



REPUBLIQUE DU BENIN

oooooooooo

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT  
SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

oooooooooo

UNIVERSITE D'ABOMEY- CALAVI

oooooooooo

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION  
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

oooooooooo



## MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des Finances et du Trésor

Année Académique : 2006-2007

Thème :

**Contribution à l'amélioration des procédures de  
mobilisation et de décaissement de l'aide  
extérieure**

Réalisé et soutenu par :

OGOUSSAN Ayo-ola Akambi Martin

Sous la direction de :

Maître de stage :

**Pierre Claver TOKPLO**

Chef du service des banques et  
organisations internationales

Directeur de mémoire :

**Clément DJOHOUN**

Docteur ès sciences  
économiques  
Professeur Assistant à l'ENAM

**JUILLET 2007**

## IDENTIFICATION DU JURY

**PRESIDENT** : Monsieur AKPO Juste Pasteur

**VICE-PRESIDENT** : FANOU Charlemagne

**MEMBRE** :

**L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE  
MAGISTRATURE (ENAM) N'ENTEND DONNER  
AUCUNE APPROBATION NI IMPROBATION AUX  
OPINIONS EMISES DANS LES MEMOIRES. CES  
OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDERÉES COMME  
PROPRES À LEURS AUTEURS.**

Je dédie ce travail à :

- Mon père, **Jules OGOUSSAN**, dont le désir de voir ses enfants atteindre les sommités du savoir est une constante préoccupation.

Merci de n'avoir ménagé aucun effort pour mon éducation ;

- Ma mère, **Viviane Mireille ABLO épouse OGOUSSAN**, pour ses encouragements et son soutien pour la réussite de ma formation ;

- **Kenneth Marel Toundé**, pour saluer ta docilité et ton soutien moral. Sache que seul le travail affranchit l'homme que tu es appelé à devenir. Que ce travail constitue pour toi un repère et le sentier qui conduit vers la prospérité et l'accomplissement. Je t'adore petit génie ;

- Mes parents tantes et oncles, aussi bien maternels que paternels  
Pour tous vos conseils de chaque jour et votre aide soutenue

- Mes frères et sœurs, je vous témoigne mes sentiments de fraternité.  
Puisse Dieu nous unir dans l'amour et dans la paix afin que nous tenions le même langage ;

- Mes ami(e) s ceux qu'on découvre pendant les péripéties de la vie.  
Pour tous vos conseils et contributions

- Tous ceux qui ont participé d'une manière ou d'une autre à la réalisation de ce mémoire,

***CE TRAVAIL EST LE VÔTRE.***

**Martin A. A. OGOUSSAN**

# REMERCIEMENTS

v

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 Clément DJOHOUN 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 Justin DJOSSOU, Simon Gnansounou, Samson DOUSSOUMON, Pasteur AKPO, Rémi KOSSOUHO, Epiphane SOUHOUENOU, Etienne AHOUANKA, etc.
- Messieurs René ZANOU, Augustin DADE, Sosthène GNANSOUNOU, Aristide DJOSSOU du CS/PRES et du SP/CNDLP, qui nous ont été d'une aide précieuse dans le cadre de la rédaction de ce mémoire
- Tous les chefs de service et le personnel de la DMRE, qui tout au long de notre stage, ont été très ouverts et n'ont jamais manqué de nous prodiguer de sages conseils, en particulier Messieurs Pierre Claver TOKPLO et Prosper TOVIEZON
- Tout le personnel de la Caisse Autonome d'Amortissement en particulier Monsieur Alidou ADEBI Directeur du contrôle et du suivi de l'exécution des projets.
- Tous mes amis et camarades, pour leur franchise et leur soutien.
- Tous ceux qui ont apporté leur pierre à l'édification de ce mémoire.

# LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- AID** : Association Internationale de Développement
- APD** : Aide Publique au Développement
- BAD** : Banque Africaine de Développement
- BCEAO** : Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest
- BID** : Banque Islamique de Développement
- BIDC** : Banque d’Investissement et du Développement de la CEDEAO
- BOAD** : Banque Ouest Africaine de Développement
- BM** : Banque Mondiale
- CAA** : Caisse Autonome d’Amortissement
- DMRE** : Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures
- DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
- DOI** : Direction des Organisations Internationales
- FAD** : Fonds Africain de Développement
- FIDA** : Fonds International pour le Développement de l’Agriculture
- FMI** : Fonds Monétaire International
- FNUAP** : Fonds des Nations Unies pour la Population
- MEEPDEAP** : Ministère d’Etat chargé de l’Economie, de la Prospective du Développement et de l’Evaluation de l’Action Publique
- OCDE** : Organisation de Développement et de Coopération Economiques
- OMS** : Organisation Mondiale de la Santé
- PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement
- PPTTE** : Pays Pauvres Très Endettés
- PTA** : Plan de Travail Annuel
- SAB** : Service des Aides Bilatérales
- SBOI** : Service des Banques et Organisations internationales
- SES** : Service des Etudes et Synthèses
- UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
- UNICEF** : Fonds des Nations Unies pour l’Enfance

# LISTE DES TABLEAUX

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <u>Tableau n°1</u> : Situation de la lenteur administrative actuelle ... ..   | 18           |
| <u>Tableau n°2</u> : Détermination des problématiques possibles .. ..   | 23           |
| <u>Tableau n°3</u> : Synthèse des approches théoriques par problème.....  | 15           |
| <u>Tableau n°4</u> : Tableau de bord de l'étude (TBE).....  | 33           |
| <u>Tableau n°5</u> : Les causes de la multiplicité des procédures des bailleurs et des pouvoirs publics.....                            | 48           |
| <u>Tableau n°6</u> : Les causes de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette ..... | 49           |
| <u>Tableau n°7</u> : Les causes de la lenteur administrative.....   | 50           |
| <u>Tableau n°8</u> : Tableau de synthèse général.....   | 58           |

# GLOSSAIRE

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

- **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%.

- **Analyse de la viabilité de la dette (AVD)**: elle est une étude menée conjointement par les services du FMI de la BM et le pays intéressé, en consultation avec les créanciers au moment du point de décision. C'est sur cette base qu'il a été décidé de l'admission des pays à bénéficier d'une aide au titre de l'Initiative en faveur des PPTE. Au-delà de cet impératif initial, l'exercice se réalise de façon périodique (2 fois par an au moins), afin d'évaluer la qualité du portefeuille public et d'y apporter des ajustements adéquats.

- **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.

- **Créanciers bilatéraux** : il s'agit des gouvernements. Leurs créances se composent de prêts accordés ou garantis par l'Etat ou les organismes officiels tels que les établissements de crédit à l'exportation.

- **Créanciers multilatéraux** : ce sont les institutions multilatérales telles que le FMI et la Banque Mondiale, ainsi que d'autres banques de développement multilatérales, régionales, comme la Banque Africaine de Développement.

- **Dette extérieure** : encours total à un moment donné des dettes que les résidents d'un pays ont contractées envers des non résidents et pour lesquelles ils sont tenus de rembourser le principal avec ou sans intérêts, ou de payer des intérêts avec ou sans remboursement du principal.

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

- **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%.

- **Dettes extérieures soutenables** : 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.
- **Dettes multilatérales** : elle est constituée par l'ensemble des créances des partenaires multilatéraux (les institutions financières telles que le FMI, la Banque mondiale et d'autres banques comme la BAD, la BID etc.) sur un pays.
- **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 PPTTE ayant atteint ou qui vont atteindre le point d'achèvement de l'IPPTTE 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.
- **IPPTTE** : 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.
- **Les passifs conditionnels** représentent des créances financières sur l'Etat qui ne sont pas encore matérialisées mais qui sont susceptibles de se traduire par des obligations financières fermes dans certaines circonstances. C'est le cas notamment des emprunts extérieurs des entreprises publiques et du renflouage des entreprises publiques ou des banques en difficultés
- **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.
- **Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE)** : il s'agit de 41 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.
- **Point d'achèvement** : stade auquel le pays intéressé reçoit la plus grande partie de l'aide au titre de l'Initiative PPTTE sans avoir à remplir d'autres conditions.
- **Service de la dette** : il s'agit de tous les paiements effectués au titre du remboursement du principal d'un prêt, des intérêts et des commissions d'engagement.
- **Valeur Actualisée Nette** : mesure de la dette qui tient compte du degré de concessionnalité. Elle est égale à la somme de toutes les obligations futures au titre du service de la dette.

