion saine et transparente des deniers publics.

## 2- Structures fonctionnelles

La CAA est organisée en directions opérationnelles à savoir, la Direction des Etudes, la Direction de la Dette Publique, la Direction du Recouvrement et de la Trésorerie et en directions fonctionnelles : la Direction Administrative, la Direction du Contrôle et du Suivi des Projets et le Secrétariat Général.

### a- Les directions opérationnelles

● **La Direction des Etudes (DE)** : elle est compétente pour des questions relatives aux études économiques, financières et juridiques. Elle s'occupe de la gestion des conventions de financements signées avec les bailleurs de fonds et de la signature des marchés sur financement extérieur. Elle est constituée de deux services techniques :

- le Service des Etudes Générales (SEG)
- le Service des Négociations et des Conventions (SNC)

● **La Direction de la Dette Publique (DDP)** : cette direction s'occupe de la gestion des activités de mobilisation de fonds d'emprunts et de l'amortissement de la dette publique. Elle a, en outre, en charge l'élaboration des politiques mises en œuvre dans le cadre de l'obtention par le Bénin des allègements attendus de l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE) et surtout de l'Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale (IADM) avec l'Association Internationale de Développement (AID), le Fonds Africain de Développement (FAD) et le Fonds Monétaire International (FMI). Elle a deux services :

- le Service de la Mobilisation de l'Aide Extérieure (SMAE)
- le Service de l'Amortissement de la Dette Publique (SADP)

● **La Direction du Recouvrement et de la Trésorerie (DRT)** : elle est chargée du recouvrement des prêts rétrocédés, des commissions d'aval et de la gestion des dons spéciaux japonais destinés au financement de divers projets socio-économiques.

### b- Les directions fonctionnelles :

Elles sont composées de la Direction Administrative, du Secrétariat Général, de la Direction du Contrôle et du Suivi des Projets.

• **La Direction Administrative** est chargée de la gestion du personnel et du patrimoine de la CAA. Elle met en place le budget de fonctionnement, en assure le suivi de l'exploitation tout en rendant compte mensuellement à la Direction Générale. Elle comprend :

- le Service du Personnel et de la Formation (SPF)
- le Service du Matériel et du Budget (SMB)

• **Le Secrétariat Général (SG)** est la mémoire de la CAA. Sur cette base, il concourt à la réalisation des objectifs de l'institution sur tous les plans. Ainsi, il assure le suivi des activités de toutes les Directions Techniques. Il comprend :

- le Secrétariat Administratif ;
- le Secrétariat des Archives.

• **La Direction du Contrôle et du Suivi des Projets (DCSP)** procède au contrôle de gestion sur le plan interne et assure sur le plan externe le suivi de l'exécution des projets sur financement extérieur et ceux inscrits aux Programmes d'Investissements Publics (PIP). Toutefois, il faut déplorer le fait que la cellule du contrôle et du suivi des activités des projets placée sous cette direction **ne dispose pas d'un budget de fonctionnement.**

Il faut noter qu'il existe une parfaite collaboration entre les directions opérationnelles et les directions fonctionnelles.

## **C- Ressources et emplois de la CAA**

### **1- Les ressources**

Les ressources de la CAA sont constituées de ressources financières et de ressources humaines. Les ressources financières de la CAA sont essentiellement budgétaires et constituées de ressources propres et des versements opérés par le Trésor public. Au terme de l'article 35 du décret n° 2008-241 du 06 mai 2008, les ressources financières sont constituées :

- des prêts rétrocédés ;

- d'une partie du produit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée ou de la Taxe perçue par les services des douanes conformément aux dispositions de l'arrêté n° 144/MEF/DC/CT- FISC/SA du 24 mars 1993 portant répartition de la Taxe sur la Valeur Ajoutée ;
- des commissions d'aval ;
- des produits des emprunts gérés ou émis ;

Enfin, des subventions complémentaires sont versées à la CAA par le Trésor Public chaque fois que les ressources ci-dessus citées ne lui permettent pas de faire face à ses obligations. .

Quant aux ressources humaines, elles sont de qualité et permettent à la CAA de réaliser ses objectifs. Elles sont réparties en trois (03) catégories : 91 agents dont 81 agents conventionnés, 07 agents permanents de l'Etat et (03) contractuels recrutés par la CAA elle-même. L'effectif des hommes représente 58,24% du personnel tandis que le personnel féminin représente 41,76%.

**Tableau n° 1** : Effectif du personnel de la CAA

N° d'ordre	Catégories d'agents	Effectif
1	Agents Conventionnés	81
2	Agents Permanents de l'Etat	07
3	Agents Contractuels recrutés par la CAA	03
<b>TOTAL</b>		<b>91</b>

Source : CAA / Service Personnel et Formation (décembre 2011)

Les différentes ressources ci-dessus citées sont affectées aux emplois suivants :

## 2- Les emplois

Les emplois ou charges de l'institution portent sur le service de la dette publique et les dépenses de fonctionnement. Le service de la dette publique concerne les remboursements en principal, commissions et intérêts au titre des échéances contractuelles de la dette extérieure (bilatérale, multilatérale) et de la dette intérieure. Concernant les dépenses de fonctionnement, elles sont relatives au fonctionnement de la CAA à travers ses frais de personnel, les achats de biens et services et les charges liées au fonctionnement de la Commission Nationale de l'Endettement (CNE).

**Nous retenons que la CAA jouit d'une autonomie financière.** Cela s'explique par ses attributions qui portent essentiellement sur :

- la mobilisation et la gestion des ressources extérieures ( emprunts et dons ) ;
- le service de la dette publique ;
- l'émission des emprunts publics ;
- le contrôle de l'émission de tous les emprunts émis ou contractés dans le public.

Nous pouvons, sur la base de tout ce qui précède, dire que la CAA est **l'institution compétente au Bénin en matière de mobilisation et de gestion des ressources extérieures.**

Après cette présentation de la CAA, nous aborderons les structures impliquées dans sa gestion.

## **II- LES STRUCTURES IMPLIQUEES DANS LA MOBILISATION DES RESSOURCES EXTERIEURES**

Les différentes structures impliquées dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de prêts sont :

- l'Assemblée Nationale : aux termes des dispositions de l'article 145 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution du 11 Décembre 1990, elle est l'organe doté du pouvoir de donner l'autorisation de ratification des accords de financement qui relève du domaine de la loi ;
- la Présidence de la République : dès que l'autorisation est donnée par le parlement, la ratification proprement dite des accords et conventions fait partie des attributions du Chef de l'Etat qui y procède par décret ;
- le Journal officiel : la publication des dispositions de l'accord au journal officiel rassure le bailleur quant à l'exécution des obligations sur l'adhésion de tout le pays.
- la Cour suprême par le biais de la chambre administrative donne l'avis juridique attestant la conformité des accords avec les intérêts de la Nation. Dans le cadre de l'accomplissement des conditions du premier décaissement des fonds, les acteurs sont :
- le Ministère de tutelle : il est chargé de mettre en place l'Unité de Gestion du Projet (UGP) par la nomination du Directeur de projet et des autres membres de l'équipe, de dresser la liste des biens et services à acquérir à partir des ressources du prêt,

d'ouvrir un compte pour le projet dans une des banques primaires. Ces informations ou preuves doivent être par la suite transmises au DG/CAA avec le spécimen de la signature du directeur du projet ;

- le coordonnateur du projet : c'est à lui que revient la tâche d'élaborer avec toute son équipe un Plan de Travail et de Budget Annuel (PTBA) ;
- le DG/CAA : il ouvre un compte spécial pour le projet auprès de la BCEAO. Par ailleurs, il faut signaler que la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) accompagne les différents acteurs dans l'accomplissement de leurs tâches respectives et est l'interface entre les bailleurs de fonds et l'Etat béninois.
- le Ministre chargé des Finances : il transmet aux bailleurs de fonds les pièces attestant l'exécution des tâches ci-dessus citées, accompagnées d'une demande de levée des mesures suspensives du premier décaissement.

## **PARAGRAPHE 2: Le système de gestion des ressources extérieures au Bénin**

A travers ce paragraphe, seront abordés successivement le cadre juridique et institutionnel, la procédure de mobilisation et de coordination de l'aide extérieure, les insuffisances au plan macro-administratif et au plan micro-administratif puis les engagements et mobilisations liés à la dette.

### **I- PRESENTATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE MOBILISATION DES RESSOURCES EXTERIEURES AU BENIN**

#### **A- Le cadre juridique et institutionnel**

La mobilisation et la gestion des ressources extérieures au Bénin sont encadrées par une série de textes législatifs et réglementaires. Il s'agit :

- de la constitution de la République du Bénin : la mobilisation des ressources extérieures et la gestion de la dette sont consacrées par les articles 144 et 145 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui répartissent les responsabilités en matière de gestion de la dette entre l'Assemblée Nationale (AN), qui autorise les emprunts publics, le Président de la République, Chef de l'exécutif, qui négocie et ratifie, sur autorisation de l'Assemblée Nationale (AN), tous les accords de financement avec les bailleurs de fonds et la Cour Suprême (CS), dont la chambre administrative apprécie la conformité

- des accords de financement négociés par le Gouvernement avec les intérêts de la Nation ;
- des décrets portant composition du gouvernement et organisation des ministères en charge du développement, de l'économie et des finances ;
  - des textes réglementaires relatifs à l'organisation de la gestion de la dette publique : décret portant attributions et fonctionnement de la CAA, décision du Directeur Général portant organisation de la CAA, décret portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat ;
  - de la convention désignant la BCEAO comme l'Agent Financier de l'Etat auprès du FMI.

Au regard du cycle de prêt (négociation – décaissement – enregistrement – règlement), l'on constate que plusieurs institutions sont impliquées dans la gestion de la politique d'endettement du Bénin. Les principales structures intéressées sont : la Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement (DGIFD) instituée par le décret n° 2008-107 du 10 mars 2008 portant organisation, attributions et fonctionnement du Ministère chargé du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP). Ce décret confère à ce ministère, entre autres, la responsabilité de faire, en collaboration avec le Ministère chargé de la Coopération Internationale et celui chargé des finances et les Ministères concernés, le plaidoyer pour la mobilisation des ressources pour le développement. Il s'agit de :

- le Ministère de l'Economie et des Finances : il est chargé, entre autres, d'élaborer avec les autres ministères concernés, la politique financière du Gouvernement, de négocier les prêts et de gérer la dette, d'assurer la gestion et le contrôle permanent des finances publiques. La cellule de suivi des programmes économiques et financiers (CSPEF) du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) en son sein est chargé notamment de préparer et de mener les négociations avec les partenaires au développement dans le cadre du PAS ;
- la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) : elle assure la gestion du service de la dette publique, la mobilisation et la gestion des fonds d'emprunts ;
- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) : elle centralise et gère les ressources financières intérieures et l'aide budgétaire. L'arrêté n°1188/MEF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant

attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP charge également le trésor public d'émettre et de négocier les effets publics (article 1er) par l'intermédiaire de sa Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) qui assure, entre autres, la gestion de la trésorerie de l'Etat, la recherche de financements publics, l'émission et la gestion des bons et obligations du trésor ;

- la Direction Générale du Budget (DGB) : elle est chargée, en collaboration avec la Direction de la Programmation des Investissements et la Direction du Suivi des Projets, de la budgétisation des programmes et du suivi de l'exécution financière des projets et programmes inscrits aux programmes d'investissements publics ;
- la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers : elle organise le suivi des programmes économiques et financiers conclus avec les partenaires extérieurs et suit particulièrement la préparation, la négociation et la gestion des appuis budgétaires de la communauté financière internationale ;
- la Direction Nationale de la BCEAO : elle est chargée du règlement et des transferts financiers relatifs au service de la dette, vis-à-vis du Ministère chargé du Développement, de l'Analyse Economique et de la Prospective (MDAEP) et du suivi de la dette intérieure monétaire. Elle assiste également l'Etat dans l'émission et la gestion des bons et obligations du trésor ;
- le Ministère des Affaires Etrangères : la Direction des Organisations Internationales (DOI) : elle est chargée de traiter les questions relatives à la coopération multilatérale à l'échelle mondiale à l'exception du dossier relatif à l'organisation de la Conférence Islamique (OCI) relative à la coopération entre le Bénin et les pays de leur zone respective dans les domaines économique, social et technique.

## **B- Les procédures de mobilisation et de coordination de l'aide extérieure au Bénin**

### ***1- Les procédures de mobilisation de l'aide extérieure au Bénin***

Comme procédures de mobilisation de l'aide extérieure au Bénin, on peut retenir les procédures traditionnelles de mobilisation, les consultations bilatérales ou commissions mixtes et les autres mécanismes traditionnels de coopération.

a- Les procédures traditionnelles de mobilisation sont principalement :

- les tables rondes des bailleurs de fonds pour la coordination des stratégies et politiques de développement (globale et sectorielle) ;
- les commissions mixtes et les consultations bilatérales, mécanismes de promotion et de coordination de la coopération bilatérale économique, technique et commerciale ;
- les missions auprès des projets qui sont des mécanismes de suivi de la mise en œuvre des projets pour sensibiliser les partenaires extérieurs du pays, les informer sur la stratégie globale et sectorielle de développement, et surtout pour obtenir leur appui en termes de ressources additionnelles et parvenir à une harmonisation de leurs interventions.

L'objectif du Mécanisme de Table Ronde ( MTR ) est d'engager un dialogue entre pays en voie de développement et partenaires sur les politiques, les stratégies et programmes pour parvenir à un consensus sur les mesures et ressources qui feront avancer le développement économique et social des pays considérés.

On distingue principalement deux catégories de tables rondes : les Conférences de Tables Rondes (CTR) ou tables générales et les tables rondes sectorielles ou thématiques. Depuis l'adoption du Mécanisme des tables Rondes ( MTR ), la deuxième conférence a donné l'occasion de consolider les choix stratégiques opérés par le gouvernement.

Au cours de la troisième conférence, le gouvernement a opté de présenter à ses partenaires une stratégie de développement à Moyen et Long Terme (ALAFIA Bénin), qui couvre l'horizon 2025. Le gouvernement y a confirmé son engagement à améliorer les indicateurs sociaux dans le respect des équilibres macro-économiques et financiers. Depuis l'adoption du Mécanisme des Tables Rondes (MTR) en 1991, le Bénin a organisé quatre tables rondes générales et plusieurs tables rondes sectorielles ou thématiques. Elles ont permis au gouvernement d'engager un dialogue avec les principaux partenaires et de mobiliser les ressources extérieures nécessaires au développement du pays. La première Conférence de Table Ronde a permis au gouvernement de montrer à ses partenaires extérieurs qu'une Conférence de Table Ronde s'est tenue en mars 2004 et visait les objectifs suivants :

- l'évaluation des politiques macro-économiques et des réformes structurelles passées et en cours ;
- la présentation des principales orientations et stratégies de développement à moyen et long terme du gouvernement pour la période 2003-2005 contenues dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté ( DSRP ) ;
- le soutien de la communauté des bailleurs de fonds pour la mise en œuvre des politiques et programmes économiques du gouvernement.

Les tables rondes sectorielles et thématiques qui entrent dans le cycle général des tables rondes permettent au gouvernement d'échanger et de se concerter avec ses partenaires sur ses politiques et programmes dans un secteur bien déterminé ou autour d'un thème précis. Depuis l'entrée du Bénin dans le MTR, un grand nombre de tables rondes sectorielles ont été organisées dans les domaines des transports, de l'agriculture, de l'environnement et du secteur privé.

b- Les consultations bilatérales ou les commissions mixtes

Les grandes commissions mixtes de coopération ou les consultations bilatérales constituent des structures de coopération bilatérale mises en place par le Bénin et ses partenaires bilatéraux, et dont la dénomination diffère selon les partenaires. Instruments politiques et économiques de développement des relations interétatiques, elles sont instituées avec des pays d'Afrique, d'Europe, d'Asie et d'Amérique et se réunissent périodiquement pour évaluer et programmer la coopération bilatérale. Il s'agit d'instruments de mise en œuvre de la politique de coopération bilatérale dont les objectifs sont essentiellement la promotion et le renforcement de la coopération. Les promesses de financement sont formalisées par la signature de conventions de financement.

c- Les autres mécanismes traditionnels de coopération

A côté de ces deux principaux mécanismes de coopération, il convient de relever toutes les réunions de concertations avec les partenaires sur des thèmes variés et aussi tous les cadres de concertation que les partenaires ont mis en place pour échanger entre eux sur la manière de coordonner leur appui au gouvernement.

## **2- Les procédures de coordination de l'aide extérieure**

Le gouvernement du Bénin utilise essentiellement deux instruments pour planifier et coordonner l'aide extérieure. Il s'agit de la stratégie de réduction de la pauvreté et du programme d'investissements publics/budget-programme.

### **a- Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)**

Son élaboration s'est appuyée sur une large participation de tous les acteurs du développement tels que la société civile, l'administration et les partenaires au développement. Le DSRP représente ainsi l'unique référentiel pour centrer les politiques nationales et les interventions de tous les partenaires au développement du Bénin sur l'objectif de réduction de la pauvreté. Le premier DSRP a été élaboré et mis en œuvre sur la période allant de 2003 à 2005. Le second DSRP, dit de deuxième génération, a été élaboré et mis en œuvre sur la période allant de 2007 à 2009. Le troisième DSRP, dit de troisième génération a été élaboré et mis en œuvre pour la période 2011 à 2015.

### **b- Le Programme d'Investissements Publics (PIP) / Budget-programme**

Il s'agit d'un instrument d'analyse de l'économie nationale et de négociation avec les partenaires au développement, un instrument privilégié de mise en œuvre des Orientations Stratégiques de Développement (OSD) et du DSRP. Pour améliorer ses performances, il a été utile de se doter d'un outil de gestion des finances publiques appelé Budget-programme qui permet d'assurer une cohérence entre, d'une part, les priorités nationales et sectorielles de développement et d'autre part, les moyens disponibles et ces priorités. Cet outil permet également une gestion axée sur les résultats, une responsabilisation plus accrue des acteurs et un suivi efficace des actions du développement sur la base des indicateurs préalablement établis. L'élaboration de ces deux instruments est précédée par la construction du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). La préparation du Budget-programme part de la définition de la vision, des objectifs et des stratégies. En revanche, celle du PIP se déroule en quatre phases : la revue des projets en cours d'exécution, l'examen des mesures nouvelles, l'examen de l'ensemble des besoins exprimés par chaque ministère ou institution de l'Etat sur la base du CDMT ; l'examen de l'affectation des crédits d'investissements et de gestion de l'aide au Bénin.

Il faut souligner que le cadre juridique et institutionnel comporte des insuffisances.

Outre ces insuffisances, il y a d'autres qui sont observées au plan macro et micro-administratif.