Les rapports d'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE) des cinq dernières années ont décrit la faiblesse du taux de consommation des ressources extérieures. Selon ces derniers, les sources de ce malaise qui semble, devenir structurel seraient dues non seulement aux multiples procédures de mobilisation et de décaissement imposées par les bailleurs de fonds mais aussi à certaines pratiques et procédures aussi redondantes que lourdes entretenues par les pouvoirs publics béninois. Ainsi, en choisissant de porter notre étude sur le thème « contribution à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure » ce n'est pas seulement pour approfondir nos connaissances académiques en matière de la gestion de la dette ou moins encore de satisfaire une curiosité personnelle mais notre souci majeur était de découvrir le cadre de la mobilisation et de la gestion de la dette au Bénin en vue de proposer des solutions idoines à une problématique récurrente à notre pays.

La réalisation de cette étude nous a permis de diagnostiquer les facteurs explicatifs des problèmes du processus d'emprunt à savoir : la multiplicité des procédures des bailleurs de fonds ; les insuffisances du cadre juridique et institutionnel régissant la gestion de la dette ; les lenteurs et retards dans le processus d'emprunt.

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

- la quasi inexistence d'une politique opérationnelle de mobilisation de l'aide extérieure ;
- l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs
- les procédures de mobilisation très lourde et peu maîtrisées par les agents.

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

- L'instauration d'une politique d'endettement opérationnelle et une harmonisation de nos procédures avec celles des partenaires au développement
- La mise en œuvre d'une série de réformes du cadre juridique et institutionnel aux niveaux micro et macro administratif et du cycle de prêt ;
- Le renforcement des capacités des acteurs sur la maîtrise des procédures

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 et de décaissement de l'aide extérieure.

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| Dédicaces.....              | i   |
| Remerciements.....          | ii  |
| Sigles et abréviations..... | iii |
| Liste des tableaux.....     | iv  |
| Glossaire de l'étude.....   | v   |
| Résumé.....                 | vii |

## **INTRODUCTION GENERALE.**

### **CHAPITRE PRELIMINAIRE : La restitution des observations de stage à la démarche méthodologique liée à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures au Bénin**

**Section I** : la Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures et les mécanismes de mobilisation des ressources extérieures au Bénin

**Section II** : Problématique, justification du sujet et démarche méthodologique adoptée

### **CHAPITRE PREMIER : Les objectifs de l'étude et la méthodologie de travail liée à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure**

**Section I** : Les objectifs de l'étude et l'élaboration du tableau de bord

**Section II** : Revue de littérature et méthodologie de travail liée à l'amélioration des procédures de mobilisation des ressources extérieures au Bénin

### **CHAPITRE DEUXIEME : L'organisation des enquêtes de vérifications des hypothèses, les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre**

**Section I** : L'organisation des enquêtes et l'analyse des résultats obtenus.

**Section II**: La vérification des hypothèses, les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre

## **CONCLUSION GENERALE**

### **Bibliographie**

### **Annexes**

### **Table des matières**

# **INTRODUCTION GENERALE**

Au lendemain de leur accession à la souveraineté nationale et internationale, les dirigeants des pays de l'Afrique subsaharienne avaient affiché la volonté de sortir leurs peuples du sous développement et de l'extrême pauvreté. Pour ce faire, des plans de développement ont été élaborés par ces dirigeants. Mais très tôt la mise en œuvre va se heurter à l'insuffisance des ressources intérieures en dépit de nombreuses potentialités dont regorgent ces pays. Cette situation se traduit pour la plupart de ces pays par un solde épargne-investissement structurellement déficitaire. Dès lors, le recours à l'aide extérieure apparaît comme une alternative incontournable. Les donateurs multilatéraux et bilatéraux plus que jamais conscients de l'enjeu de l'aide renforcent les conditionnalités de son octroi. Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) n'hésitent plus à appeler l'attention de la communauté internationale sur la nécessité d'accroître l'aide pour lutter contre le VIH/SIDA, réduire la pauvreté extrême et élargir l'accès à l'eau potable... etc. Toutes ces initiatives reposent sur le principe que l'aide contribue au développement.