## **C- Les insuffisances au plan macro – administratif et au plan micro - administratif**

### **1- Au plan macro-administratif**

#### **a- Définition des responsabilités et des rôles en matière de mobilisation et de gestion de la dette**

Les textes qui organisent et fixent les attributions des structures impliquées dans la mobilisation de l'aide et la gestion de la dette au Bénin précisent les responsabilités individuelles de chacune des administrations concernées. Néanmoins, **aucun texte ne précise clairement les objectifs et les orientations de la politique de mobilisation et d'endettement du Bénin**, ni ne décrit et n'organise d'une manière globale et cohérente les responsabilités, le mandat et les fonctions des structures chargées de gérer la dette publique. Ceci se traduit par une dilution des responsabilités en matière de mobilisation de nouveaux financements entre plusieurs administrations et une duplication des rôles dans la gestion de la dette intérieure entre le Trésor et la CAA. Cette situation est porteuse de conflits de compétences et de risques en l'absence d'une coordination efficace de la gestion de la dette intérieure. On note que la dilution des responsabilités et une duplication des rôles en matière de la mobilisation de l'aide et de gestion de la dette sont porteuses de conflits de compétences par conséquent constitue une faiblesse.

#### **b- Contrôle des responsabilités en matière d'engagements contractuels directs ou**

#### **conditionnels de l'Etat**

Le Bénin fait partie du groupe des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Ce statut limite son accès aux guichets des institutions multilatérales. Néanmoins, le Bénin est éligible au guichet concessionnel des institutions multilatérales, plus précisément celui de l'Association Internationale de Développement (AID). Dans ce contexte, la CAA est soumise à l'obligation de ne mobiliser que les ressources dont le taux de concessionnalité minimal est de 35%. Par ailleurs, l'endettement extérieur direct des Etablissements et Entreprises publics n'est encadré par aucun texte ; ce qui leur laisse la possibilité de s'engager à des conditions de marché alors que les dettes qu'ils contractent sont des passifs conditionnels pour l'Etat. En dehors du pacte de stabilité monétaire de l'UEMOA qui fixe un plafond d'endettement pour tous les pays membres, aucun texte ne précise clairement les limites de la politique des nouveaux financements du Bénin (plafond d'endettement annuel, composition du portefeuille d'emprunt, termes des nouveaux

financements). Nous constatons le **non encadrement de l'endettement direct des Etablissements et Entreprises publics**.

c- In existence d'un cadre juridique d'échange d'informations

Les échanges d'informations et documents à l'intérieur de la chaîne de mobilisation et de gestion de l'aide en particulier entre la DGIFD, le cabinet du Ministère des Finances, la CAA et le Trésor se déroulent d'une manière informelle. **Ceci explique l'inefficacité du système de collecte des informations**. Néanmoins, la CAA est en mesure de disposer de toute la documentation relative aux emprunts parce qu'elle participe à leur négociation. Il est à noter que les appuis budgétaires et certains dons liés aux projets échappent au suivi de la CAA du fait de **l'absence d'une véritable centralisation du suivi des accords de dons**.

d- Formulation des stratégies de mobilisation de l'aide

En l'absence d'un cadre juridique et institutionnel indiquant les objectifs, le champ, les orientations et les modalités de mise en œuvre de la politique d'endettement du Bénin, la mobilisation de l'aide et la gestion de la dette reposent principalement sur les usages et plusieurs aspects de cette gestion ne sont encadrés par aucun texte. C'est le cas notamment de la constitution, de la gestion et du suivi des passifs conditionnels (emprunts contractés par les Entreprises publiques sans la garantie de l'Etat). Il y a des risques que ces opérations ne soient pas prises en compte dans la base des données de la dette. Par ailleurs, **l'absence d'un dispositif de suivi de l'ensemble des dons et subventions mobilisés par le pays** pourrait réduire la fiabilité des analyses de viabilité de la dette et limiter la formulation des stratégies de mobilisation et d'endettement dans l'avenir.

e- Transparence et information du public

La CAA élabore un rapport d'activités annuel qui est adressé aux autorités des Ministères en charge des affaires économiques et aux institutions de Breton Wood.

Toutefois, aucune loi ou toute autre disposition juridique n'oblige le Gouvernement ou les services responsables de la gestion de la dette à publier régulièrement des informations complètes sur les politiques d'emprunt public, tels que le stock de la dette et l'analyse du niveau d'endettement tolérable. En conséquence, la CAA n'établit pas de rapport périodique complet devant permettre au public d'être renseigné sur la stratégie de la dette. Une telle information est indispensable pour réduire les primes de risques sur les

émissions de titres publics notamment si le pays intensifie ses interventions sur le marché financier. Il est à souligner **l'élaboration et la publication d'un rapport d'activité annuel**.

f- Evaluation et contrôle

Maints contrôles sont réalisés dans « la chaîne de la dette » au Bénin. Il s'agit tout d'abord d'un contrôle qui est effectué par un cadre du Contrôle Financier du Ministère des Finances, en détachement à la CAA. La CAA dispose également d'une direction de l'audit interne et du contrôle de gestion. Par ailleurs, le décret n° 2008-241 du 06 Mai 2008 en son article 16 dispose en son alinéa 3 que le Conseil de Gérance contrôle la gestion de la CAA par tous les moyens de vérification jugés utiles et en son alinéa 4 que le Conseil de Gérance établit chaque année un rapport sur les opérations et la situation de la CAA. Ces divers contrôles sont d'une manière générale limités aux aspects administratifs et financiers de la gestion de la dette ainsi qu'à la régularité des comptes.

## 2- Au plan micro-administratif

**La CAA ne dispose pas d'un manuel officiel ou recueil de procédures** précisant de manière détaillée les normes comptables, financières, prudentielles et de bonne conduite applicables à la gestion de la dette publique. Toutefois, ses services ont élaboré différentes fiches individuelles de procédures qui organisent les tâches qu'ils accomplissent. **Ces fiches, qui n'ont pas fait l'objet d'une adaptation formelle et n'ont jamais été assemblées en un recueil**, sont actuellement en cours de révision. Il en est de même pour les autres structures intervenant dans la chaîne. Seules les opérations de la BCEAO sont généralement encadrées par des manuels de codification interne. Les insuffisances constatées dans le cadre juridique et institutionnel constituent une faiblesse du processus d'emprunt.

## II- ENGAGEMENTS ET MOBILISATIONS DES RESSOURCES LIEES A LA DETTE

Sous cette rubrique, seront développées les procédures de mobilisation des ressources liées à la dette, les procédures de décaissement de l'aide, celles de gestion des Dons Spéciaux Japonais Hors Projet (DSJHP) et la gestion des prêts rétrocédés et avalisés.

## A- Procédure de mobilisation des ressources liées à la dette

Le Bénin, comme la plupart des pays pauvres, sollicite l'aide extérieure pour renforcer l'épargne intérieure en vue de financer les PIP. La procédure commence par l'étude de la viabilité du projet dont on recherche le financement. Sur la base du rapport d'évaluation, le bailleur fait parvenir au Bénin un projet d'accord pour étude en vue des négociations. Cette étude se fait par une commission interministérielle composée des représentants du MEF, du Ministère de la justice et de la législation et du Ministère sectoriel (ministère promoteur du projet à financer). La délégation béninoise accréditée pour les négociations, dès son retour, rend compte au gouvernement en faisant état des négociations, des avantages et inconvénients liés à un tel accord. Seule, l'autorisation du Président de la République donne droit à la signature dudit accord de prêt. L'accord de prêt doit être signé par un représentant dûment mandaté par le Chef de l'Etat. Le document signé est étudié en conseil des ministres pour approbation et préparation du décret de saisine de l'Assemblée Nationale. Le résultat de la saisine du parlement aboutit à l'autorisation de ratification des accords de prêt par le Président de la République. On passe ensuite à la publication dans le Journal Officiel ; cela rassure le bailleur de l'exécution effective du projet.

Enfin, l'avis juridique de la Cour Suprême vient clôturer les formalités de mise en vigueur matérialisant l'engagement de la République du Bénin à respecter les termes de l'accord. Il permet au bailleur d'annihiler les risques politiques résultant des changements des gouvernements et du non respect des engagements pris. Mais l'accomplissement de toutes ces formalités préalables à tout retrait de fonds du compte de prêt ne se réalise pas souvent dans les délais impartis. Des retards importants s'observent à chaque niveau du cycle de prêt ; ce qui peut avoir des conséquences négatives sur les objectifs initiaux des projets ou programmes et sur les coûts éventuels de ces opérations. Cette situation conduit à des reports de tirages. Ces tirages ne s'effectuent donc plus conformément au planning indiqué dans les documents du projet, notamment le rapport d'évaluation. Tout ceci est dû à **la lenteur observée au niveau de l'administration chargée des opérations d'emprunts**. La lenteur administrative dans le processus de l'emprunt sera illustrée à travers un état analytique des délais d'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur.

**Tableau n°2** : Etat analytique des délais d'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur de quelques accords de prêt conclus par le Bénin

Numéro d'ordre	Année	Bailleur	Nature	Objet	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Ecart
1	2008	AID	Prêt	Projet de compétitivité et de croissance Intégrée (ProCCI)	12 septembre 2008	23 juin 2009	10 mois 11 jours
2	2008	AID	Prêt	Financement additionnel du second projet de gestion urbaine décentralisée (PGUD-2)	12 septembre 2008	16 juin 2009	10 mois 04 jours
3	2007	BADEA	Prêt	Projet de protection contre l'érosion côtière dans la ville de Cotonou et la Commune de Sèmè-Kpodji	10 juillet 2007	21 Octobre 2008	13 mois 11 jours
4	2007	BID	Prêt	Projet de protection contre l'érosion côtière dans la ville de Cotonou et la Commune de Sèmè-Kpodji	30 mai 2007	30 juin 2008	13 mois
5	2008	BIDC	Prêt	Projet d'électrification rurale de cinquante huit (58) localités	28 février 2008	10 avril 2009	13 mois 13 jours
6	2007	BOAD	Prêt	Projet de développement du secteur de l'artisanat au Bénin	30 mars 2007	28 août 2007	17 mois
7	2008	BOAD	Prêt	Projet de pavage et d'assainissement de rues dans la ville d'Abomey	13 mai 2008	04 septembre 2009	15 mois 22 jours
8	2007	FAD	Prêt	Projet d'appui à la filière Coton-textile dans les quatre pays de l'initiative sectorielle sur le coton	09 février 2007	05 mars 2008	12 mois 24 jours
9	2007	Fonds Koweïtien	Prêt	Projet de protection contre l'érosion côtière dans la ville de Cotonou et la Commune de Sèmè-Kpodji	17 décembre 2007	15 septembre 2008	10 mois
10	2007	OFID	Prêt	Projet de protection contre l'érosion côtière dans la ville de Cotonou et la Commune de Sèmè-Kpodji	05 septembre 2007	12 novembre 2008	14 mois

Source : CAA / Service des Négociations et Conventions (rapport d'activités 2010).

Il faut aussi souligner au passage que chaque bailleur a ses propres procédures qu'il convient de respecter, d'où, **la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers.**

## **B- Procédure de décaissement**

A l'étape opérationnelle du processus de gestion de la dette, les tirages constituent le fait générateur de la dette. Ils peuvent commencer dès lors que le prêt a été déclaré en vigueur par le bailleur de fonds, et que toutes les conditions de premier décaissement, s'il en existe, ont été remplies. Il existe trois mécanismes par lesquels le donateur ou créancier décaisse les fonds. La méthode ou la combinaison de méthodes choisies peut avoir un impact sur la rapidité avec laquelle le bénéficiaire reçoit l'aide extérieure :

- ***Paiements directs au comptant à l'agence bénéficiaire*** : du point de vue du bénéficiaire, cette méthode est la plus efficace car elle fournit des fonds directement. Ces fonds peuvent être ensuite dépensés selon les nécessités car ils font l'objet de moins de contrôles de la part des donateurs ou créanciers. C'est généralement la méthode utilisée pour décaisser l'aide aux programmes et prêts des banques commerciales. L'aide aux programmes peut être décaissée selon un programme convenu, parfois lorsque les conditions sont remplies. Le processus d'approbation pour le déblocage des tranches d'aide aux programmes est généralement moins strict que pour d'autres types d'aide aux projets. Les prêts de banque commerciale sont généralement entièrement décaissés lors de la signature de l'accord de prêt. Les décaissements directs sont généralement faciles à enregistrer et à suivre.

- ***Demande de fonds de roulement*** : Le bailleur de fonds consent à l'emprunteur des avances de fonds dont l'utilisation est à justifier a posteriori.

- ***Demande de remboursement*** : cette méthode requiert que le bénéficiaire finance les dépenses et réclame ensuite au donateur ou créancier le remboursement. Pour les bénéficiaires, cette méthode est très coûteuse car cela signifie qu'ils doivent préfinancer les dépenses et ensuite préparer les demandes accompagnées des reçus et une documentation appropriée pour pouvoir recevoir le décaissement de fonds. Cependant, certains donateurs ou créanciers apprécient cette méthode car elle permet de surveiller et contrôler les dépenses. Les donateurs ou créanciers disposent de différentes procédures pour préparer et soumettre les demandes de remboursement, ce qui peut nécessiter une forte quantité de travail de la part du personnel et beaucoup de temps. Par conséquent, les donateurs ou créanciers, ou leurs représentants, peuvent prendre assez de temps pour examiner dans les moindres détails et traiter ces demandes, ce qui retarde

d'avantage les décaissements de fonds. Cette méthode est surtout utilisée pour l'aide aux projets, mais aussi parfois pour l'aide sectorielle et l'aide macroéconomique aux programmes. Les longs retards de certaines demandes de remboursement peuvent rendre celles-ci encore plus difficiles à enregistrer et à suivre.

- **Paiement direct des fournisseurs de biens et services** : par cette méthode, aucun fonds ne parvient au pays bénéficiaire. Les fonds sont directement versés aux fournisseurs de biens et services. Ce mécanisme est principalement utilisé pour la fourniture de l'équipement de projet tel que les véhicules. A moins que les donateurs ou créanciers ne fournissent à temps les informations sur la valeur des biens et de services décaissés, il est presque impossible pour les pouvoirs publics d'enregistrer et de contrôler ces décaissements.

## **C- La procédure de gestion du Don Spécial Japonais Hors Projet (DSJHP) et procédure de mise en place des prêts rétrocédés et avalisés**

### **1- Le Don Spécial Japonais Hors Projet (DSJHP)**

Il faut souligner que tous les dons ne sont pas inscrits dans le cadre d'un projet ou programme. Ainsi, il convient de citer l'exemple du Don Spécial Japonais Hors Projet (DSJHP) qui est un important programme d'assistance financière que le gouvernement du Japon accorde au Bénin. Par ce programme, le gouvernement Japonais consent à la République du Bénin une aide financière mobilisable par acquisition de biens en provenance des pays de l'Organisation de Coopération pour le Développement Economique (OCDE). La liste des biens susceptibles d'être importés par utilisation des dons est jointe au Protocole d'Accord signé entre les deux pays. L'opération est faite par des opérateurs économiques installés en République du Bénin. Les opérations commerciales y afférentes (Appel d'Offres, Sélection des fournisseurs, Commandes, Assurances et Transport des produits) sont réalisées par le biais du Bureau des Services d'Appui aux Projets (UNOPS) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) désigné par le gouvernement japonais comme agence d'exécution du programme aux termes d'un mémorandum d'accord. Les marchandises importées sont cédées aux opérateurs économiques sélectionnés qui les vendent sur le marché national et reversent les produits de la vente à l'Etat dans un compte ouvert à cet effet auprès de la BCEAO. Ces produits suivent un échéancier sur deux ans, convenu aux termes d'accords de gestion conclus avec le MEF représenté par la CAA. Mais malheureusement, il faut

souligner que la CAA éprouve d'énormes difficultés dans le recouvrement des produits des DSJHP, alors que le produit issu de la vente permettra de reconstituer des ressources à affecter au financement de divers projets socio-économiques dénommés "Dons Spéciaux Japonais" (DSJ). Au cours du quatrième (4<sup>ème</sup>) trimestre 2010, il a été recouvré et enregistré au titre du 9<sup>ème</sup> Don Spécial Japonais Hors Projet (DSJHP), la somme de 544.218.535 FCFA.

Les arriérés du 4<sup>ème</sup> trimestre se chiffrent à un montant de 1.694.994.435 FCFA et concernent les 2<sup>ème</sup>, 5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup>, et 8<sup>ème</sup> DSJ dont le recouvrement est confié à l'Agent Judiciaire du Trésor (AJT). Ils se répartissent comme indiqué dans le tableau ci-après :

**Tableau n° 3** : arriérés sur les 2<sup>ème</sup>, 5<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> DSJ (en FCFA)

Nature	Echéances dues	Recouvrements	Impayés
2 <sup>ème</sup> Don	455.274.042	0	455.274.042
5 <sup>ème</sup> Don	119.578.378	0	119.578.378
6 <sup>ème</sup> Don	300.127.015	0	300.127.015
8 <sup>ème</sup> Don	820.015.000	0	820.015.000
<b>Total</b>	<b>1.694.994.435</b>	<b>0</b>	<b>1.694.994.435</b>

Source : CAA / Direction du Recouvrement et de la Trésorerie (rapport d'activités 2010)

## 2- Mise en place des prêts rétrocédés et avalisés

Les prêts rétrocédés suivent les mêmes procédures de mise en place que les prêts directs à l'Etat. Cependant, les conditions de rétrocession au bénéficiaire sont définies en accord avec le prêteur. Par ailleurs, la signature du contrat de rétrocession constitue l'une des conditions préalables au décaissement des fonds. Le recouvrement des prêts rétrocédés qui est l'une des missions assignées à la CAA, connaît des réticences de la part de certains débiteurs. En dépit des multiples actions de recouvrement engagées conjointement avec l'Agent Judiciaire du Trésor à l'encontre des bénéficiaires défaillants des prêts rétrocédés, les arriérés de ces prêts et autres créances ne cessent de s'accumuler de façon inquiétante. Ces actions en recouvrement ont consisté en des relances, des séances de réconciliation des comptes pour d'éventuelles compensations de dettes et surtout de l'assignation en justice des bénéficiaires des dons spéciaux japonais. Le montant cumulé des impayés au 31 décembre 2010 au titre des prêts rétrocédés est évalué à 9.336.352.509 FCFA dont 4.585.591.262 FCFA soit 49,11% sont

détenus par un seul débiteur, en l'occurrence Bénin Télécom SA. La part restante concerne le PAPME, la CEB, la SBEE, la SONEB, le PAC (rapport de la CAA, 4<sup>ème</sup> trimestre 2010). **La CAA permet aux entreprises publiques d'avoir accès aux crédits extérieurs.** Mais, il faut noter qu'elle éprouve des difficultés à recouvrer les prêts rétrocédés.