Le Bénin, pays de l'Afrique subsaharienne n'est pas resté en marge de cette situation. En effet, les statistiques officielles montrent que l'épargne intérieure du Bénin n'est pas négligeable. En 2001 l'épargne représentait 8,3% du PIB, elle a atteint 12,1% en 2004<sup>1</sup>. Cependant, elle demeure insuffisante pour amorcer la réalisation d'actions durables de développement. Il apparaît nécessaire de renforcer l'épargne intérieure en recourant à une ressource complémentaire que constitue l'aide extérieure. Mais la mobilisation de ces fonds implique la signature de plusieurs accords et procédures. Il s'agit entre autres :

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

Nous constatons une multiplicité et une complexité des procédures qui concourent à la mobilisation de l'aide extérieure. 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 dans les rapports d'exécution du budget général de l'Etat des cinq (05) dernières années. En dehors de cela, d'autres problèmes rendent la mobilisation de l'aide complexe ; notamment ceux relatifs au cadre législatif et institutionnel.

---

<sup>1</sup> Rapport sur la coopération pour le développement 2004 P 12

Face à toute cette chaîne de difficultés, comment faire pour une amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement en vue de dégager des ressources additionnelles pour faire du Bénin, un pays émergent ? La réponse à cette préoccupation constitue la quintessence de ce travail de recherche. Mentionnons au passage que la gestion de l'aide extérieure est assurée au Bénin par plusieurs structures dont l'une des plus importantes est la Direction de la Mobilisation des Ressources extérieures (DMRE)<sup>2</sup>.

La présente étude se propose, au regard de toutes les observations faites dans la chaîne de la mobilisation de l'aide extérieure au Bénin à travers un état des lieux de la DMRE, de contribuer à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures au Bénin. La réalisation de cette étude va s'articuler 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 DMRE et la présentation du système de gestion des ressources extérieures au Bénin. Ceci conduira à l'inventaire des forces, des opportunités, ainsi que les faiblesses et menaces liées aux activités de la DMRE pour aboutir au choix de la démarche méthodologique liée à la problématique retenue.

Un chapitre premier nous aidera à fixer les 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 résolution et à définir la méthodologie suivant laquelle nous allons résoudre la problématique retenue.

Et enfin, un 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 efficience dans la mobilisation des ressources extérieures.

---

<sup>2</sup> La DMRE représente l'ex Direction de la coordination des ressources extérieures (DCRE) du Ministère chargé de la coordination de l'action gouvernementale, de la prospective et du développement

# **CHAPITRE PRELIMINAIRE**

***LA RESTITUTION DES OBSERVATIONS DE STAGE ET LA  
DEMARCHE METHODOLOGIQUE***

Après les réformes économiques et les politiques d'ajustement mises en œuvre au Bénin, au lendemain de la Conférence Nationale, il a été abordé au début du troisième millénaire la question de la croissance économique, vue à travers l'étude de ses différentes sources. S'il a été retenu que le Bénin dispose de potentialités permettant une croissance soutenue, il reste cependant évident que, la croissance à laquelle le pays est parvenu jusqu'à présent n'est ni assez forte, ni durable pour que soient enrayerées les poches de pauvreté. La principale justification à cette situation réside dans l'insuffisance des ressources intérieures et le niveau des investissements qui doivent générer la production, source de richesse nationale à redistribuer. C'est ainsi que le Bénin, pays de l'Afrique subsaharienne, a entretenu avec la communauté financière internationale des relations très étroites depuis plusieurs années. Cette coopération financière a permis au Bénin de mobiliser les ressources nécessaires pour la mise en œuvre des actions contenues dans les programmes et projets sectoriels.

Dans l'optique d'étudier et d'analyser les mécanismes mis en place par la République du Bénin en vue de mobiliser ces ressources additionnelles, nous allons :

- à partir de la restitution des mécanismes de fonctionnement de la Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures, présenter le processus de mobilisation des ressources extérieures en vue de faire l'inventaire des forces et des faiblesses qui entravent la gestion des aides au Bénin ;
- et suggérer une démarche de travail qui nous permettra d'aboutir à la résolution de la problématique choisie.

## **Section I : La Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures (DMRE) et les mécanismes de mobilisation des ressources extérieures au Bénin**

La présente section nous permettra de prendre connaissance des réalités de la DMRE et des mécanismes de mobilisation des ressources extérieures au Bénin. L'objectif ici est d'identifier les forces et les faiblesses, les opportunités et les menaces liées aux mécanismes de fonctionnement de cette direction. Cet inventaire préparera au choix de la problématique et à la démarche méthodologique de résolution de la problématique retenue.