S'agissant des prêts avalisés, l'Etat intervient pour donner sa garantie au bénéficiaire pour lui permettre de mobiliser les fonds. Le service de la dette est assuré par le bénéficiaire, débiteur principal. L'Etat n'intervient qu'en cas de défaillance de ce dernier. La CAA assure le service de la dette à partir des conditions de remboursement définies dans l'accord de base. Le bénéficiaire final assure le service de la dette vis-à-vis de la CAA sur la base des conditions de remboursement définies dans l'accord de rétrocession ou accord subsidiaire. En cas de défaillance du bénéficiaire final, la mise en œuvre des garanties données par les Etablissements financiers débiteurs aurait été une solution à ce problème mais, **la CAA éprouve aussi des difficultés à réaliser les garanties données par les Etablissements financiers** (rapport de la CAA, 4<sup>ème</sup> trimestre 2010). Il est utile de faire remarquer qu'à la lumière de tout ce qui précède, **la CAA a une longue expérience en matière de mobilisation de ressources extérieures.**

Il est à souligner que l'aide extérieure consentie aux pays en voie de développement communément appelée sous l'expression « Aide Publique au Développement (APD) » est constituée des dons, des subventions et prêts obtenus des Partenaires Techniques et Financiers et respectant les repères financiers retenus avec les institutions de Breton wood. Le Bénin, comme tout autre pays moins avancé, reçoit de la Communauté internationale de l'assistance financière et technique pour assurer son développement économique, social et culturel. Cette assistance provient essentiellement de trois grands groupes de partenaires techniques et financiers à savoir : les bilatéraux, les multilatéraux et les Organisations Non Gouvernementales internationales. L'aide extérieure a connu sur la période 2003-2006 un taux d'accroissement moyen annuel de 5,4%. Après une hausse de 36,1% enregistrée en 2004, par rapport à son taux de 2003, l'aide extérieure a affiché une baisse en 2005 et en 2006. En effet, de 63.758.000.000 FCFA en 2003, elle est passée à 180.370.000.000 FCFA en 2004, puis à 169.299.000.000 FCFA en 2005 pour s'établir à 153.134.000.000 FCFA en 2006 enregistrant des baisses successives de 5,8% en 2005 et de 9,4% en 2006. On note une faible mobilisation de l'aide en 2005 et en 2006. Il faut souligner que les principaux contributeurs de l'aide en faveur du Bénin sont au

nombre de dix. Les dix premiers donateurs en 2006 sont, tout comme en 2005, constitués de cinq multilatéraux et de cinq bilatéraux. Ils contribuent à eux seuls, pour 232,70 millions de \$US au financement du développement du Bénin, soit 79,50% du financement extérieur total contre 79% en 2005. Sur les 232,70 millions de \$US, les cinq bilatéraux contribuent à hauteur de 52,30% contre 47,70% pour les multilatéraux (voir annexe n° 2).

Par ailleurs, les tendances observées dans les conditions de l'aide se présentent comme suit :

**Tableau n°4** : Tendances observées dans les conditions de l'aide entre 2003 et 2006 (en milliards de FCFA)

Années	2003		2004		2005		2006	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Dons	120.004.920.000	81,0	133.267.360.000	73,9	127.332.000.000	75,2	122.941.610.000	80,3
Prêts	28.176.960.000	19,0	47.103.300.000	26,1	41.967.160.000	24,8	30.192.790. 000	19,7
<b>Total</b>	<b>148.181.880.000</b>	<b>100</b>	<b>180.370.660.000</b>	<b>100</b>	<b>169.299.160.000</b>	<b>100</b>	<b>153.134.400.000</b>	<b>100</b>

Source : MDAEP/DGIF/DPF

De l'analyse du tableau ci-dessus, il se dégage que sur la période 2003 – 2006, les dons reçus par le Bénin ont connu une hausse en 2004 par rapport à 2003 puis une baisse en 2005 et en 2006. La même tendance a été observée au niveau des prêts. Ainsi, **on note une tendance à la baisse de l'aide sur la période considérée.** Il est à souligner que sur la même période, l'aide extérieure dont a bénéficié le Bénin de ses Partenaires Techniques et Financiers a fait l'objet de répartition entre les principaux secteurs suivants : Secteur « Administration du développement », Secteur « Transport », Secteur « Gestion de l'économie », Secteur « Santé », Secteur « Développement social », Secteur « Mise en valeur des ressources humaines », Secteur « Développement régional », Secteur « Agriculture, Foresterie et Pêcherie », Secteur « Ressources naturelles », Secteur « Energie », Secteur « Industrie ».

**Tableau n° 5** : Aide extérieure par secteur entre 2003 et 2006 (en milliards de F CFA)

Secteurs	Année 2003		Année 2004		Année 2005		Année 2006	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Gestion de l'Economie	1.3414.000.000	9,7	12.681.000.000	7,0	3.531.000.000	2,1	11.197.000.000	7,3
Administration du Développement	6.273.000.000	4,2	21.224.000.000	11,8	38.210.000.000	22,6	25.093.000.000	16,4
Ressources Naturelles	4.745.000.000	3,2	7.264.000.000	4,0	3.217.000.000	1,9	3.064.000.000	2,0
Mise en Valeur des Ressources Humaines	16.287.000.000	11,0	18.410.000.000	10,2	19.330.000.000	11,4	18.142.000.000	11,8
Agriculture, Foresterie, Pêche	12.077.000.000	8,1	10.919.000.000	6,0	13.073.000.000	7,7	14.042.000.000	9,2
Développement Régional	18.692.00.000	12,6	16.558.000.000	9,3	10.123.000.000	6,0	5.360.000.000	3,5
Industrie	1.246.000.000	0,8	2.214.000.000	1,2	2.169.000.000	1,3	1.914.000.000	1,2
Energie	358.000.000	0,3	2.856.000.000	1,6	2.557.000.000	1,5	6.333.000.000	4,1
Commerce International	1.099.000.000	0,9	815.000.000	0,5	-	-	-	-
Commerce Intérieur	458.000.000	0,3	189.000.000	0,1	335.000.000	0,2	298.000.000	0,é
Transport	38.578.000.000	26,0	22.328.000.000	12,4	14.567.000.000	8,6	14.942.000.000	9,8
Communications	623.000.000	0,4	1.162.000.000	0,6	754.000.000	0,5	423.000.000	0,3
Développement Social	10.213.000.000	6,9	33.827.000.000	18,8	34.238.000.000	20,2	25.982.000.000	17,0
Santé	22.244.000.000	15,0	28.451.000.000	15,8	25.267.000.000	14,9	24.063.000.000	15,7
Planification Préalable en Prévision de Catastrophes	-	-	5.000.000	-	5.000.000	-	-	-
Aide et Secours Humanitaires	940.000.000	0,6	1.262.000.000	0,7	1.917.000.000	1,1	2.275.000.000	1,5
<b>Total</b>	<b>148.181.000.000</b>	<b>100</b>	<b>180.370.000.000</b>	<b>100</b>	<b>169.299.000.000</b>	<b>100</b>	<b>153.134.000.000</b>	<b>100</b>

Source : MDAEP/DGIFD/DPF ( Rapport 2006 )

Toujours dans le cadre de la Coopération internationale, des accords de prêts et conventions de financement ont été signés en 2006 avec les Partenaires Techniques Financiers et se présentent comme suit : (voir annexes n° 3 à 7).

Quant aux ressources d'allègement, au 31 décembre 2010, les allègements de dette enregistrés s'élèvent à 22.157.884.990 FCFA dont 3.613.505.735 FCFA au titre de l'initiative (IPPTE) et 118.544.379.255 FCFA pour l'IADM. Ces allègements obtenus au 31 décembre 2010 se décomposent comme suit :

**Tableau n° 6** : Synthèse des allègements au 31 décembre 2010 (en FCFA)

Rubrique	1 <sup>er</sup> trimestre	2 <sup>ème</sup> trimestre	3 <sup>ème</sup> trimestre	4 <sup>ème</sup> trimestre	Total	%
IPPTE	238.696.870	1.533.879.911	191.314.005	1.649.614.949	3.613.505.735	16,31%
IADM	5.134.096.904	4.112.182.019	5.125.518.087	4.172.582.245	18.544.379.255	83,69%
<b>Total</b>	<b>5.372.793.774</b>	<b>5.646.061.930</b>	<b>5.316.832.092</b>	<b>5.822.197.194</b>	<b>22.157.884.990</b>	<b>100%</b>

Source : CAA / SADP ( Rapport d'activités 2010 )

La tendance à la baisse enregistrée au 31 décembre 2010 par le niveau des allègements de dette au titre de l'IPPTE, en comparaison avec la réalisation au 31 décembre 2009 chiffrée à 3.927.281.860 FCFA soit une régression de (-7,99%) s'explique par la mise en œuvre de l'IADM par le FAD et l'IDA qui représentent les plus grands créanciers du Bénin. Ces annulations ont réduit considérablement l'encours de la dette extérieure, réduisant du coup le montant des allègements au titre de l'IPPTE.

En tenant compte des allègements au 31 décembre 2010, le montant cumulé des allègements obtenus dans le cadre de l'initiative PPTTE depuis le point de décision en juillet 2000 s'élève à 111.492.426.051 FCFA détaillés comme le montre le tableau à l'annexe n° 8.

Dans le cadre de la mise en œuvre des grands projets de l'Etat, le Ministère de l'Economie et des Finances au cours du 4<sup>ème</sup> trimestre 2010, a poursuivi sa politique de recherche de ressources auprès des partenaires techniques et financiers pour le financement du développement. (voir annexe n°9).

## **SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE**

Dans cette seconde section, nous allons :

- recenser les atouts et les problèmes du mécanisme d'emprunts dégagés dans la section précédente ;
- présenter la liste des problématiques possibles ;
- choisir la problématique à résoudre et dégager la démarche méthodologique à adopter pour résoudre les problèmes choisis.

### **PARAGRAPHE 1 : Problématique et formulation du sujet**

#### **I- PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE**

##### **A- Inventaire des éléments de l'état des lieux**

###### **1- Inventaire des atouts (forces et opportunités)**

De l'exposé présenté ci-dessus, nous retiendrons sept (07) forces qui se résument comme suit :

- 1) le regroupement au sein du Conseil de Gérance des acteurs principaux de la vie économique et financière du Bénin ;
- 2) l'autonomie de la CAA ;
- 3) la CAA est la seule institution compétente au Bénin pour mobiliser les aides extérieures et gérer la dette publique ;
- 4) l'élaboration et la publication d'un rapport annuel d'activités ;
- 5) la bonne collaboration entre les Directions Opérationnelles et les Directions Fonctionnelles ;
- 6) la CAA permet aux entreprises publiques d'avoir accès à des crédits extérieurs (cas de la SBEE, de la SONEB, du PAC, de Bénin Télécom SA) par le biais de la rétrocession ;
- 7) la CAA a une longue expérience en matière de mobilisation de l'aide extérieure.

###### **2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)**

Les faiblesses et menaces retenues sont au nombre de quinze (15) et se présentent comme suit :

- 1) l'absence d'un "budget" de fonctionnement pour la cellule de contrôle et de suivi des activités des projets ;
- 2) l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;

- 3) l'inexistence de texte prévoyant clairement les objectifs et les orientations de la politique de mobilisation et d'endettement du Bénin ;
- 4) le non encadrement de l'endettement direct des Etablissements et Entreprises publics ;
- 5) Mise en œuvre d'un système efficace de collecte des informations sur les projets ;
- 6) l'absence d'un dispositif de suivi de l'ensemble des dons et subventions mobilisés ;
- 7) la non disposition par la CAA d'un manuel officiel ou recueil de procédures ;
- 8) la non adaptation formelle des fiches individuelles de procédures ;
- 9) lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
- 10) la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers justifiant en partie la faible consommation de l'aide extérieure ;
- 11) les difficultés dans le recouvrement des produits des dons japonais par la CAA auprès des opérateurs économiques sélectionnés ;
- 12) les difficultés de la CAA à recouvrer les prêts rétrocédés et les prêts avalisés par l'Etat au profit des entreprises publiques ;
- 13) les difficultés de réalisation par la CAA des garanties données par les Etablissements financiers aux opérateurs économiques sélectionnées ;
- 14) la tendance à la baisse de l'APD.

## **B- Liste des problématiques possibles**

Tous les problèmes spécifiques énumérés ci-dessus peuvent être regroupés sous trois (03) problématiques différentes telles que présentées dans le tableau n° 7 suivant :

**Tableau n°7** : Tableau de détermination des problématiques possibles

N°	CENTRES D'INTERETS	PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEMES GENERAUX	PROBLEMATIQUES POSSIBLES
1	Mobilisation des ressources extérieures par la CAA au Bénin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers ;</li> <li>- lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;</li> <li>- Utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;</li> <li>- Mise en œuvre d'un système efficace de collecte des informations sur les projets ;</li> <li>- la tendance à la baisse de l'APD ;</li> <li>- Inexistence de texte prévoyant clairement les objectifs et les orientations de la politique de mobilisation et d'endettement du Bénin ;</li> <li>- la non adaptation formelle des fiches individuelles de procédures ;</li> <li>- la non disposition par la CAA d'un manuel officiel de procédures.</li> </ul>	Mobilisation non efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin	Problématique d'une mobilisation efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin
2	Contrôle de la gestion des fonds d'emprunts	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le non encadrement de l'endettement direct des Etablissements et Entreprises publics ;</li> <li>- l'absence d'un budget de fonctionnement pour la cellule de contrôle et de suivi des activités des projets.</li> </ul>	Inefficacité du contrôle de la gestion des fonds d'emprunts	Problématique de l'efficacité du contrôle de la gestion des fonds d'emprunt
3	Politique de l'amortissement de la dette	<ul style="list-style-type: none"> <li>- difficultés dans le recouvrement des prêts rétrocédés ;</li> <li>- difficultés de recouvrement des produits des dons spéciaux japonais ;</li> <li>- difficultés de réalisation des garanties données par les Etablissements financiers des débiteurs ;</li> <li>- l'absence d'un dispositif de suivi de l'ensemble des dons et subventions mobilisés.</li> </ul>	Défaillance dans la politique d'amortissement de la dette	Problématique d'amélioration de la politique d'amortissement de la dette

Source : observations de stage

## II- CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE ET FORMULATION DU SUJET

### A- Choix de la problématique

Une analyse des différents problèmes identifiés au cours de notre restitution nous laisse découvrir que tous les centres d'intérêts identifiés représentent des problématiques auxquelles la CAA devra faire face en vue de mieux accomplir ses missions. Les besoins de financement au Bénin sont énormes tandis que les ressources internes mobilisées sont insuffisantes ; alors les gouvernants sont obligés de recourir à l'aide extérieure. Ainsi, la mobilisation des ressources extérieures pour le financement des projets ou programmes s'avère indispensable. Alors, il convient que les fonds nécessaires au financement des projets ou programmes soient mobilisés à temps et dans de bonnes conditions. Par ailleurs, les Partenaires Techniques et Financiers n'accordent pas leur aide avec la complaisance. Des délais doivent être respectés. La sanction de ces délais est souvent la perte de ces fonds, même les demandes de prorogation sont parfois refusées. Au regard de ces réalités, notre intérêt est guidé par le souci d'améliorer les procédures de mobilisation des ressources extérieures afin de mobiliser plus de financements au profit du Bénin.

De ce point de vue, la CAA a donc revu son système d'information et s'est dotée d'un personnel dynamique ayant les potentialités nécessaires à la réalisation des activités de l'institution. Cependant, elle ne doit pas rester en si bon chemin, elle se doit de mettre en place des conditions favorables à une meilleure connaissance et un meilleur fonctionnement des mécanismes visant la mobilisation des ressources extérieures. Cette action doit s'étendre à toutes les autres structures intervenant dans la chaîne de la dette. En outre, le processus d'emprunt doit être encadré par un cadre juridique et institutionnel garantissant l'efficacité de l'aide.

Pour cela, il est primordial d'assurer une bonne maîtrise des différentes procédures des bailleurs de fonds, d'activer les flux d'information avec les autres structures chargées de la dette, de mettre en place un système dynamique de suivi des accords de prêt et de dons et de renforcer le cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette.

- Voilà autant de raisons qui nous ont motivé à choisir la problématique ainsi libellée : **problématique d'une mobilisation efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin.**

## B- Formulation du sujet

Au nombre des problématiques que nous avons dégagées, nous nous sommes proposé d'orienter notre recherche sur la mobilisation efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin. Ainsi, en vue d'apporter notre contribution à la résolution des problèmes liés à cette problématique, nous avons choisi de mener la présente étude sous le thème : « Problématique de la mobilisation efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin ».

### **Paragraphe 2 : Spécification de la problématique et choix de la démarche méthodologique**

#### I- SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

La problématique choisie est celle relative à la mobilisation des ressources extérieures. Cette problématique se manifeste par le problème général de la mobilisation non efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin.

Le problème général est soutenu par huit (08) problèmes spécifiques à savoir :

- la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers ;
- lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA;
- l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
- Mise en œuvre d'un système efficace de collecte des informations sur les projets;
- la tendance à la baisse de l'APD ;
- l'inexistence de texte prévoyant clairement les objectifs et les orientations de la politique de mobilisation et d'endettement du Bénin ;
- la non adaptation formelle des fiches individuelles de procédures ;
- la non disposition par la CAA d'un manuel officiel de procédures.

Sur ces huit (08) problèmes spécifiques, il y aura cinq (05) problèmes spécifiques qui ne feront pas l'objet de notre étude. Il s'agit de :

- la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers. Au regard du concept qui caractérise les dons dans les accords nationaux et internationaux, le bénéficiaire se doit de se conformer aux exigences du donateur afin d'assurer la bonne destination des fonds

encaissés. Donc, la survenance de ce problème apparaît comme une condition sine qua non et ne saurait être exclu du processus de dons.

- l'inexistence de texte prévoyant clairement les objectifs et les orientations de la politique de mobilisation et d'endettement du Bénin. Ce problème met en évidence que le Bénin ne dispose pas d'une politique d'endettement. La solution à ce problème réside dans l'élaboration de texte indiquant clairement les objectifs et les orientations de la politique de mobilisation et d'endettement du Bénin.

- la tendance à la baisse de l'APD ;

Ce problème ne peut trouver sa résolution qu'à travers l'adoption d'une véritable politique d'endettement ;

- la non disposition par la CAA d'un manuel officiel de procédures. L'absence d'un manuel de procédures n'est pas une situation qui rend la tâche facile aux agents non imprégnés des procédures de mobilisation de l'aide et de la gestion de la dette publique ;

- la non adaptation formelle des fiches individuelles de procédures ;

En dehors de la BCEAO, aucune structure de la chaîne de gestion de la dette y compris la CAA ne dispose d'un manuel de procédures interne codifié. Les agents n'ont à leur portée que des fiches individuelles de procédures élaborées qui leur permettent d'accomplir les tâches qui leur sont assignées. Après l'élimination de ces cinq (05) problèmes spécifiques, les trois (03) autres problèmes spécifiques feront l'objet de notre étude. Il s'agit de :

- l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin ;

- la lenteur administrative dans le processus de mobilisation efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin ;

- mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets.

## **II- VISION GLOBALE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE**

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, il importe de préciser la vision globale pouvant nous permettre de résoudre les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence, le problème général. Rappelons que le problème général est la mobilisation non efficace des

ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement au Bénin. Concernant ce problème, nous pouvons retenir que l'amélioration constante qui tient compte des impératifs de la croissance et du développement constitue un levier important à manipuler pour la concrétisation de l'émergence économique. Nous nous trouvons donc dans la théorie générale du financement optimal de la croissance par les ressources extérieures, qui sera présentée dans ses compartiments par rapport aux différents problèmes spécifiques.

### **A- Vision globale de résolution du problème spécifique n°1**

Pour ce qui concerne le problème spécifique n°1 relatif à l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation efficace des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement, nous proposons une **approche basée sur le renforcement du cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide** car, le cadre juridique et institutionnel est l'un des aspects les plus importants d'une gestion efficace de l'aide extérieure.