## **Paragraphe 1 : Présentation de la structure de stage**

La Direction de la Mobilisation des ressources extérieures (DMRE) est l'une des structures placées sous l'autorité du Ministère d'Etat chargé de l'économie, de la prospective du développement et de l'évaluation de l'action publique (MEEPDEAP). Cette direction est l'une des structures techniques placées sous la Direction Générale des Politiques de développement. La DMRE de par cette disposition légale vient ainsi se substituer à l'ex-Direction de Coordination des Ressources Extérieures (DCRE) dont elle continue d'ailleurs de conserver la même structure organisationnelle<sup>3</sup>. La DMRE a pour vocation de :

- établir les besoins de financement et de coopération technique des programmes de développement ;
- préparer et participer aux négociations de mobilisation des ressources avec les responsables des programmes et projets sectoriels et régionaux ;
- collecter les informations sur les ressources engagées pour le développement ;
- organiser en collaboration avec les ministères et les collectivités locales des tables rondes pour la mobilisation des ressources ;
- faire le point périodique du niveau d'utilisation des crédits de développement.
- oeuvrer au renforcement des capacités des ressources humaines et institutionnelles au niveau national

### **I- Les organes de la DMRE**

Conformément aux dispositions de l'article 52 du décret n° 2005-085 du 3 mars 2005 portant attributions organisation et fonctionnement du Ministère chargé de la planification et du développement la DMRE (ex- DCRE) comprend les services ci-après :

- le Service des Aides Bilatérales (SAB)
- le Service des Banques et Organisations Internationales (SBOI)
- le Service de Renforcement des Capacités (SRC)
- le Service des Etudes et Synthèse (SES)
- le Bureau des Affaires Administrative et Financière (BAAF).

Remarquons que depuis la prise du décret n° 2005-085 du 3 mars 2005 portant attribution organisation et fonctionnement du Ministère chargé de la planification et du développement aucun arrêté n'a été pris pour organiser cette direction. Pour preuve bien qu'un nouveau,

---

<sup>3</sup> Jusqu'au terme de notre stage l'arrêté portant organisation des services de la DMRE n'était pas encore pris. La DMRE continue de fonctionner sur la structure organisationnelle de l'ex-DCRE

décret ait été pris pour instituer la DMRE, cette dernière continue de fonctionner sous l'organigramme de l'ex DCRE.

**Constat significatif n°1 : l'instabilité du cadre institutionnel régissant la DMRE constitue un frein à l'accomplissement des missions à elle assignées (faiblesse)**

## **II- Fonctionnement des services de la DMRE**

La DMRE est organisée en services opérationnels et en services fonctionnels.

### **A/ Fonctionnement des services opérationnels**

- **Le Service des Aides Bilatérales (SAB)**

Ce service est chargé de :

- préparer en rapport avec les ministères sectoriels et le ministère chargé de la coopération internationale, les sessions des consultations intergouvernementales et les commissions de coopération ;
- élaborer de concert avec les ministères sectoriels et les partenaires bilatéraux les programmes de coopération ;
- participer à l'examen des projets d'accords et de conventions avant leur signature ;
- assurer le suivi de la mise en œuvre des accords et conventions de financement des projets.

Ce service est subdivisé en plusieurs divisions se composant ainsi qu'il suit :

- la division France - Belgique
- la division Allemagne – Danemark
- la division Asie – insulaire
- la division Asie – continentale- Afrique
- la division Amérique

Chaque division organise la tenue rigoureuse de la comptabilité<sup>4</sup> et prépare en rapport avec les ministères sectoriels et le ministère chargé de la coopération internationale, les sessions des consultations intergouvernementales et les commissions de coopération avec le partenaire bilatéral concerné.

---

<sup>4</sup> La France est rigide sur le principe de tenue de la comptabilité et en fait une conditionnalité au décaissement de son aide

Cette organisation de la DMRE présente l'avantage de faciliter la mise en place d'un mécanisme de suivi rapproché entre le donateur et le pays bénéficiaire et du coup on note une souplesse de l'aide au plan technique.

**Constat significatif n°2 le suivi régulier et conjoint du donateur et du pays bénéficiaire de l'aide au plan technique constitue une force.**

Cependant malgré cela, il subsiste quelques insuffisances au plan interne lesquelles se résument à la non exécution de la contrepartie financière par le Bénin pour la majorité des projets et le délai trop long des mécanismes de passation des marchés. La conséquence directe de cette insuffisance se remarque sur la faiblesse du taux de consommation des ressources bilatérales.