### **B- Vision globale de résolution du problème spécifique n°2**

Concernant le problème spécifique n° 2 relatif à la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA, il apparaît nécessaire de raccourcir les délais entre les différentes phases depuis la négociation jusqu'à la phase d'entrée en vigueur du prêt. Mieux, la résolution du problème spécifique n°2 pourrait avoir comme impact positif d'induire une certaine célérité au processus d'emprunt car, la lourdeur et la lenteur administrative constituent un frein, un facteur de blocage à l'efficacité du recours au financement extérieur.

### **C- Vision globale de résolution du problème spécifique n°3**

Quant au problème spécifique n°3 relatif à la mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets, il est aujourd'hui incontestable que l'information est un facteur de développement, de progrès, de réalisation de prouesse dans maints domaines. L'absence d'un cadre légal approprié fait que les échanges d'informations et de documentation à l'intérieur de la chaîne de mobilisation et de gestion de l'aide entre la DGIFD, le Cabinet du Ministère des Finances, la CAA et le Trésor public, se déroulent de façon informelle. Une telle pratique a des impacts néfastes sur la gestion des projets d'où, **la nécessité de définir d'urgence le cadre juridique du système de**

**collecte des informations et documentations** afin de donner un caractère formel à la circulation de l'information et à la documentation relatives aux activités des projets. Nous nous trouvons en face d'une approche générique basée sur la définition d'un cadre juridique de collecte des informations et de documentation sur les projets.

**Tableau n° 8** : Synthèse des approches théoriques par problème

Niveau spécifique	Problèmes spécifiques	Approches théoriques retenues
1	L'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation efficace de l'aide extérieure.	Approche basée sur le renforcement du cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide.
2	La lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la Caisse Autonome d'Amortissement.	Approche théorique basée sur le raccourcissement des délais des opérations.
3	Mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets.	Approche basée sur la définition d'un cadre juridique de collecte des informations sur les projets.

Source : Résultats de nos enquêtes

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir peut être restituée à travers une démarche en huit (08) étapes de la manière suivante :

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

**CHAPITRE PREMIER :**

**CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET  
METHODOLOGIE DE RECHERCHE  
RETENUS POUR LA MOBILISATION  
EFFICACE DES RESSOURCES  
EXTERIEURES PAR LA CAISSE  
AUTONOME D'AMORTISSEMENT AU  
BENIN**

Après la vision globale de l'étude et la démarche méthodologique, nos préoccupations consisteront dans un premier temps à fixer les objectifs à atteindre, à identifier les causes supposées être à la base des problèmes afin de formuler les hypothèses de l'étude, de procéder ensuite à l'élaboration du tableau de bord de l'étude et enfin de mettre en place la méthodologie du travail à travers ses dimensions théoriques et empiriques.

## **SECTION 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE**

Sur la base des problèmes spécifiques à résoudre, nous allons fixer les objectifs à atteindre puis poser les hypothèses de travail à partir des causes supposées et finir par l'élaboration du tableau de bord de l'étude.

### **PARAGRAPHE 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude**

Avant de définir les objectifs, les hypothèses et le tableau de bord de l'étude, il convient de rappeler d'abord les problèmes spécifiques auxquels nous voulons trouver des solutions. Ces problèmes sont de deux ordres : le problème général et les problèmes spécifiques.

#### **- le problème général**

La mobilisation non efficace des ressources extérieures par la CAA au Bénin.

#### **- les problèmes spécifiques ( ps )**

Ps1 : l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel adapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA.

Ps2 : la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA.

Ps3 : la mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets.

Ainsi, les objectifs à formuler sont en thème d'objectif de développement et de recherche.

## I - OBJECTIFS DE L'ETUDE

Les objectifs de l'étude sont fixés par rapport aux problèmes spécifiques à résoudre et se présentent comme suit :

### A - Objectif général

- Objectif général de développement : contribuer à la mobilisation efficace des ressources extérieure par la CAA au Bénin.
- Objectif général de recherche : définir les conditions de mobilisation efficace des ressources extérieures par la CAA au Bénin.

### B - Objectifs spécifiques

- Objectifs spécifiques de développement :
  - Envisager le contexte d'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel adapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
  - Proposer les conditions d'atténuation de la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
  - Suggérer les mesures de mise en œuvre d'un système efficace de collecte des informations sur les projets.
- Objectifs spécifiques de recherche :
  - Etudier le contexte d'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel adapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
  - Identifier les conditions d'atténuation de la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
  - Analyser les mesures de mise en œuvre d'un système efficace de collecte des informations sur les projets.

## II - CAUSES ET HYPOTHESES LIEES A LA PROBLEMATIQUE CHOISIE

Elles concernent essentiellement le niveau spécifique et sont formulées à partir des problèmes spécifiques identifiés.

## **A - Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1**

Après l'analyse du problème de l'utilisation du cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA au Bénin et malgré toutes nos investigations, nous n'avons pu identifier qu'une seule cause pertinente de ce problème : la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement.

En effet, le cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette a été mis en place en conformité avec l'orientation actuelle de la politique d'endettement. Cette dernière vise essentiellement à permettre à l'Etat béninois de trouver les ressources nécessaires au financement de son développement.

Autrement dit, la politique d'endettement est principalement centrée sur la recherche des financements au détriment des activités de gestion des coûts et des risques.

L'hypothèse spécifique n°1 formulée à cet effet est la suivante : la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement explique **l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel de mobilisation des ressources extérieures par la CAA au Bénin.**

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

Dans le but de résoudre le problème de la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités de mobilisation des ressources extérieures, nous essaierons de sélectionner la cause la plus plausible parmi les causes supposées à la base de ce problème.

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

De même, la faible capacité de certains agents à maîtriser les procédures nous semble expliquer le problème de la lenteur administrative. Mais, cette hypothèse ne nous semble pas la meilleure car la CAA organise souvent des séances de formation de son personnel sur la maîtrise des procédures et les fonctions analytiques du logiciel CS-DRMS.

Par contre, en prenant la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics du Bénin comme cause de ce problème, nous pensons nous rapprocher davantage de la source du problème.

Nous pouvons alors formuler l'hypothèse spécifique n°2 de la manière suivante : la lenteur administrative du processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA

au Bénin est due à la **lourdeur des procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers et des pouvoirs publics du Bénin.**

### **C – Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°3**

Comme causes supposées être à la base de l'inefficacité du système de collecte des informations, nous en avons identifié deux (02) causes pertinentes.

De nos investigations, nous avons constaté qu'en dehors de l'absence d'un cadre juridique définissant le système de collecte des informations, le second problème est relatif à la réticence des gestionnaires des projets à fournir à temps les informations liées aux projets qu'ils gèrent, gelant ainsi la circulation des informations au niveau de la chaîne chargée de la gestion de la dette. Or, la circulation de l'information est indispensable pour le fonctionnement des structures impliquées dans la chaîne de mobilisation de l'aide et de la gestion de la dette.

L'hypothèse spécifique n°3 formulée est la suivante : **l'absence d'un cadre légal définissant clairement le système de collecte des informations sur les activités des projets explique la mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations.**

## **PARAGRAPHE 2: Synthèse des préoccupations et tableau de bord de l'étude**

### **I - SYNTHÈSE DES PRÉOCCUPATIONS**

Les problèmes à résoudre et qui sont liés aux procédures de mobilisation des ressources extérieures par la CAA sont essentiellement :

- l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
- la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
- la mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets.

A cet effet, les hypothèses formulées se présentent comme suit :

- la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement explique l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel de mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;

- la lenteur administrative est due à la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics Béninois lors de la mobilisation de l'aide extérieure par la CAA ;
- l'absence d'un cadre juridique définissant le système de collecte des informations explique la mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations.

Ainsi, les objectifs fixés sont les suivants :

- contribuer au renforcement du cadre juridique et institutionnel de mobilisation des ressources extérieures ;
- proposer des solutions à la lenteur administrative dans le processus de l'emprunt ;
- contribuer à la mise en œuvre d'un système efficace de collecte des informations sur les projets.

## II - TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE

Il s'agit d'un tableau qui fait la synthèse des préoccupations de notre étude. Il se présente comme suit :

**Tableau n° 9: TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE**

Niveau d'analyse		Problématiques	Objectifs de recherche	Causes (supposées)	Hypothèses
Niveau général		<b><u>Problème général</u></b> La mobilisation non efficace des ressources extérieures par la CAA au Bénin.	<b><u>Objectif général</u></b> Définir les conditions de mobilisation efficace des ressources extérieures par la CAA au Bénin.		
Niveaux spécifiques	1	<b><u>Problème spécifique n°1</u></b> Utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA.	<b><u>Objectif spécifique n°1</u></b> Etudier le contexte d'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel adapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA.	<b><u>Cause spécifique n°1</u></b> La quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement.	<b><u>Hypothèse spécifique n°1</u></b> La quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement explique l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA.
	2	<b><u>Problème spécifique n°2</u></b> lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA.	<b><u>Objectif spécifique n°2</u></b> Identifier les conditions d'atténuation de la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA.	<b><u>Cause spécifique n°2</u></b> La lourdeur des procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers et des pouvoirs publics béninois.	<b><u>Hypothèse spécifique n°2</u></b> La lourdeur des procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers et des pouvoirs publics explique la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA.
	3	<b><u>Problème spécifique n°3</u></b> Mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets.	<b><u>Objectif spécifique n°3</u></b> Analyser les mesures de mise en œuvre d'un système efficace de collecte des informations sur les projets.	<b><u>Cause spécifique n°3</u></b> L'absence d'un cadre légal du système de collecte des informations	<b><u>Hypothèse spécifique n°3</u></b> L'absence d'un cadre légal du système de collecte des informations sur l'activité des projets explique l'inefficacité du système de collecte des informations.

♦ Problématique de la mobilisation efficace des ressources extérieures par la CAA au Bénin.

Source : Résultats de nos enquêtes

## **SECTION 2 : REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE TRAVAIL LIEE A L'AMELIORATION DES PROCEDURES DE MOBILISATION DES RESSOURCES EXTERIEURES**

Dans cette partie, il s'agira de :

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

### **PARAGRAPHE 1 : Revue de littérature : contributions antérieures à la résolution des problèmes**

La revue de littérature est au niveau d'une recherche, le moyen de prendre connaissance des diverses opinions sur les problèmes en résolution. Les problèmes spécifiques sont la manifestation du problème général identifié. A ce stade, nous allons donc, dans un premier temps, exposer les contributions antérieures à la résolution des différents problèmes spécifiques et dans un deuxième temps, analyser les procédures et pratiques des donateurs / créanciers et des pouvoirs publics béninois pour aborder le problème de la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA.

### **I - RECHERCHES ANTERIEURES SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE**

D'après les directives internationales pour la gestion de la dette publique de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI), l'objectif de la gestion de la dette est de pouvoir aux besoins de financement de l'Etat et de ses obligations de paiement au moindre coût possible à long terme, en maintenant les risques à un niveau satisfaisant, tout en réalisant les autres objectifs des autorités, tels que le

développement durable, la réduction de la pauvreté ou le développement des marchés financiers.

Toute stratégie de gestion de la dette qui ne respecte pas ces principes fondamentaux, expose le pays à un ensemble de risques, dont les plus importants sont de porter l'endettement public à un niveau excessif, de renchérir le coût des emprunts publics, de peser sur la production réelle du secteur privé et de nourrir une instabilité financière aux conséquences multiples, notamment les sorties massives de capitaux à court terme, les pressions sur les taux d'intérêts intérieurs et les réserves officielles ainsi que le déclenchement et la propagation des crises économiques et financières. Pour analyser ce problème, nous utiliserons comme outils les activités liées à la gestion de la dette extérieure et les normes internationales en matière d'organisation.

## **A – Les activités liées à la gestion de la dette extérieure**

Selon "Pôle – Dette", bulletin d'informations, d'études et de liaison du pôle Régional de Formation en Gestion de la Dette en Afrique du Centre et de l'Ouest n°2, mars 2002, les activités qui sont mises en œuvre dans ce cadre sont :

- l'identification et le chiffrage des besoins de financement extérieur ;
- la définition et l'exécution des orientations stratégiques de la politique de financement ;
- la définition et la mise en œuvre de la stratégie de négociation avec les différents créanciers multilatéraux ou bilatéraux, les créanciers membres ou non du club de Paris, les créanciers commerciaux et les autres créanciers ;
- l'élaboration d'une stratégie de renégociation avec les différents créanciers ;
- la gestion de tous les problèmes juridiques auxquels la mise en œuvre de la stratégie de mobilisation des ressources extérieures peut être confrontée ;
- le décaissement, l'enregistrement, la comptabilisation et le suivi de la dette extérieure jusqu'à son règlement ;
- la gestion de la dette doit comporter un certain nombre d'activités. A ce titre, dans son « Bulletin d'information, d'études et de liaison », "Pôle-dette" définit trois types d'activités ou de fonctions : front office, back office et middle office.

## **1 - Les activités de "front office"**

Les activités de "front office" portent sur l'exécution de la stratégie d'emprunt et la mobilisation des ressources externes et internes. Ce sont les activités liées à la négociation de la dette extérieure et intérieure, à l'émission de la dette intérieure sur les marchés financiers et aux renégociations multilatérales et bilatérales de la dette extérieure.

## **2 - Les activités de "back office"**

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

## **3 - Les activités de "middle office"**

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

Par ailleurs, comme l'a souligné le bulletin d'information, d'études et de liaison, "Pôle-dette" (mission de mars 2002, P.9) : « La gestion de la dette devrait reposer sur un cadre légal et institutionnel clair au sein duquel les responsabilités et les fonctions de gestion de la dette seraient suffisamment exhaustives et transparentes pour réduire les risques administratifs et faciliter les contrôles. La politique des nouveaux financements devrait privilégier la mobilisation des ressources non génératrices de dettes, telles que les dons ».

De ce point de vue, il nous présente les meilleures pratiques internationales en matière d'organisation juridique et institutionnelle de la gestion de la dette publique.

## **B – Présentation des normes internationales en matière d'organisation juridique et institutionnelle de la gestion de la dette publique**

L'expérience de plusieurs pays qui ont su mettre en œuvre avec succès leur politique d'endettement et la vaste documentation disponible actuellement dans le domaine montrent que le cadre juridique et institutionnel indispensable à une bonne gestion de la dette publique devrait disposer des caractéristiques minimales développées ci-après (Pôle-Dette P,13) :

- Définition claire des responsabilités et des rôles en matière de gestion de la dette et de séparation des fonctions.
- Limitation et contrôle des responsabilités en matière d'engagements contractuels directs ou conditionnels de l'Etat
- Organisation de la circulation des flux d'information
- Gestion exhaustive de la dette publique

### **1 – Définition claire des responsabilités et des rôles en matière de gestion de la dette et de séparation des fonctions**

Le cadre juridique devrait comporter une séparation des responsabilités de gestion de la dette de celles relatives aux politiques budgétaires et monétaires et permettre une définition claire des compétences en matière de négociation et de conclusion des nouveaux financements, d'émission et de gestion de la dette et des titres publics.

Lorsque les fonctions de gestion de la dette ne sont pas regroupées au sein d'une même structure comme c'est le cas au Bénin, les rôles, les responsabilités et les objectifs des organismes financiers composant la chaîne de la dette devraient être clarifiés. En l'occurrence, cette clarification est indispensable pour éviter des duplications de fonctions et de responsabilités, pour réduire les incertitudes et les risques administratifs et financiers, pour renforcer la crédibilité de la gestion de la dette à travers une bonne information sur les orientations des pouvoirs publics et pour éviter les conflits d'objectifs et de responsabilités à divers niveaux de la gestion de la dette.

## **2 – Limitation et contrôle des responsabilités en matière d’engagements contractuels directs ou conditionnels de l’Etat**

Le cadre juridique devrait fixer les limites et les modalités de contrôle des responsabilités en matière d’engagement contractuel direct de l’Etat ou de fourniture par l’Etat de son aval pour favoriser l’endettement d’autres institutions publiques.

## **3 – Organisation de la circulation des flux d’information**

Une bonne organisation des flux d’informations entre les différents acteurs de la chaîne de la dette devrait être mise en place car elle est capitale pour une gestion prudente et efficace de la dette. Il conviendrait donc, dans ce contexte, que la circulation des informations repose sur des procédures claires de suivi, de contrôle et de communication des résultats et favorise la réalisation des objectifs de la politique d’endettement.

## **4 – Gestion exhaustive de la dette publique**

Le cadre juridique devrait s’intéresser à toutes les catégories de dons et de dettes, notamment la dette directe du Gouvernement ou la dette avalisée par lui, la dette directe des entreprises publiques, la dette privée non garantie, la dette extérieure à court, moyen et long terme, la dette intérieure et les passifs conditionnels ou obligations passives.

En outre, l’un des principaux obstacles que les pays en voie de développement doivent surmonter en vue de recevoir une aide extérieure est celui lié aux procédures et pratiques des donateurs / créanciers.

## II – ANALYSE DES PROCEDURES ET PRATIQUES DES DONATEURS / CREANCIERS ET DES POUVOIRS PUBLICS POUR ABORDER LE PROBLEME DE LA LENTEUR ADMINISTRATIVE DANS LE PROCESSUS D'EMPRUNT

L'une des principales raisons des retards entre les promesses et les engagements des donateurs / créanciers concerne les procédures requises pour évaluer et approuver de nouveaux projets et programmes. Les procédures d'évaluation peuvent impliquer des missions sur le terrain pour évaluer les projets et programmes proposés, la préparation de rapports et de budgets, des discussions sur les rapports et des procédures administratives avec les pouvoirs publics des donateurs / créanciers pour obtenir le financement convenu officiellement.

### 1 - Procédures et pratiques des donateurs / créanciers

Il est courant que le donateur / créancier exige que certaines conditions soient remplies avant que les décaissements de prêts ou de dons ne se réalisent. Les principales conditions préalables comprennent :

- **Avis juridique et questions d'ordre juridique** : ceci est en général facile à régler et ne nécessite qu'une lettre de la part des représentants juridiques des pouvoirs publics disant que l'accord ne viole aucune loi nationale. En fonction de la pratique nationale, les pouvoirs publics peuvent être tenus de faire approuver l'accord par le Cabinet ou par le Parlement avant que celui-ci n'entre en vigueur. Cette procédure peut prendre assez de temps. Dans certains cas, l'accord peut nécessiter une modification de la législation nationale ou l'élaboration de nouvelles lois. Dans ce cas, remplir les conditions préalables risque de retarder le décaissement du prêt.
- **Questions d'ordre administratif** : elles sont variées. Il peut s'agir de questions complexes et nécessitant du temps, comme les questions liées à la mise en place d'une nouvelle unité de gestion de projet et au recrutement du personnel nécessaire, ou de questions simples telles que la fourniture par les pouvoirs publics de bureaux et de logements pour les experts expatriés.

- **Questions d'ordre financier** : ces conditions peuvent comprendre l'ouverture d'un compte spécial et la prise de dispositions liées aux signataires, ce qui peut prendre du temps si cela nécessite une approbation au niveau ministériel. Certains accords exigent également une disponibilité de devises étrangères et/ou de provisions de fonds équivalents dans le budget. Des clauses de financement croisé comme ne pas avoir d'arriérés vis-à-vis du créancier, peuvent aussi retarder l'entrée en vigueur du don. L'emprunteur peut être également tenu de fournir une garantie pour le prêt et/ou des garanties bancaires, ce qui peut également prendre du temps.
- **Questions de procédures/de projet** : cela couvre un certain nombre de questions relatives à la nécessité d'avoir des accords de projet, des contrats, des procédures d'appels d'offres etc.... approuvés avant que le financement n'entre en vigueur.

## 2- Procédures et pratiques des pouvoirs publics

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 par le non respect des conditions et délais.

### a- Non-respect des conditions

Si les pouvoirs publics ne parviennent pas à respecter les conditions du donateur / créancier, cela peut certainement conduire à la suspension des décaissements. Dans un cas extrême, ne pas respecter les directives du programme FMI, conduira non seulement à la suspension des futurs décaissements du FMI, mais aussi à la suspension de nombreux décaissements par d'autres donateurs. Cependant, le non-respect des normes de référence sectorielles ou de projet peut aussi conduire les donateurs / créanciers à suspendre leurs décaissements jusqu'à ce que les normes de référence soient respectées.

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

requiert également un dialogue fréquent entre les pouvoirs publics responsables et les fonctionnaires des donateurs / créanciers.

b- Défaut de paiement du service de la dette

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

### **III – ANALYSE DE L'EFFICACITE DU SYSTEME DE COLLECTE DES INFORMATIONS**

La bonne organisation des flux d'informations entre les différents acteurs de la chaîne de la dette devrait être mise en place car elle est indispensable pour une gestion prudente et efficace de la dette. Il conviendrait donc, dans un tel contexte, que la circulation des informations repose sur des procédures claires de suivi, de contrôle et de communication des résultats et favorise la réalisation des objectifs de la politique d'endettement. Car, il n'est point besoin de démontrer aujourd'hui que l'information est une arme puissante quel que soit le domaine où nous nous trouvons. C'est dire que celui qui détient l'information mais la vraie, détient quelque chose de précieux. Ainsi, pour la bonne réalisation et à temps des projets de développement, l'information permet de corriger les insuffisances notées, de régler bon nombre de problèmes pouvant entraver l'évolution normale et d'éviter certains risques.

Après avoir présenté le point des connaissances sur les problèmes en résolution, nous allons aborder la méthodologie de recherche liée à l'amélioration des procédures de mobilisation des ressources extérieures.

#### **PARAGRAPHE 2 : Méthodologie de recherche liée à l'amélioration des procédures de mobilisation des ressources extérieures**

L'exposé de cette partie nous permettra, dans un premier temps, de retenir pour chaque problème spécifique une approche théorique parmi les contributions

antérieures développées et dans un deuxième temps, de présenter la dimension empirique de notre étude.

## **I - APPROCHE THEORIQUE RETENUE**

L'approche théorique passe par le choix des outils d'analyse.

### **A – Choix d'outils d'analyse du problème de l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel.**

Les outils d'analyse sont les normes ou repères d'amélioration et les seuils de décision.

#### **1- Les normes ou repères d'amélioration**

Comme nous l'avons souligné plus haut, la gestion efficace de la dette publique doit être conforme aux standards internationaux en matière de gestion de la dette publique. A cet effet, "Pôle-dette" nous a présenté les meilleures pratiques internationales en matière d'organisation juridique et institutionnelle de gestion de la dette dont les normes sont les suivantes :

- une définition claire des responsabilités et des rôles en matière de gestion de la dette et de séparation des fonctions ;
- une limitation et un contrôle des responsabilités en matière d'engagements contractuels directs ou conditionnels de l'Etat ;
- une bonne organisation des flux d'informations entre les différents acteurs de la chaîne de la dette publique.

#### **2- Seuil de décision**

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et du questionnaire. Pour les données du guide d'entretien, nous allons retenir comme causes réelles les réponses identiques recueillies auprès de la majorité des responsables rencontrés.

Pour le questionnaire, seules les données qui auront réuni un poids supérieur ou égal à 50% de fréquence relative calculée, seront identifiées comme les vraies causes du problème.

## **B – Approche théorique liée au problème de la lenteur administrative**

### **1- Normes ou repères d'amélioration**

**Alison Johnson et Matthew Martin** nous ont présenté les procédures et pratiques des donateurs / créanciers et des pouvoirs publics qui peuvent être à l'origine des retards et des lenteurs constatés lors de la mobilisation des ressources extérieures :

On a :

- d'une part, les procédures et les pratiques des donateurs / créanciers qui doivent être revues ;
- et d'autre part, les procédures et les pratiques des pouvoirs publics, en l'occurrence ceux du Bénin.

### **2- Seuil de décision**

Les causes réelles à la base de la lenteur administrative seront retenues grâce à un seuil de décision qui sera fixé par les questions ouvertes et les questions fermées du guide d'entretien et du questionnaire.

Ainsi, en ce qui concerne les questions du guide d'entretien, nous allons retenir les données ayant réuni un poids supérieur ou égal à 50% des résultats obtenus. Quant au questionnaire, nous allons retenir les données ayant réuni un pourcentage supérieur ou égal à 40% des résultats obtenus.

## **C – Outils d’analyse du problème de l’inefficacité du système de collecte des informations**

### **1- Les normes ou repères d’amélioration**

Une bonne organisation des flux d’informations au sein de la chaîne de la gestion de la dette permettra une mobilisation plus accrue de l’aide au développement. Ainsi, la définition d’un cadre légal du système de collecte des informations sera retenue comme approche théorique nécessaire pour une cohésion d’une part et d’autre part permettra aux acteurs de la chaîne d’être plus efficaces.

### **2- Seuil de décision**

La cause de l’inefficacité du système de collecte des informations sera essentiellement identifiée sur la base des données du guide d’entretien et du questionnaire.

Nous allons retenir comme vraies causes du problème, les données qui auront réuni un pourcentage supérieur ou égal à 40% des résultats obtenus sur la base des données du questionnaire et les vraies réponses de la majorité des enquêtés pour le guide d’entretien.

## **II - DIMENSION EMPIRIQUE**

La dimension empirique de l’étude vise à mettre en exergue la méthode d’enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données et enfin ceux de présentation des données.

A cette étape, nous allons successivement :

- fixer les objectifs de l’enquête ;
- identifier la population mère ;
- repérer les données à mobiliser ;
- présenter les conditions de réalisation de l’enquête et les limites.

## **A – Objectifs des enquêtes et identification de la population mère**

### **1- Objectifs des enquêtes**

Nos enquêtes ont pour objectif général de vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi, de manière spécifique, nos enquêtes nous permettront de voir si :

- la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement explique réellement l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures ;
- la lenteur administrative est réellement due à la lourdeur des procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers et des pouvoirs publics du Bénin lors de la mobilisation de l'aide extérieure ;
- l'absence d'un cadre légal explique vraiment la mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets.

### **2- Identification de la population mère et nature de l'enquête**

Il convient de signaler avant tout que deux types d'enquêtes ont été menées pour atteindre les différents objectifs ci-dessus fixés. Il s'agit d'une enquête interne à la CAA et d'une enquête externe à cette institution.

Dans le cadre de l'enquête externe, nous avons identifié une population cible constituée des diverses structures intervenant dans la mobilisation des ressources extérieures. Nous allons donc procéder à une enquête non seulement auprès du personnel de la CAA à travers le guide d'entretien, mais aussi auprès du personnel de toutes les autres structures chargées de la mobilisation des ressources extérieures à travers le questionnaire qui leur sera adressé.

## **B – Du recensement aux outils de présentation des données**

### **1- Recensement**

Le recensement nous a permis d'identifier l'ensemble des structures intervenant dans le cycle de prêt. Ainsi, la population mère comprend :

- la Caisse Autonome d'Amortissement ;
- la Direction Générale des Investissements et du Financement du Développement (DGIFD) ;
- le Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances ;
- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ;
- la Direction Nationale de la BCEAO chargée du règlement et des transferts relatifs au service de la dette.

Nous adresserons le guide d'entretien au personnel chargé de la mobilisation des ressources extérieures de la CAA. Le questionnaire sera adressé au personnel des autres structures qui interviennent dans la mobilisation des ressources.

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

Les questions posées lors des enquêtes serviront à recenser des informations sur :

- les causes de l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
- les causes de la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA ;
- les causes d'une mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations.

### **3- Technique de dépouillement**

Les données recueillies par questionnaire et par guide d'entretien sont exploitées de façon manuelle. Les différentes réponses seront récapitulées par catégorie. Les techniques de dépouillement de données qui seront utilisées sont :

- d'une part, le tri à plat pour les réponses aux questions fermées et,
- d'autre part, l'analyse de contenus pour les opinions données sur les questions posées.

### **4- Les techniques de présentation de données**

La présentation des résultats obtenus se fera également en deux phases. En premier lieu, les réponses aux questions fermées seront récapitulées dans un tableau. Ensuite, une restitution des réponses aux questions ouvertes ou guide d'entretien et diverses opinions sera faite en regroupant par catégorie les réponses semblables. Les objectifs déterminés, les hypothèses formulées et la méthodologie retenue, nous passerons à la réalisation de l'enquête et à l'analyse des résultats.

**CHAPITRE DEUXIEME :**

**L'ORGANISATION DES ENQUETES DE  
VERIFICATION DES HYPOTHESES,  
LES APPROCHES DE SOLUTIONS ET  
LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE  
POUR LA MOBILISATION EFFICACE  
DES RESSOURCES EXTERIEURES  
PAR LA CAISSE AUTONOME  
D'AMORTISSEMENT AU BENIN**

Dans ce dernier chapitre, nous allons vérifier les hypothèses émises à travers la formulation du diagnostic après la réalisation des enquêtes. Ainsi, nous parviendrons à proposer des solutions et les conditions de leur mise en œuvre pour l'efficacité des procédures de mobilisation de l'aide extérieure au Bénin.

## **SECTION I : DE L'ORGANISATION DES ENQUETES A L'ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS**

Cette section sera consacrée à la réalisation des enquêtes, à l'analyse des résultats obtenus afin de vérifier les hypothèses antérieurement émises.

### **PARAGRAPHE 1 : De l'organisation des enquêtes aux limites des données**

#### **I - PREPARATION ET REALISATION DES ENQUETES**

##### **A- Préparation des enquêtes**

Les enquêtes ont été réalisées sur la base d'un questionnaire et d'un guide d'entretien. Le questionnaire est adressé aux agents des autres structures intervenant dans la mobilisation des ressources extérieures. Le guide d'entretien et le questionnaire sont adressés au personnel de la CAA.

##### **B- Réalisation des enquêtes**

Nous avons eu à effectuer deux types d'enquêtes dans le cadre de notre recherche. Il s'agit, dans un premier temps, d'une enquête interne réalisée auprès du personnel de la CAA, et dans un deuxième temps, d'une enquête externe réalisée auprès des agents des autres structures intervenant dans la chaîne de la dette publique. Les enquêtes ont couvert la période du 30 septembre au 03 novembre 2011.

## **II - DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DES DONNEES**

### **A- Difficultés rencontrées**

La difficulté majeure est liée à l'indisponibilité des agents rencontrés. Vu leur programme très chargé, ils n'ont pas pu nous accorder le temps nécessaire pour approfondir les grandes idées. De plus, certains sont en mission hors du territoire national et nous n'avons pas pu recueillir des données auprès d'eux. Une autre difficulté est relative à la réticence de certains agents de quelques structures à nous fournir les informations dont nous avons besoin pour réaliser le travail.

### **B- Limites des données recueillies**

Les limites concernent essentiellement le problème de l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté par la CAA. En effet, peu d'acteurs de cette gestion maîtrisent ce cadre juridique. Ainsi, ils n'ont pas pu nous donner des réponses pertinentes aux questions posées sur ce point.

## **PARAGRAPHE 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes**

Dans cette partie, nous allons présenter et analyser les résultats de nos enquêtes en nous référant à chacun des problèmes identifiés.

## **I - PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES A L'UTILISATION D'UN CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL**

### **A- Evaluation du cadre institutionnel**

Les réponses recueillies par l'intermédiaire du guide d'entretien nous renseignent sur tout ce que le cadre juridique et institutionnel recèle comme faiblesses et que la mise en place d'un cadre dynamique serait la bienvenue pour une meilleure gestion de la dette.

Par ailleurs, il ressort de la plupart des entretiens que le Bénin n'a pas une grande expérience en matière de gestion des coûts et des risques liés aux emprunts. Cela s'explique par le fait que le Bénin n'a pas accès au marché financier international.

## B- Raisons de l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté

Le tableau n° 10 ci-dessous présente les résultats de l'enquête sur ce problème.

**Tableau n° 10** Données sur les causes de l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA.

Libellés	Fréquence absolue (effectif)	Fréquence relative (pourcentage)
La quasi-inexistence d'une politique d'endettement	31	62
La non maîtrise de la politique et stratégie de développement du Bénin	19	38
Autres raisons à préciser	0	0
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>100</b>

Source : Résultats de nos enquêtes

- 62% des enquêtés estiment que la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement est la cause de l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel ;
- 38% des enquêtés retiennent la non maîtrise de la politique et stratégie de développement comme cause de l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel.

Au vu des résultats de l'enquête, il ressort que la cause réelle et principale de l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette est la quasi-inexistence d'une politique d'endettement.

## II R PRÉSENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES A LA LENTEUR ADMINISTRATIVE

De l'entretien avec le personnel de la CAA, il ressort que les agents sont confrontés aux multiples procédures imposées par les bailleurs de fonds. Cependant, certains agents reconnaissent que les procédures sont contraignantes mais légitimes en raison de la détérioration du climat de confiance entre prêteurs et emprunteurs.

Le tableau n° 11 présente les résultats de l'enquête relative aux causes de ce problème.

**Tableau n° 11:** Données sur les causes de la lenteur administrative

Libellés	Fréquence absolue (effectif)	Fréquence relative (%)
La faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures	21	42
La lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics au Bénin	25	50
La centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures	4	8
Total	50	100

Source : Résultat de nos enquêtes

- 42% des enquêtes retiennent la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures comme la source des problèmes.
- 50% des enquêtes retiennent la lourdeur des procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers et des pouvoirs publics du Bénin.
- 8% des enquêtes retiennent la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures.

Des résultats présentés ci-dessus, il ressort que les procédures de mobilisation des ressources extérieures sont en grande partie à l'origine des retards et des lenteurs aussi bien par leur lourdeur que par leur non maîtrise par les agents.

### III R PRÉSENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES A L'INEFFICACITE DU SYSTEME DE COLLECTE DES INFORMATIONS

Le tableau n° 12 présente les résultats de l'enquête sur les causes de ce problème.

**Tableau n° 12:** Données sur les causes de l'inefficacité du système de collecte des informations

Libellés	Fréquence absolue (effectif)	Fréquence relative (%)
L'absence d'un cadre juridique définissant le système de collecte des informations relatives aux projets	45	90
La non diligence des responsables des projets à communiquer aux structures impliquées dans la chaîne de gestion de la dette, les informations relatives à la gestion des projets	05	10
Total	50	100

Source : Résultats de nos enquêtes

- 10% des enquêtés retiennent la non diligence des responsables des projets dans la communication aux structures impliquées dans la chaîne de gestion de la dette, les informations relatives à la vie des projets comme cause principale de l'inefficacité du système de collecte des informations.
- 90% des enquêtés considèrent plutôt l'absence d'un cadre juridique définissant le système de collecte des informations relatives à la gestion des projets..

Des résultats présentés ci-dessus, l'absence d'un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations relatives à la gestion des projets serait la source prédominante du problème.

## **SECTION 2 : DE LA VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS**

### **PARAGRAPHE 1 : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic**

L'analyse des résultats issus de nos enquêtes nous permettra dans cette partie, d'apprécier le degré de validation des hypothèses pour enfin formuler les éléments du diagnostic.

#### **I R DEGRE DE VALIDATION DES HYPOTHESES**

##### **A- Degré de validation de l'hypothèse n°1**

Le seuil de décision fixé pour le problème de l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel se présente comme suit :

- Guide d'entretien : réponses identiques à la majorité des responsables rencontrés.
- Questionnaire : 50% de fréquence relative.

Les données recueillies lors des enquêtes sont :

- la majorité des responsables rencontrés soutient que le cadre juridique et institutionnel recèle des faiblesses et se caractérise par la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement.
- plus de 50% des enquêtés, plus précisément 62% désignent la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement comme cause principale du problème.

Sur la base des résultats obtenus, l'hypothèse selon laquelle la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement explique les faiblesses du cadre juridique et institutionnel de mobilisation des ressources extérieures par la CAA, se trouve entièrement vérifiée.

## **B- Degré de validation de l'hypothèse n°2**

Pour le problème de la lenteur administrative, le seuil de décision a été fixé aux données ayant réuni plus de 40% des données retenues.

Les données réunissant cette condition sont :

- la lourdeur des procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers et des pouvoirs publics du Bénin (50%) ;
- la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures (42%).

Conclusion : Sur la base des résultats obtenus, l'hypothèse selon laquelle la lenteur administrative dans le processus d'emprunt s'explique par la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois, est partiellement vérifiée car la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures est aussi une cause prédominante de ce problème.

## **C- Degré de validation de l'hypothèse n°3**

Pour le problème de l'inefficacité du système de collecte des informations, le seuil de décision a été fixé aux données ayant réuni un poids supérieur ou égal à 50% de fréquence relative calculée seront identifiées comme les vraies causes du problème. Une seule cause réunit cette condition à savoir :

- 90% des enquêtés retiennent l'absence d'un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations relatives à la gestion des projets.

En conclusion, l'hypothèse n°3 selon laquelle l'absence d'un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations relatives à la gestion des projets expliquerait l'inefficacité du système de collecte des informations relatives à la gestion des projets.

## II R SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

### A- Élément du diagnostic n°1

Les faiblesses du cadre juridique et institutionnel sont dues à la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement.

### B- Élément du diagnostic n°2

La lenteur administrative est due :

- d'une part à la lourdeur des procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers et des pouvoirs publics du Bénin et,
- d'autre part, à la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures.

### C- Élément du diagnostic n°3

L'inefficacité du système de collecte des informations relatives à la gestion des projets est due à l'absence d'un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations.

## **PARAGRAPHE 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre**

Dans la recherche de l'efficacité de la mobilisation des ressources extérieures au Bénin par la CAA, nous nous sommes fixés des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques et nous avons formulé les hypothèses qui ont été vérifiées par suite de l'analyse des résultats des enquêtes menées à ce sujet. A présent, nous allons proposer les solutions qui permettront d'éradiquer les causes décelées et suggérer les conditions de leur mise en œuvre.

## **I R APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PROBLEME DE L'INADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL**

### **A- Approche de solution n°1**

Le diagnostic n°1 présente la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement comme cause réelle du problème d'inadaptation du cadre juridique et institutionnel de la mobilisation efficace des ressources extérieures par la CAA.

Proposer une solution au problème spécifique n°1 revient alors à éradiquer cette cause réelle ; ce qui revient à contribuer à la mise en place d'une politique d'endettement dynamique.

### **B- Conditions de mise en œuvre de la solution**

Pour mettre en place une politique d'endettement dynamique, nous proposons la réforme du cadre juridique et institutionnel en rapport avec les meilleures pratiques internationales.