**Constat significatif n°3 la non exécution de la contrepartie financière et la lourdeur des mécanismes de passation de marché expliquent la faiblesse du taux de consommation des ressources bilatérales.**

• **le Service des Banques et Organisations Internationales (SBOI)**

Ce service né de l'ex- Service des Aides Multilatérales (SAM) est chargé de :

- coordonner la préparation et l'élaboration des documents cadres de coopération entre le Bénin, les agences du système des Nations Unies, les banques et institutions financières
- conduire avec l'assistance des agences du système des Nations Unies, les banques et institutions financières les travaux de formulation et de programmation des projets et programmes de coopération ;
- coordonner et suivre les missions d'identification et d'évaluation (ex ante, et ex post) et de suivi des programmes sectoriels et régionaux ;
- coordonner les travaux de suivi évaluation des activités relatives aux projets et programmes de coopération, notamment les projets et programmes à exécution nationale.

On distingue au SBOI deux grandes divisions en l'occurrence :

- la division des organismes multilatéraux regroupant pour la plupart des institutions financières bancaires dont entre autres : les partenaires arabes (BADEA, BID, Fonds Kwoetien, Fonds OPEP, Fonds Saoudien etc.) et les autres institutions (BOAD, BAD, Banque Mondiale, FMI, BIDC, FIDA etc.) ;
- la division des organisations internationales regroupant les agences du Systèmes des Nations Unies (PNUD, UNICEF, FNUAP, PAM, OMS etc.)

Les mécanismes de coopération et de décaissement de l'aide d'un groupe de partenaires à un autre ne sont pas identiques.

En ce qui concerne les organismes multilatéraux, la durée du cadre de coopération entre ces derniers et la DMRE est de trois ans (parfois un an). Le montant maximum susceptible d'être débloqué par année et par partenaire est de 10 millions de dollars US.

En revanche avec les institutions du Système des Nations Unis le plan cadre pour l'aide au développement s'étend sur cinq. Chaque institution s'inspirant du plan cadre quinquennal définit son plan d'action programme pays dont le sigle en anglais est le CPAP. Ce dernier à son tour se décline en plan de travail annuel par programme (PTA). A titre illustratif le Bénin entretient avec l'UNICEF trois programmes concernant les domaines ci-après : survie, éducation et protection.

Le SBOI finit sa mission dès lors que le plan de travail annuel (PTA) est signé et validé. Au cours de l'année, c'est une structure directement rattachée à la DMRE qui est chargée du suivi exécution des programmes du PNUD et du FNUAP. Elle est communément appelée cellule NEX.

**Constat significatif n°4 l'existence d'une cellule chargée du suivi et de l'exécution des programmes ou projets est un atout. (Force)**

• **le Service des Etudes et Synthèses (SES)**

Ce service est chargé de :

- établir les besoins de financement et de coopération technique des programmes de développement ;
- organiser en collaboration avec les ministères et les collectivités locales des tables rondes pour la mobilisation des ressources ;
- faire le point périodique du niveau d'utilisation des crédits de développement ;
- collecter et analyser les informations sur les ressources engagées pour le développement.

C'est le service chargé de la synthèse des travaux des différentes activités de la DMRE. Il dispose d'une base de données assez fournie, ce qui lui facilite la préparation et l'édition annuelle du rapport sur la coopération pour le développement. Le mérite de ces différents rapports réside dans le fait qu'il passe en revue la plupart des secteurs de l'économie et donne une vue analytique et chiffrée du développement du Bénin. Le dernier rapport en date est celui de l'année 2004 publié en juin 2006. Cependant, on note :

**Constat significatif n°5 l'inefficacité du système de collecte des informations sur les activités des projets.**

## **B/ Fonctionnement des services fonctionnels**

- **Le Bureau des Affaires Administratives et Financières (BAAF)**

Il s'occupe de la gestion du patrimoine, du personnel et financière de la DMRE.

- **Le Service de Renforcement des Capacités (SRC)**

Ce service est chargé d'identifier les besoins en ressources humaines et de contribuer à leur renforcement à travers la recherche et l'octroi des bourses d'étude et de stage professionnels au niveau national.