L'état des lieux de base nous a permis de relever les faiblesses à deux niveaux : le niveau macro-administratif et le niveau micro-administratif. Les faiblesses se situent aussi au niveau du cycle de prêt et du processus d'emprunt.

#### **1- Cycle de prêt et proposition de réforme du processus d'emprunt**

La stratégie d'endettement de l'Etat béninois doit reposer sur la volonté de mobiliser les ressources tout en réalisant fermement les objectifs de coûts ainsi que tous les autres objectifs des autorités dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le développement durable et le développement du marché des titres publics.

#### **2- Proposition de réforme du cadre juridique et institutionnel au niveau macro-administratif**

Compte tenu du fait que la gestion de la dette implique plusieurs administrations et départements ministériels différents, le mécanisme d'emprunt devrait être consacré de

préférence par une loi cadre portant organisation de la mobilisation des ressources au Bénin et fixant les orientations suivantes :

- objectifs de la gestion de la dette : ils doivent être indiqués de manière officielle et transparente ;
- champ couvert par la politique de mobilisation des ressources ; il devrait clairement apparaître que cette politique couvre la mobilisation des dons et des subventions, des emprunts extérieurs et intérieurs, la formation des passifs conditionnels ;
- séparation des fonctions de gestion de la dette et une bonne articulation des rôles, des compétences et des responsabilités à tous les échelons de la gestion de la dette ;
- un système informatique de gestion complet et muni des dispositifs de sécurité requis pour faciliter la circulation des informations à l'intérieur de la « chaîne de la dette ».

### **3- Proposition de réforme du cadre juridique et institutionnel au niveau micro-administratif**

Le cadre juridique amélioré doit être intégré dans la mise à jour des manuels de procédures destinées à favoriser sa bonne application à l'intérieur de la « chaîne de la dette » et au sein des institutions qui la composent.

Les manuels de procédures devraient couvrir toutes les opérations engagées dans la chaîne de la dette et non pas se limiter à celles qui sont mises en œuvre par la CAA. Il est souhaitable que les procédures détaillées de la gestion de la dette publique soient adoptées officiellement par les autorités compétentes et qu'elles soient regroupées en un seul recueil composant éventuellement plusieurs tomes.

Pour nous résumer, la gestion de la dette doit reposer sur un cadre légal et institutionnel clair au sein duquel les responsables et les fonctions de gestion de la dette seraient suffisamment exhaustives et transparentes pour réduire les risques administratifs et faciliter les contrôles.

En outre, la réforme du cadre juridique et institutionnel est l'un des aspects les plus importants de l'amélioration de la dette en général et de la mobilisation des ressources en particulier. Il requiert une sérieuse préparation.

## **II R APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PROBLEME DE LA LENTEUR ADMINISTRATIVE**

### **A- Approche de solution n° 2**

A ce problème, le diagnostic n°2 nous présente deux causes :

- la lourdeur des procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers et des pouvoirs publics du Bénin ;
- la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les diverses procédures.

Résoudre le problème spécifique n°2 revient alors à éradiquer ces deux causes réelles par ;

- un renforcement des capacités des acteurs de la chaîne de la dette d'une part ;
- et d'autre part, une amélioration de la bureaucratie suivie d'une décentralisation des tâches liées au fonctionnement des structures.

### **B R Conditions de mise en œuvre**

#### **1- Amélioration des procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers**

Les conditionnalités fixées dans les procédures Partenaires Techniques et Financiers retardent considérablement la mobilisation des ressources et sont très contraignantes pour une mise en œuvre rapide des projets ou programmes. Cependant, comme nous l'avons remarqué lors des enquêtes, ces procédures sont légitimes en raison de la détérioration du climat de confiance entre emprunteurs et prêteurs. De plus, il serait difficile pour l'Etat béninois d'agir directement sur les procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers qui s'imposent souvent au Bénin. Toutefois, le Bénin peut songer alléger ces procédures.

## 2- Amélioration des procédures et pratiques des pouvoirs publics

### a) Le raccourcissement des délais d'entrée en vigueur des accords de prêts

Il faut raccourcir les délais d'entrée en vigueur des accords de prêts, en accélérant soit la procédure par l'instauration d'un mécanisme d'urgence, soit en supprimant certaines étapes non exigées par les Partenaires Techniques et Financiers.

### b) Amélioration des procédures administratives et budgétaires d'exécution des dépenses

Elle doit passer par :

- l'amélioration des procédures de passation des marchés avec une plus grande responsabilisation des ministères dépensiers. La mise en œuvre de contrôle ex-post renforcé et de sanctions effectives et suffisamment dissuasives en cas de manquements relevés ;
- la stabilisation et la simplification du circuit des dépenses publiques doivent être mieux codifiées dans un cadre juridique approprié. Elles doivent aussi être détaillées dans les manuels de procédures en vue de faciliter la maîtrise des opérations par les agents publics et d'informer les fournisseurs des administrations sur la réglementation en vigueur.

## 3- Renforcement des capacités des acteurs sur la maîtrise des procédures

Nous préconisons la multiplication des actions ayant pour but la formation du personnel chargé de la gestion de la dette de chaque structure en l'occurrence le personnel chargé d'exécuter les procédures de mobilisation des ressources.

### **III R APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PROBLEME DE L'INEFFICACITE DU SYSTEME DE COLLECTE DES INFORMATIONS**

#### **A- Approche de solution n°3**

Le diagnostic présente l'absence d'un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations relatives à la gestion des projets comme source de l'inefficacité du système de collecte des informations.

Proposer une solution au problème spécifique n°3 revient alors à éradiquer la cause réelle se trouvant à sa base. Alors, éradiquer la cause qui est l'absence d'un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations relatives à la gestion des projets consistera à réaliser un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations sur la gestion des projets.

#### **B- Conditions de mise en œuvre de la solution**

Compte tenu du fait que la gestion de la dette implique plusieurs administrations et des départements ministériels différents, l'importance de l'information dans la vie d'un projet et dans le fonctionnement de toute structure de nos jours n'est plus à démontrer. Pour cela, il faut :

- 1) dans l'élaboration du texte relatif à la définition du cadre juridique du système de collecte des informations, impliquer toutes les structures de la chaîne de gestion de la dette et les équipes ayant en charge la gestion des divers projets ;
- 2) faire toucher du doigt, à travers des séances de sensibilisation les équipes gestionnaires des projets, l'importance que revêt la circulation de l'information à bonne période ;
- 3) prévoir des sanctions en cas de violation des textes.

Une fois les solutions et leurs conditions de mise en œuvre proposées, il convient de réaliser le tableau de synthèse général qui présente un résumé succinct de notre travail. Il se présente comme l'indique le tableau n°13 ci-après :

Tableau n°13: Tableau de synthèse général

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs de recherche	Hypothèses	Eléments du diagnostic	Solutions
<b>Niveau général</b>	<b><u>Problème général</u></b> La mobilisation non efficace des ressources extérieures par la CAA au Bénin.	<b><u>Objectif général</u></b> Définir les conditions de mobilisation efficace des ressources extérieures par la CAA au Bénin.			
<b>Niveaux spécifiques</b>	1 <b><u>Problème spécifique n°1</u></b> Utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA.	<b><u>Objectif spécifique n°1</u></b> Etudier le contexte d'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel adapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA.	<b><u>Hypothèse spécifique n°1</u></b> La quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement explique l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté.	<b><u>Eléments du diagnostic n°1</u></b> La quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement explique l'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation efficace des ressources extérieures par la CAA.	<b><u>Solution n°1</u></b> - Insérer les activités de gestion des coûts et des risques dans le processus d'emprunt ; - faire adopter une loi cadre portant organisation de la mobilisation de l'aide extérieure au Bénin ; - mettre à jour des manuels de procédures regroupés en un seul recueil.
	2 <b><u>Problème spécifique n°2</u></b> lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA.	<b><u>Objectif spécifique n°2</u></b> Identifier les conditions d'atténuation de la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA.	<b><u>Hypothèse spécifique n°2</u></b> La lourdeur des procédures et pratiques des Partenaires Techniques et Financiers et des pouvoirs publics explique la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA.	<b><u>Eléments du diagnostic n°2</u></b> la faible capacité de certains acteurs de la chaîne à maîtriser les procédures explique la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures par la CAA;	<b><u>Solution n°2</u></b> - raccourcir les délais d'entrée en vigueur des accords de prêts ; - harmoniser les procédures des bailleurs de fonds avec celles en vigueur au Bénin ; - améliorer les procédures administratives et budgétaires d'exécution des dépenses ; - formation du personnel chargé de la gestion des ressources extérieures
	3 <b><u>Problème spécifique n°3</u></b> Mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets.	<b><u>Objectif spécifique n°3</u></b> Analyser les mesures de mise en œuvre d'un système efficace de collecte des informations sur les projets.	<b><u>Hypothèse spécifique n°3</u></b> L'absence d'un cadre légal du système de collecte des informations sur l'activité des projets explique la mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets.	<b><u>Eléments du diagnostic n°3</u></b> La mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations s'explique par l'absence d'un cadre juridique définissant le système de collecte des informations sur les projets.	<b><u>Solution n°3</u></b> Instituer un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations sur les projets

**CONCLUSION**

**GENERALE**

En choisissant de porter notre étude sur le thème « La problématique de la mobilisation efficace des ressources extérieures par la CAA au Bénin », notre souci majeur était de découvrir le cadre de gestion de la dette publique au Bénin, en particulier le processus d'emprunt. La réalisation de cette étude nous a permis de diagnostiquer les facteurs explicatifs des problèmes du processus de mobilisation de l'aide extérieure à savoir :

- L'utilisation d'un cadre juridique et institutionnel inadapté pour la mobilisation des ressources extérieures par la CAA.;
- la lenteur administrative dans le processus de mobilisation des ressources extérieures;
- la mise en œuvre d'un système inefficace de collecte des informations sur les projets.

Ces facteurs (causes) sont :

- la quasi-inexistence d'une véritable politique d'endettement ;
- des procédures de mobilisation très lourdes et peu maîtrisées par les agents ;
- l'absence d'un cadre juridique définissant le système de collecte des informations relatives aux projets.

En raison du caractère diagnostique de notre recherche, nous avons formulé des suggestions visant l'éradication des facteurs explicatifs (causes réelles) se trouvant à la base du mécanisme de mobilisation et d'emprunt. Ces suggestions se présentent comme suit :

- l'instauration d'une politique d'endettement opérationnelle par une série de réformes du cadre juridique et institutionnel aux niveaux micro-administratif, macro-administratif et du cycle de prêt ;
- l'amélioration des procédures de mobilisation des ressources extérieures par un raccourcissement des délais d'entrée en vigueur des accords de prêts et une harmonisation de nos procédures avec celles des partenaires au développement ;
- l'institution d'un cadre juridique définissant clairement le système de collecte des informations relatives aux projets.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir cerné tous les aspects du sujet ; cependant l'application des solutions proposées et la prise en compte des conditions de mise en œuvre aideront à résoudre les problèmes liés aux procédures de mobilisation de l'aide extérieure.

# BIBLIOGRAPHIE

## I – Ouvrages

- COLIN, A. A. (2008) : « **Le tiers Monde dans les relations économiques internationales** » publié aux éditions A. A. COLIN.
- NOREL, P. et Saint-Alary, E. (1998) : « **Endettement du Tiers Monde** ». Publié aux éditions Saint Martin.

## II – Rapports, Publications et Mémoires

### **A- Rapports et Publications**

- Rapport MPDEPP – CAG/DGIFD, (2006) : « **Coopération pour le Développement du Bénin** ».
- Rapport CAA (2010) : « **Rapport d'activités de la CAA** ».
- CAA (2011) : « **Document de Stratégie d'endettement public** ».
- DGTCP (Côte-d'Ivoire) : « **Mécanismes de gestion et traitement de la dette publique** »
- "Pôle – Dette" (mars 2002) : « **Bulletin n° 2 d'information, information d'étude et de liaison du pôle régional de formation en gestion de la dette en Afrique du Centre et de l'Ouest** ».
- NONVIDE D. B. P. (2008) : « **Problématique de l'Amortissement de la Dette Publique : cas du Bénin** ». Rapport de stage BTS, UATM / GASA – FORMATION (Banque et Finances des Entreprises).

## **B- Mémoires**

- BIO – AGBENGA C. (2005) : « **Contribution à l'Amélioration des Mécanismes de Mobilisation des Ressources Extérieures au Bénin** ». Mémoire de licence professionnel /AFT/ENAM/UAC.
- CAPO-CHICHI F. et GNAMBODE N. (2010) : « **Analyse des Incidences de la Politique de Mobilisation des Ressources Extérieures sur le portefeuille de la Dette Extérieure du Bénin** ». Mémoire de licence professionnel /GE/ENEAM/UAC.

## **III – Textes réglementaires**

- Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.
- Ordonnance n°28/PR/MFAE du 03 Août 1966 portant création de la Taxe Spéciale sur Amortissement.
- Décret n°98-63 du 16 Février 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la CAA.
- Décret n°2003-260 du 31 Juillet 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale d'Endettement (CNE).
- Décret n°2008-241 du 06 Mai 2008 portant approbation des statuts de la CAA.

## BIBLIOGRAPHIE

### I – Ouvrages

- COLIN, A. A. (2008) : « Le tiers Monde dans les relations économiques internationales » publié aux éditions A. A. COLIN.
- NOREL, P. et Saint-Alary, E. (1998) : « Endettement du Tiers Monde ». Publié aux éditions Saint Martin.

### II – Rapports, Publications et Mémoires

#### A- Rapports et Publications

- Rapport MPDEPP – CAG/DGIFD, (2006) : « **Coopération pour le Développement du Bénin** ».
- Rapport CAA (2010) : « **Rapport d'activités de la CAA** ».
- CAA (2011) : « **Document de Stratégie d'endettement public** ».
- DGTCP (Côte-d'Ivoire) : « **Mécanismes de gestion et traitement de la dette publique** »
- "Pôle – Dette" (mars 2002) : « **Bulletin n° 2 d'information, information d'étude et de liaison du pôle régional de formation en gestion de la dette en Afrique du Centre et de l'Ouest** ».

- NONVIDE D. B. P. (2008) : « **Problématique de l'Amortissement de la Dette Publique : cas du Bénin** ». Rapport de stage BTS, UATM / GASA – FORMATION (Banque et Finances des Entreprises).

## **B- Mémoires**

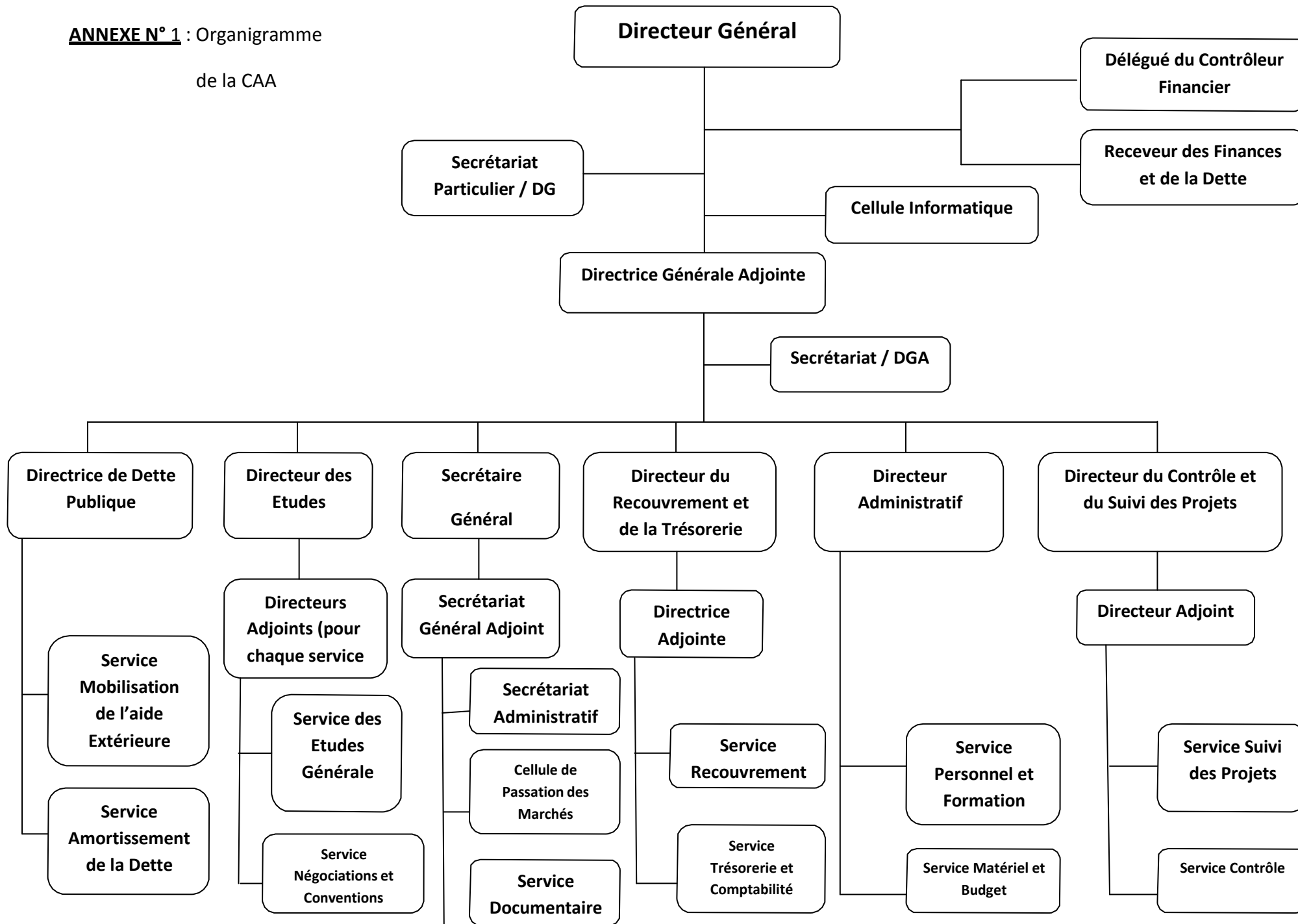
- BIO – AGBENGA C. (2005) : « **Contribution à l'Amélioration des Mécanismes de Mobilisation des Ressources Extérieures au Bénin** ». Mémoire de licence professionnel /AFT/ENAM/UAC.
- CAPO-CHICHI F. et GNAMBODE N. (2010) : « **Analyse des Incidences de la Politique de Mobilisation des Ressources Extérieures sur le portefeuille de la Dette Extérieure du Bénin** ». Mémoire de licence professionnel /GE/ENEAM/UAC.

## **III – Textes réglementaires**

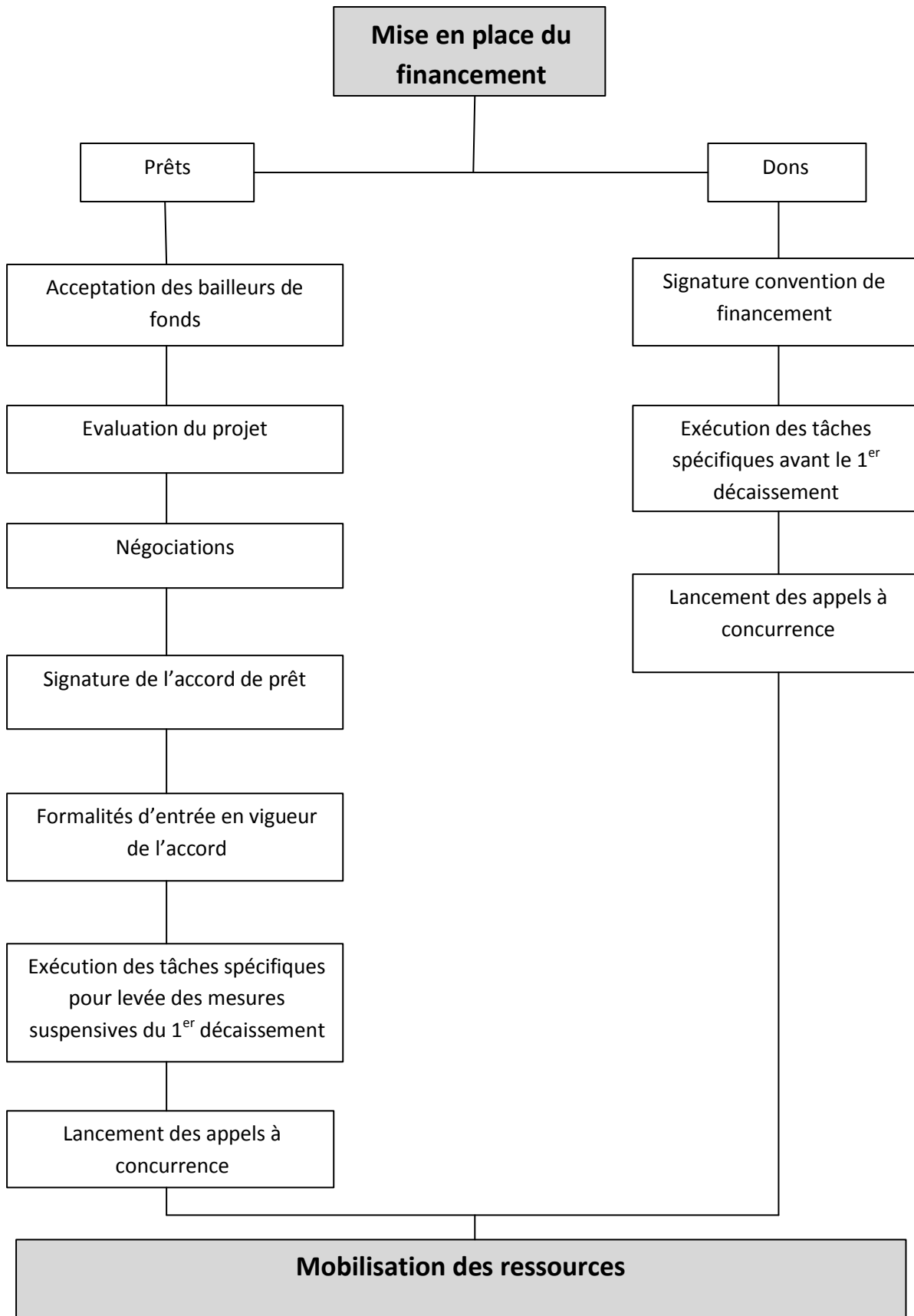
- Loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin.
- Ordonnance n°28/PR/MFAE du 03 Août 1966 portant création de la Taxe Spéciale sur Amortissement.
- Décret n°98-63 du 16 Février 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la CAA.
- Décret n°2003-260 du 31 Juillet 2003 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale d'Endettement (CNE).
- Décret n°2008-241 du 06 Mai 2008 portant approbation des statuts de la CAA.

# ANNEXES

**ANNEXE N° 1** : Organigramme  
de la CAA



## Représentation du processus de mobilisation des ressources extérieures



**ANNEXE N° 2:** Classification des dix premiers contributeurs au financement du développement en 2005 et 2006

Rang	2005			2006		
	Donateurs	Montant en millions FCFA	%	Donateurs	Montants en millions FCFA	%
1	AID	33.499.320.000	19,8	Danemark	21.981.690.000	14,4
2	UE	26.158.080.000	15,4	UE	19.779.860.000	12,9
3	Danemark	18.439.560.000	10,9	AID	18.299.770.000	11,9
4	FAD	17.721.680.000	10,5	Pays-Bas	16.772.610.000	11,0
5	USA	7.702.800.000	4,6	France	12.923.330.000	8,4
6	France	6.770.080.000	4,0	FAD	9.832.400.000	6,4
7	PNUD	6.240.840.000	3,7	USA	6.647.330.000	4,3
8	Allemagne	6.099.360.000	3,6	Allemagne	5.313.680.000	3,5
9	BOAD	6.046.960.000	3,6	UNICEF	5.287.530.000	3,5
10	Belgique	4.988.480.000	2,9	BID	4.863.900.000	3,2
	<b>Total</b>	<b>33.667.160.000</b>	<b>79,0</b>	<b>Total</b>	<b>21.702.100.000</b>	<b>79,5</b>
	<b>Total Général AED</b>	<b>169.299.160.000</b>	<b>100</b>	<b>Total Général AED</b>	<b>153.134.400.000</b>	<b>100</b>

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

**ANNEXE N° 3 :****BAD**

<b>TITRE DU PROJET</b>	<b>NATURE DES ENGAGEMENTS</b>	<b>MONTANT (en millions de FCFA)</b>	<b>DATE DE SIGNATURE</b>
Programme d'urgence d'aide humanitaire pour combattre la propagation de la grippe aviaire au Bénin : volet santé humaine par l'OMS	DON	110,78	01/01/2006
Programme d'urgence d'aide humanitaire pour combattre la propagation de la grippe aviaire au Bénin : volet santé animale par BIARA (Bureau Inter Africain des Ressources Animales)	DON	166,17	01/01/2006
Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté – Phase II ( PASRP II)	PRET	3.940,63	14/08/2006
<b>TOTAL</b>		<b>4.217,58</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

**MCA**

<b>TITRE DU PRET</b>	<b>NATURE DES ENGAGEMENTS</b>	<b>MONTANT (en millions de FCFA )</b>	<b>DATE DE SIGNATURE</b>
Millénium Challenge Account	DON	162.215	01/01/2006
<b>TOTAL</b>		<b>162.215</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

**BID**

<b>TITRE DU PROJET</b>	<b>NATURE DES ENGAGEMENTS</b>	<b>MONTANT (en millions de FCFA )</b>	<b>DATE DE SIGNATURE</b>
Construction de Résidences Universitaires	PRET	1 273,95	01/01/2006
Un élève sous un toit, une classe et un maître pour l'enseignement primaire	PRET	9 000	30/05/2006
<b>TOTAL</b>		<b>10 273,95</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

**ANNEXE N° 4**

KFW

TITRE DU PROJET	NATURE DES ENGAGEMENTS	MONTANT (en millions de FCFA )	DATE DE SIGNATURE
Projet de prévention transversale du VIH/SIDA	DON	983,94	03/01/2006
Projet de passage dénivelé au carrefour Steinmetz à Cotonou	DON	2 099,06	15/01/2006
Etudes préparatoires au programme régional des produits phytosanitaires	DON	2 951,81	08/12/2006
Programme Eau Potable volet « Quick Win »	DON	1 311,91	08/12/2006
Programme Eau Potable ( phase I )	DON	2 951,81	08/12/2006
<b>TOTAL</b>		<b>10 298,53</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

MAE/FRANCE

TITRE DU PROJET	NATURE DES ENGAGEMENTS	MONTANT (en millions de FCFA )	DATE DE SIGNATURE
Appui à la sécurité alimentaire des pays du Sud	DON	9,84	29/01/2006
Energie et Développement durable : Appui aux politiques de développement énergétiques	DON	50,26	02/05/2006
Appui budgétaire	DON	2 951,81	28/06/2006
<b>TOTAL</b>		<b>3 011,91</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

FIDA

TITRE DU PROJET	NATURE DES ENGAGEMENTS	MONTANT (en millions de FCFA )	DATE DE SIGNATURE
Projet d'Appui au Développement Rural (PADER)	PRET	5 624,98	17/02/2006
<b>TOTAL</b>		<b>5 624,98</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

**ANNEXE N° 5**

UE

TITRE DU PROJET	NATURE DES ENGAGEMENTS	MONTANT (en millions de FCFA )	DATE DE SIGNATURE
Projet d'appui au secteur privé	DON	3 279,78	10/02/2006
Aménagement de la route Banikoara-Kandi	DON	15 087,01	11/05/2006
Assainissement des quartiers inondables de Cotonou	DON	13 119,14	11/06/2006
Projet d'Aménagement du Parc National du W au Bénin	DON	1 967,87	27/06/2006
Projet d'Appui à la Réforme de la Gestion Axée sur les Résultats au Bénin (PROREGAR)	DON	1967,87	04/09/2006
<b>TOTAL</b>		<b>35 421,67</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

FAO

TITRE DU PROJET	NATURE DES ENGAGEMENTS	MONTANT ( en millions de FCFA )	DATE DE SIGNATURE
Projet d'appui à la réalisation de l'étude de schéma de valorisation des ressources naturelles de basse et moyenne vallée de l'Ouémé	DON	67,10	01/06/2006
<b>TOTAL</b>		<b>67,10</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

AFD

TITRE DU PROJET	NATURE DES ENGAGEMENTS	MONTANT (en millions de FCFA )	DATE DE SIGNATURE
Aménagement et Gestion traditionnelle de la galerie forestière de ADJIRO	DON	29,54	18/04/2006
Appui institutionnel à la modernisation de l'agriculture familiale	DON	243,30	21/04/2006
Projet d'Appui à l'Agglomération des Cotonou (PDDSE)	DON	7 215,53	28/06/2006
Plan Décennal du Secteur de l'Education (PDDSE)	DON	9 839,36	28/06/2006
<b>TOTAL</b>		<b>17 327,73</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

## **ANNEXE N°6**

### FEM

<b>TITRE DU PROJET</b>	<b>NATURE DES ENGAGEMENTS</b>	<b>MONTANT ( en millions de FCFA )</b>	<b>DATE DE SIGNATURE</b>
Projet de gestion des forêts et terroirs riverains (PGFTR)	DON	3 000	24/08/2006
Projet d'Appui à l'Agglomération de Cotonou (PAACO)	DON	65,965	28/06/2006
<b>TOTAL</b>		<b>3 655,96</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

### AID

<b>TITRE DU PROJET</b>	<b>NATURE DES ENGAGEMENTS</b>	<b>MONTANT (en millions de FCFA )</b>	<b>DATE DE SIGNATURE</b>
Projet d'Appui à l'accélération de la lutte contre le paludisme au Bénin (Booster Programm for Malaria Control )	DON	16 120	09/11/2006
Accord de financement du 3 <sup>ème</sup> crédit d'appui à la Réduction de la Pauvreté ( PRSC III)	PRET	15 928,13	08/09/2006
<b>TOTAL</b>		<b>32 048,13</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

### CHINE

<b>TITRE DU PROJET</b>	<b>NATURE DES ENGAGEMENTS</b>	<b>MONTANT (en millions de FCFA )</b>	<b>DATE DE SIGNATURE</b>
Post cyber Bénin	PRET	11 077,80	28/08/2006
Acquisition d'un lot de médicaments et de matériels pour la lutte contre le paludisme	DON	131,32	28/08/2006
<b>TOTAL</b>		<b>11 209,12</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

**ANNEXE N°7**

USA

<b>TITRE DU PROJET</b>	<b>NATURE DES ENGAGEMENTS</b>	<b>MONTANT (en millions de FCFA )</b>	<b>DATE DE SIGNATURE</b>
Programme Education de base au Bénin	DON	9 352,01	28/09/2006
<b>TOTAL</b>		<b>9 352,01</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

Royaume de Belgique

<b>TITRE DU PROJET</b>	<b>NATURE DES ENGAGEMENTS</b>	<b>MONTANT (en millions de FCFA )</b>	<b>DATE DE SIGNATURE</b>
Programme d'Appui à la mise en œuvre des plans de Développement des Communes et des Départements de l'Atacora, de la Donga, du Mono et du Couffo	DON	7 477,91	18/10/2006
<b>TOTAL</b>		<b>7 477,91</b>	

Source : MDAEP/DGIFD/DPF

**ANNEXE N° 8**

Point des allègements IPSTE depuis juillet 2000 (En FCFA)

Années	créanciers	Réalisations
2000	Multilatéraux	3.432.332.796
	Bilatéraux	1.471.872.548 <a href="#">1.471.872.548</a>
	S/Total 1	4.904.205.344 <a href="#">4.904.205.344</a>
2001	Multilatéraux	11.411.059.032 <a href="#">11.411.059.032</a>
	Bilatéraux	4.248.672.314 <a href="#">4.248.672.314</a>
	S/Total 2	15.659.731.346 <a href="#">15.659.731.346</a>
2002	Multilatéraux	12.370.844.479 <a href="#">12.370.844.479</a>
	Bilatéraux	5.423.159.032 <a href="#">5.423.159.032</a>
	S/Total 3	17.794.003.511 <a href="#">17.794.003.511</a>
2003	Multilatéraux	11.880.863.378 <a href="#">11.880.863.378</a>
	Bilatéraux	5.072.664.049 <a href="#">5.072.664.049</a>
	S/Total 4	16.953.527.427 <a href="#">16.953.527.427</a>
2004	Multilatéraux	12.803.465.925 <a href="#">12.803.465.925</a>
	Bilatéraux	2.447.102.557 <a href="#">2.447.102.557</a>
	S/Total 5	15.250.568.482 <a href="#">15.250.568.482</a>
2005	Multilatéraux	10.437.075.114 <a href="#">10.437.075.114</a>
	Bilatéraux	1.605.982.919 <a href="#">1.605.982.919</a>
	S/Total 6	12.043.058.033 <a href="#">12.043.058.033</a>
2006	Multilatéraux	7.429.242.814 <a href="#">7.429.242.814</a>
	Bilatéraux	2.878.707.044 <a href="#">2.878.707.044</a>
	S/Total 7	10.307.949.858 <a href="#">10.307.949.858</a>
2007	Multilatéraux	2.435.881.188 <a href="#">2.435.881.188</a>
	Bilatéraux	3.466.041.102 <a href="#">3.466.041.102</a>
	S/Total 8	5.901.330.290 <a href="#">5.901.330.290</a>
2008	Multilatéraux	1.459.115.335 <a href="#">1.469.115.335</a>
	Bilatéraux	3.668.148.830 <a href="#">3.668.148.830</a>
	S/Total 9	5.137.264.165 <a href="#">5.137.264.165</a>
2009	Multilatéraux	606.934.347 <a href="#">606.934.347</a>
	Bilatéraux	3.320.347.513 <a href="#">3.320.347.513</a>
	S/Total 10	3.927.281.860 <a href="#">3.927.281.860</a>
2010	Multilatéraux <a href="#">Multilatéraux</a>	492.764.976 <a href="#">492.764.976</a>
	Bilatéraux <a href="#">Bilatéraux</a>	3.120.740.759 <a href="#">3.120.740.759</a>
	S/Total 11 <a href="#">Sous Total</a>	3.613.505.735 <a href="#">3.613.505.735</a>
<b>Total <a href="#">Total</a></b>		<b>111.492.426.051 <a href="#">111.492.426.051</a></b>

Source : CAA/SNC rapport d'activités 2010 [Source : CAA](#)

Par ailleurs, il convient de mentionner que le montant cumulé des économies réalisées sur le service de la dette dans le cadre de l'initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale depuis 2006, année d'effet de la mise en œuvre par l'Association Internationale de Développement, s'élève à 68.749.450.768 FCFA se décomposant comme ci-après:

## ANNEXE N° 9

### a) Les requêtes de financement soumises aux bailleurs de fonds

Au cours du quatrième trimestre 2010, dix (10) requêtes de financement pour un montant total de : 1.027.661.000.000 FCFA ont été adressées à divers bailleurs de fonds ci-après :

- Eximbank de Chine : Projet de réaménagement et de reconstruction de la route carrefour embranchement Misséssinto-Zinvié-carrefour Bohicon, du tronçon de route sortie Calavi-Misséssinto et de la route Savè-Okéowo avec la construction d'un pont sur le fleuve Okpara pour un montant de : 144.500.000.000 FCFA ;
- Banque Islamique de Développement (BID) : Projet de Facilitation du Commerce et du Transport sur le Corridor Abidjan-Lagos ( Reconstruction de la section de route Pahou-Ouidah, reconstruction de la section de route Ouidah-Hillacondji ), de construction d'un pont de franchissement du fleuve Mono sur la route en terre Athiémé-Agonmey- glouzoun et de réhabilitation de la traversée de Parakou pour un montant de : 98.129. 000.000 FCFA.

Il faut signaler que la même requête a été adressée aux Institutions financières ci-après pour le même projet et pour le même montant de : 98.129.000.000 FCFA. Il s'agit de :

- Banque Africaine de Développement ( BAD ) ;
- Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO ( BIDC )
- Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA) ;
- Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) ;
- Fonds Koweïtien pour le Développement Economique en Afrique (FKDEA) ;
- Fonds Saoudien de Développement (FSD) ;
- Fonds d'Abu Dhabi ;
- Fonds de l'OPEP pour le Développement International ( OFID ) ;

### b) Les nouveaux engagements et subventions

Au titre des nouveaux engagements et subventions, il faut noter qu'au cours du quatrième trimestre 2010, une (01) Convention de Don d'un montant de 3.720.225.000 FCFA et deux (02) Accords de prêt d'un montant de 147.244.036.000 FCFA ont été signés avec les bailleurs de fonds, soit un total de : 150.964.261.000 FCFA octroyés pour le financement des Projets ci-après :

- Financement complémentaire du Projet d'Aménagement et de bitumage de la route Djougou- Ouaté- Frontière du Togo pour un montant de : 5.870.000.000 FCFA dont l'Accord de prêt a été signé le 2 novembre 2010 avec la Banque Ouest Africaine de Développement ( BOAD ) ;

- Projet de réhabilitation du Carrefour de Dassa et des aménagements connexes pour un montant de : 3.500.000.000 FCFA dont l'Accord de prêt a été signé le 4 novembre 2010 avec la Banque d'Investissement et de Développement de la CEDEAO (BIDC) ;
- Projet de construction et d'équipement de l'hôpital de Savè pour un montant de : 5.333.200.000 FCFA dont l'Accord de prêt a été signé le 9 novembre 2010 avec le Fonds Saoudien de Développement (FSD) ;
- Projet de construction et d'équipement des Centres Universitaires pour un montant de : 5.733.190.000 FCFA dont l'Accord de prêt a été signé le 9 novembre 2010 avec le Fonds Saoudien de Développement (FSD) ;
- Bonification du taux d'intérêt du prêt obtenu de la BIDC dans le cadre du financement partiel du Projet de réhabilitation du Carrefour de Dassa et des aménagements connexes pour un montant de : 117.833.629 FCFA dont la Convention de don a été signée le 30 novembre 2010 avec la Commission de l'UEMOA ;
- Projet de développement de l'accès à l'Energie Moderne par la biomasse pour un montant de : 983.935.500 FCFA dont la Convention de don a été signée le 2 décembre 2010 avec le Fonds Nordique de Développement (NDF) ;
- Projet d'aménagement et de bitumage de la route Ouidah-Allada et de la bretelle Pahou-Tori pour un montant de : 6.649.677.000 FCFA dont l'Accord de prêt a été signé le 17 décembre 2010 avec le Fonds Koweïtien pour le Développement Economique ( FKDEA ).