**Constat significatif n°6 le manque de visibilité et l'absence d'une politique nationale de renforcement des capacités des ressources humaines constituent une faiblesse.**

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

### **I/ Présentation du cadre juridique et institutionnel de mobilisation de l'aide et de gestion de la dette au Bénin**

#### **A/ Le cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette au Bénin**

La mobilisation de l'aide et la gestion de la dette 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 de l'aide et la gestion de la dette sont consacrées par les articles 144 et 145 de la constitution du 11 décembre 1990 qui répartit les responsabilités en matière de gestion de la dette entre l'Assemblée Nationale, qui autorise les emprunts publics, le Président de la République, Chef de l'exécutif, qui négocie et ratifie, sur autorisation de l'Assemblée Nationale, tous les accords de financement avec les bailleurs de fonds, et la cour suprême, 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 portant organisation et fonctionnement de la DMRE ;
- des textes divers relatifs à l'organisation des transactions sur titres publics et du fonctionnement du marché financier au sein de l'UEMOA ainsi que du pacte de stabilité monétaire de l'UEMOA ;

Au regard du cycle de prêt (négociation- décaissement- enregistrement- règlement), l'on constate que plusieurs institutions sont impliquées dans la mobilisation et la gestion de l'aide au Bénin. Les principales structures concernées sont :

- Ministère d'Etat chargé de l'économie, de la prospective du développement et de l'évaluation de l'action publique (MEEPDEAP) :
  - la Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures (DMRE) : elle a pour mission de rechercher et de coordonner la mise en place des ressources extérieures pour le financement des projets et programmes de développement, en rapport avec le ministère des affaires étrangères et les ministères sectoriels concernés ; de suivre l'exécution des conventions et accord de financement extérieur ;
  - la Direction de la Programmation des Investissements (DPI) et la Direction de Suivi des Projets (DSP) : elles sont chargées de suivre l'élaboration et la validation des budgets-programmes des ministères, de coordonner l'élaboration du programme d'Investissements publics ; d'élaborer les rapports de synthèse de suivi de l'exécution des projets et programmes de développement et de dégager les mesures correctives appropriées.
  - le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté (SP/CNDLP) : il 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 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/MF/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 1<sup>er</sup>) par l'intermédiaire de sa Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) qui assure, entre autres (i) la gestion de la trésorerie de l'Etat, (ii) la recherche de financements publics, (iii) 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 de Suivi des Projets, de la budgétisation des programmes et du suivi de l'exécution financière des projets et programmes inscrits au programme d'investissements publics.
  - 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 Nationale de la BCEAO : elle est chargée du règlement et des transferts financiers relatifs au service de la dette, vis-à-vis du Ministère d'Etat chargé de l'économie, de la prospective du développement et de l'évaluation de l'action publique

(MEEPDEAP) 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

- 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)
  - les Directions géographiques : elles sont chargées de toutes les questions relatives à la coopération entre le Bénin et les pays de leurs zones respectives dans les domaines économique, social et technique.

## **B/ Les mécanismes de mobilisations et de coordination de l'aide au Bénin**

### **1-Les mécanismes de mobilisations de l'aide au Bénin**

Les mécanismes traditionnels de mobilisation sont principalement :

- les tables rondes des bailleurs de fonds, pour la coordination des stratégies et politiques de développement (globales et sectorielles);
- 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 et les revues à mi-parcours qui sont des mécanismes de suivi de la mise en oeuvre des projets pour sensibiliser les partenaires extérieurs du pays, les informer sur sa 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.

#### **a) Les Tables Rondes<sup>5</sup>**

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) en 1991, le Bénin a organisé quatre tables rondes générales et plusieurs tables rondes sectorielles ou thématiques. Elles ont permis

---

<sup>5</sup> Les tables rondes concernent les projets prioritaires à grande incidence financière. Elles sont autorisées par le Conseil des ministres et fait suite à la présentation du rapport des différentes missions effectuées par le délégué du gouvernement chez les potentiels partenaires.

au gouvernement d'engager un dialogue avec les principaux partenaires extérieurs et de mobiliser les ressources extérieures indispensables au développement du pays.

La première Conférence de Table Ronde a permis au gouvernement de montrer à ses partenaires extérieurs que son développement économique s'insère dans un processus de stabilisation et d'ajustement. La deuxième conférence a donné l'occasion de consolider les choix stratégiques opérés par le gouvernement. Au cours de la troisième, 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. La dernière 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 2002-2005 contenues dans le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) révisé ;
- Le soutien de la communauté des bailleurs de fonds pour la mise en oeuvre 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.