## ANNEXE N° 10

### ENCADRÉ 1 : CYCLE DE L'AIDE ET DE LA DETTE

#### Les étapes clés du cycle sont :

**Promesse** - les donateurs/créanciers promettent de fournir une somme convenue d'argent pour soutenir le DSRP et les plans de développement et de dépenses des pouvoirs publics. Cela se produit le plus souvent lors des Conférences des Groupes consultatifs ou des Tables rondes du pays en question. Les promesses tendent à être exprimées en ternies larges mais parfois les donateurs et créanciers sont préparés à être plus précis, détaillant les montants promis pour les dons et les prêts et/ou le soutien aux programmes, aux projets et à l'assistance technique.

**Engagement** - les promesses deviennent engagements lorsque des accords de don et de prêt sont signés. Le calendrier entre les promesses et les engagements peut varier de façon considérable, en fonction du projet ou du programme et de toutes autres conditions devant être remplies, comme le fait de correctement exécuter le programme du FMI. Certains donateurs et créanciers excellent dans l'art de promettre mais sont relativement lents lorsqu'il s'agit de concrétiser ces promesses en accords de dons et de prêts. Des engagements peuvent aussi être effectués en dehors du cadre des promesses des donateurs et créanciers, par exemple lorsqu'un emprunteur négocie un prêt commercial.

**Décaissement** - cela constitue en fait une fourniture de fonds ou de biens et services pour le bénéficiaire. Il existe très souvent des conditions devant être remplies avant le décaissement et les procédures qui doivent être suivies pour garantir une réception dans les délais de ces ressources.

**Solde non décaissé et non engagé** - il s'agit de la différence entre le montant du don ou du prêt engagé et le montant total réellement décaissé à une date donnée. C'est donc la quantité de ressources de don ou de prêt disponible pour des dépenses futures. Cela est aussi qualifié de montant canalisé.

Pour les prêts, le service de la dette - l'amortissement et les modalités de l'intérêt pour le remboursement du prêt auront été négociés ou convenus lors de l'engagement du prêt et exposés dans l'accord de prêt. Le prêt sera entièrement remboursé lorsque le paiement final du service de la dette sera effectué.

## ANNEXE N° 11

### ENCADRÉ 2 : PROCEDURES DE DECAISSEMENT

Les principales procédures et pratiques des donateurs/créanciers pouvant donner lieu à des retards de décaissement, sont exposées ci-dessous.

#### Méthodes de décaissement

Il existe trois procédures et pratiques principales pour que les donateurs/créanciers décaissent des fonds. La méthode ou la combinaison de méthodes choisie peut avoir un impact sur la rapidité avec laquelle le bénéficiaire reçoit l'aide extérieure :

- **Paiements directs au comptant à l'agence bénéficiaire** - du point de vue du bénéficiaire, cette méthode est la plus efficace car elle fournit des fonds directement, fonds pouvant ensuite être dépensés selon les nécessités et car elle fait l'objet du moins de contrôles de la part des donateurs/créanciers. C'est généralement la méthode utilisée pour décaisser l'aide aux programmes et les prêts de banque commerciale. L'aide aux programmes peut être décaissée selon un programme convenu, parfois lorsque les conditions sont remplies. Le processus d'approbation pour le déblocage des tranches d'aide aux programmes est généralement moins strict que pour d'autres types d'aide aux projets. Les prêts de banques commerciales sont généralement entièrement décaissés lors de la signature de l'accord de prêt. Les décaissements directs sont généralement faciles à enregistrer et suivre.

- **Demandes de remboursement** - cette méthode requiert que le bénéficiaire finance les dépenses et réclame ensuite un remboursement de la part du donateur/créancier. Pour les bénéficiaires, cela est très coûteux car cela signifie qu'ils doivent financer les dépenses à l'avance et ensuite préparer des demandes, avec des reçus et une documentation appropriée, pour pouvoir recevoir le décaissement de fonds. Cependant, certains donateurs/créanciers apprécient cette méthode car elle leur permet de surveiller et de contrôler les dépenses. Les donateurs/créanciers disposent de différentes procédures pour préparer et soumettre les demandes de remboursement, ce qui peut nécessiter une forte quantité de travail de la part du personnel et beau coup de temps. Par conséquent, les donateurs/créanciers ou leurs représentants, peuvent

prendre énormément de temps pour examiner dans les moindres détails et traiter ces demandes, ce qui retarde davantage les décaissements de fonds. Cette méthode est surtout utilisée pour l'aide aux projets, mais l'est aussi parfois pour l'aide sectorielle et l'aide macroéconomique aux programmes. Les longs retards de certaines demandes de remboursement peuvent rendre celles-ci encore plus difficiles à enregistrer et à suivre

- **Paiement direct des fournisseurs de biens/services** - par cette méthode, aucun fonds ne parvient au pays bénéficiaire. Au lieu de cela, les fonds sont directement versés aux fournisseurs de biens et de services. Cette méthode est principalement utilisée pour la fourniture d'assistance technique et de prestations de conseil, bien qu'elle puisse aussi être utilisée pour la fourniture de l'équipement de projet tel que des véhicules. À moins que les donateurs/créanciers ne fournissent à temps les informations sur la valeur des biens et des services décaissés, il est presque impossible pour les pouvoirs publics d'enregistrer et de contrôler ces décaissements 6 mois.

**Guide d'entretien à l'endroit du Personnel de la DGIFD et de la CAA.**

Bonjour Mr, Mme, Mlle.....

Dans le but de rédiger un mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) **filière** : administration des finances et du Trésor (AFT), nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de ce travail en répondant aux questions suivantes.

Notre thème de recherche est :

*" Contribution à l'amélioration des procédures de mobilisation des ressources extérieures au Bénin".*

**Nom (facultatif) :**

**Prénoms :**

**Structure :**

**Profession :**

1) Qu'entend-on par mobilisation des ressources extérieures ?

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

2) Quelle est selon vous la politique d'endettement du Bénin ?

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

3) Quelles sont les difficultés que vous rencontrez au cours de la mobilisation des ressources extérieures ?

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

4) Que pensez - vous du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette ?

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

5) Des retards et des lenteurs peuvent être observés lors de la mobilisation des ressources extérieures.

A quoi sont-ils dus ?

- Surtout aux procédures et pratiques des bailleurs de fonds.
- Surtout aux procédures et pratiques des pouvoirs publics béninois

6) Pensez-vous que les procédures et pratiques des bailleurs de fonds sont légitimes ?

- Oui
- Non

7) Pensez-vous que le système de collecte des informations sur les activités des projets est efficace ?

- Oui
- Si non, comment expliquez-vous cette situation ?

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

8) Autres préoccupations ? .....

.....  
.....

Merci.

## Questionnaire adressé au personnel de la DGIFD et de la CAA

Bonjour Mr, Mme, Mlle.....

Dans le but de rédiger un mémoire de fin de formation au cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) **filère** : administration des finances et du Trésor (AFT), nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de ce travail en répondant aux questions suivantes.

Notre thème de recherche est :

*" Contribution à l'amélioration des procédures de mobilisation des ressources extérieures au Bénin "*.

**Nom (facultatif) :**

**Prénoms :**

**Structure :**

**Profession :**

1) Pourquoi, selon vous, le cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette recèle des insuffisances ?

- L'inexistence d'une politique d'endettement opérationnelle.
- La multiplicité des structures intervenant dans le processus de mobilisation des ressources extérieures
- Autres raisons (à préciser).....

2) Qu'est ce qui justifie les lenteurs et les retards au cours de la mobilisation des ressources extérieures ?

- La faiblesse de la capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures des bailleurs.
- La lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics béninois.

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

3) Pensez-vous que le système de collecte des informations sur les activités des projets est efficace ?

Oui

Si non, comment expliquez-vous cette situation ? .....

.....

Merci

# TABLE DES

Libellés	Pages
INTRODUCTION GENERALE	1
<b>CHAPITRE PRELIMINAIRE : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA MOBILISATION EFFICACE DES RESSOURCES EXTERIEURES PAR LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT AU BENIN</b>	<b>5</b>
SECTION 1 : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE	<b>7</b>
PARAGRAPHE 1 : Présentation de la CAA et des structures de gestion de la dette publique	<b>7</b>
I- PRESENTATION DE LA CAA	<b>7</b>
A- Historique et attributions de la CAA	<b>7</b>
1- Historique	<b>7</b>
2- Attributions	<b>8</b>
B- Structures organisationnelle et fonctionnelle de la CAA	<b>9</b>
1- Structures organisationnelles : les organes de la CAA	<b>9</b>
2- Structures fonctionnelles	<b>13</b>
C- Ressources et emplois de la CAA	<b>14</b>
1- Les ressources	<b>14</b>
2- Les emplois	<b>15</b>
II - LES STRUCTURES IMPLIQUEES DANS LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE	<b>16</b>
<i>PARAGRAPHE 2 : Le système de gestion des ressources extérieures au Bénin</i>	<b>17</b>

I - PRESENTATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE MOBILISATION DES RESSOURCES EXTERIEURES AU BENIN	<b>17</b>
A- Le cadre juridique et institutionnel	<b>17</b>
B- Les procédures de mobilisation et de coordination de l'aide extérieure au Bénin	<b>19</b>
1- <i>Les procédures de mobilisation de l'aide extérieure au Bénin</i>	<b>19</b>
2- <i>Les procédures de coordination de l'aide extérieure</i>	<b>22</b>
C- Les insuffisances au plan macro R administratif et au plan micro - administratif	<b>23</b>
1- Au plan macro-administratif	<b>23</b>
2- Au plan micro-administratif	<b>25</b>
II - ENGAGEMENTS ET MOBILISATIONS DES RESSOURCES LIEES A LA DETTE	<b>25</b>
A- Procédure de mobilisation des ressources liées à la dette	<b>26</b>
B- Procédure de décaissement	<b>28</b>
C- La procédure de gestion du Don Spécial Japonais Hors Projet (DSJHP) et procédure de mise en place des prêts rétrocédés et avalisés	<b>29</b>
1- Le Don Spécial Japonais Hors Projet (DSJHP)	<b>29</b>
2- Mise en place des prêts rétrocédés et avalisés	<b>30</b>
SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE	<b>35</b>
<i>PARAGRAPHE 1 : Problématique et formulation du sujet</i>	<b>35</b>
I - PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE	<b>35</b>
A- Inventaire des éléments de l'état des lieux	<b>35</b>
1- Inventaire des atouts (forces et opportunités)	<b>35</b>
2- Inventaire des problèmes (faiblesses et menaces)	<b>35</b>

B- Liste des problématiques possibles	<b>36</b>
<b>II - CHOIX DE LA PROBLEMATIQUE ET FORMULATION DU SUJET</b>	<b>38</b>
A- Choix de la problématique	<b>38</b>
B- Formulation du sujet	<b>39</b>
<i>Paragraphe 2_ : Spécification de la problématique et choix de la démarche méthodologique</i>	<b>39</b>
<b>I - SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE</b>	<b>39</b>
<b>II - VISION GLOBALE ET DEMARCHE METHODOLOGIQUE</b>	<b>40</b>
A- Vision globale de résolution du problème spécifique n°1	<b>41</b>
B- Vision globale de résolution du problème spécifique n°2	<b>41</b>
C- Vision globale de résolution du problème spécifique n°3	<b>41</b>
<b>CHAPITRE PREMIER : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE RETENUS POUR LA MOBILISATION EFFICACE DES RESSOURCES EXTERIEURES PAR LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT AU BENIN</b>	<b>43</b>
<b>SECTION 1_ : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE</b>	<b>44</b>
<b>PARAGRAPH 1 : Objectifs et hypothèses de l'étude</b>	<b>44</b>
<b>I - OBJECTIFS DE L'ETUDE</b>	<b>45</b>
A - Objectif Général	<b>45</b>
B - Objectifs spécifiques	<b>45</b>
<b>II - CAUSES ET HYPOTHESES LIEES A LA PROBLEMATIQUE CHOISIE</b>	<b>45</b>
A - Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°1	<b>46</b>
B - Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2	<b>46</b>
C R Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3	<b>47</b>
<b>PARAGRAPH 2_ : Synthèse des préoccupations et tableau de bord de l'étude</b>	<b>47</b>
<b>I - SYNTHESE DES PREOCCUPATIONS</b>	<b>47</b>
<b>II - TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE</b>	<b>49</b>
<b>SECTION 2 : REVUE DE LITTERATURE ET METHODOLOGIE DE TRAVAIL LIEE A L'AMELIORATION DES PROCEDURES DE MOBILISATION DES</b>	<b>50</b>

RESSOURCES EXTERIEURES	
PARAGRAPHE 1 : Revue de littérature : contributions antérieures à la résolution des problèmes	<b>50</b>
I - RECHERCHES ANTERIEURES SUR LA GESTION DE LA DETTE PUBLIQUE EXTERIEURE	<b>50</b>
A R Les activités liées à la gestion de la dette extérieure	<b>51</b>
1 - Les activités de "front office"	<b>52</b>
2 - Les activités de " back office"	<b>52</b>
3 - Les activités de " middle office"	<b>52</b>
B R Présentation des normes internationales en matière d'organisation juridique et institutionnelle de la gestion de la dette	<b>53</b>
1 R Définition claire des responsabilités et des rôles en matière de gestion de la dette et séparation des fonctions	<b>53</b>
2 R Limitation et contrôle des responsabilités en matière d'engagements contractuels directs ou conditionnels de l'Etat	<b>54</b>
3 R Organisation de la circulation des flux d'informations	<b>54</b>
4 R Gestion exhaustive de la dette	<b>54</b>
II R ANALYSE DES PROCEDURES ET PRATIQUES DES DONATEURS / CREANCIERS ET DES POUVOIRS PUBLICS POUR ABORDER LE PROBLEME DE LA LENTEUR ADMINISTRATIVE DANS LE PROCESSUS D'EMPRUNT	<b>55</b>
1- Procédures et pratiques des donateurs / créanciers	<b>55</b>
2- Procédures et pratiques des pouvoirs publics	<b>56</b>
III R ANALYSE DE L'EFFICACITE DU SYSTEME DE COLLECTE DES INFORMATIONS	<b>57</b>
PARAGRAPHE 2 : Méthodologie de recherche liée à l'amélioration des procédures de mobilisation des ressources extérieures	<b>57</b>
I - APPROCHE THEORIQUE RETENUE	<b>58</b>
A R Choix d'outils d'analyse du problème de l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel.	<b>58</b>
1- Les normes ou repères d'amélioration	<b>58</b>
2- Seuil de décision	<b>58</b>

B R Approche théorique liée au problème de la lenteur administrative	<b>59</b>
1- Normes ou repères d'amélioration	<b>59</b>
2- Seuil de décision	<b>59</b>
C R Outils d'analyse du problème de l'inefficacité du système de collecte des informations	<b>60</b>
1- Les normes ou repères d'amélioration	<b>50</b>
2- Seuil de décision	<b>60</b>
<b>II - DIMENSION EMPIRIQUE</b>	<b>60</b>
A R Objectifs des enquêtes et identification de la population mère	<b>61</b>
1- Objectifs des enquêtes	<b>61</b>
2- Identification de la population mère et nature de l'enquête	<b>61</b>
B R Du recensement aux outils de présentation des données	<b>62</b>
1- Recensement	<b>62</b>
2- Centre d'intérêt du questionnaire	<b>62</b>
3- Technique de dépouillement	<b>63</b>
4- Les techniques de présentation de données	<b>63</b>
<b>CHAPITRE DEUXIEME : L'ORGANISATION DES ENQUETES DE VERIFICATIONS DES HYPOTHESES, LES APPROCHES DE SOLUTIONS ET LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE POUR LA MOBILISATION EFFICACE DES RESSOURCES EXTERIEURES PAR LA CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT AU BENIN</b>	<b>64</b>
<b>SECTION I : DE L'ORGANISATION DES ENQUETES A L'ANALYSE DES RESULTATS OBTENUS</b>	<b>65</b>
<b>PARAGRAPHE 1 : De l'organisation des enquêtes aux limites des données</b>	<b>65</b>
<b>I - PREPARATION ET REALISATION DES ENQUETES</b>	<b>65</b>
A- Préparation des enquêtes	<b>65</b>

B- Réalisation des enquêtes	<b>65</b>
II - DIFFICULTES RENCONTREES ET LIMITES DES DONNEES	<b>66</b>
A- Difficultés rencontrées	<b>66</b>
B- Limites des données recueillies	<b>66</b>
PARAGRAPHE 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes	<b>66</b>
I - PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES AUX INSUFFISANCES DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	<b>66</b>
A- Evaluation du cadre institutionnel	<b>66</b>
B- Raisons de l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel	<b>67</b>
II R PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES A LA LENTEUR ADMINISTRATIVE	<b>67</b>
III R PRESENTATION ET ANALYSE DES DONNEES RELATIVES A L'INEFFICACITE DU SYSTEME DE COLLECTE DES INFORMATIONS	<b>69</b>
SECTION 2 : DE LA VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES SOLUTIONS	<b>70</b>
PARAGRAPHE 1 : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic	<b>70</b>
I R DEGRE DE VALIDATION DES HYPOTHESES	<b>70</b>
A- Degré de validation de l'hypothèse n°1	<b>70</b>
B- Degré de validation de l'hypothèse n°2	<b>71</b>
C- Degré de validation de l'hypothèse n°3	<b>71</b>
II R SYNTHESE DU DIAGNOSTIC	<b>72</b>
A- Élément du diagnostic n°1	<b>72</b>
B- Élément du diagnostic n°2	<b>72</b>
C- Élément du diagnostic n°3	<b>72</b>

PARAGRAPHE 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	<b>72</b>
I R APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PROBLEME DE L'INADAPTATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	<b>73</b>
A- Approches de solution n°1	<b>73</b>
B- Conditions de mise en œuvre de la solution	<b>73</b>
1- Cycle de prêt et proposition de réforme du processus d'emprunt	<b>73</b>
2- Proposition de réforme du cadre juridique et institutionnel au niveau macro-administratif	<b>73</b>
3- Proposition de réforme du cadre juridique et institutionnel au niveau micro-administratif	<b>74</b>
II R APPROCHES DE SOLUTION ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PROBLEME DE LA LENTEUR ADMINISTRATIVE	<b>75</b>
A- Approche de solution n° 2	<b>75</b>
B- Conditions de mise en œuvre	<b>75</b>
1- Amélioration des procédures et pratiques des bailleurs de fonds	<b>75</b>
2- Amélioration des procédures et pratiques des pouvoirs publics	<b>76</b>
3- Renforcement des capacités des acteurs sur la maîtrise des procédures	<b>76</b>
III R APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU PROBLEME DE L'INEFFICACITE DU SYSTEME DE COLLECTE DES INFORMATIONS	<b>77</b>
A- Approches de solution n°3	<b>77</b>
B- Conditions de mise en œuvre de la solution	<b>77</b>
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>79</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>83</b>