Les tables rondes thématiques ont concerné des thèmes et des secteurs variés.

#### **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<sup>6</sup>. Instruments politiques et économiques de développement des relations inter-étatiques, 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 oeuvre de la

---

<sup>6</sup> Avec l'Allemagne on parle de négociation intergouvernementale bénino-allemande

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 coté 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 instruments de planification et de coordination de l'aide**

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 mise en œuvre sur la période allant de 2002 à 2005. Le second DSRP, dit de deuxième génération est en cours d'élaboration.

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

C'est un instrument d'analyse de l'économie nationale et de négociation avec les partenaires au développement en vue de la réalisation des activités de développement. C'est un instrument privilégié de mise en œuvre du Programme d'Action du Gouvernement (PAG) et du DSRP. Pour améliorer ses performances, il a été utile de se doter d'un outil de gestion des finances publiques appelés 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 : (i) la revue des projets en cours d'exécution ;(ii) l'examen des mesures nouvelles ; (iii) l'examen de l'ensemble des besoins

exprimés par chaque ministère ou institution sur la base du CDMT ; (iv) l'examen de l'affectation des crédits d'investissements effectuée par chaque ministère ou institution.

### **C/ les insuffisances du cadre juridique institutionnel de mobilisation et de gestion de l'aide au Bénin**

Nous distinguons les insuffisances au plan macro administratif et 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 et la gestion de la dette au Bénin, précisent les responsabilités individuelles de chacune des administrations concernées. Néanmoins, aucun texte n'indique 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 l'endettement public. Ceci se traduit par une dilution des responsabilités en matière de mobilisation des nouveaux financements entre plusieurs administrations <sup>7</sup> 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.

**Constat significatif n°7 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 constituent une faiblesse**

##### **b) Limites et 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 DMRE est soumise à l'obligation de ne mobiliser que les ressources dont le taux de concessionnalité minimal est de 35%. En outre, l'endettement extérieur direct des établissements 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

---

<sup>7</sup> Les dons et subventions sont à la fois mobilisés par la DMRE et la CAA tandis que le cabinet du MDEF mobilise les appuis budgétaires

tous les pays membres, aucun texte ne précise clairement les limites de la politique des nouveaux financements du Bénin (plafonds d'endettement annuel, composition du portefeuille d'emprunt, termes des nouveaux financements, etc.)

**Constat significatif n°8 : le non encadrement de l'endettement direct des établissements et entreprises publics constitue une faiblesse**

**c) Inexistence d'un cadre juridique d'échange d'informations**

A défaut d'un cadre juridique approprié, les échanges d'informations et de documents à l'intérieur de la chaîne de mobilisation et de gestion de la dette, en particulier entre la DMRE, le cabinet du Ministère des finances, la CAA et le Trésor se déroule d'une manière informelle. Néanmoins, la CAA est en mesure de disposer de toute la documentation relative aux emprunts en raison du fait qu'elle participe à leurs négociations. Bien que la DMRE soit la structure de l'Etat chargée de la mobilisation des ressources à taux concessionnel, plusieurs conventions de dons continuent d'échapper à son suivi (les appuis budgétaires et certains dons liés aux projets). On note à ce niveau nous retenons que:

**Constat significatif n°9 : l'absence d'une véritable centralisation du suivi des accords de dons constitue une faiblesse.**

**d) Limite dans la formulation des stratégies de mobilisation de l'aide**

A défaut 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) Information du public**

La DMRE élabore et publie chaque année un rapport sur la coopération pour le développement qui est adressé aux autorités à divers niveaux, aux institutions de Bretton Woods et au public en général. Toutefois, aucune loi ou toute autre disposition juridique n'oblige le Gouvernement ou les services responsables de la mobilisation de l'aide et 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.

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.

**Constat significatif n°10 : l'élaboration et la publication d'un rapport annuel sur la coopération pour le développement constitue une force.**

**2) Au plan micro-administratif**

La DMRE ne dispose pas d'un manuel officiel ou recueil de procédures précisant de manière détaillée les normes comptables, financières, prudentielles et de bonnes conduites applicables en matière de la mobilisation et de décaissement de l'aide publique. Toutefois, ses services ont élaboré différentes fiches individuelles de procédure qui organisent les tâches qu'ils mettent en oeuvre. 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.

**Constat significatif n°11 : l'inexistence d'un manuel ou recueil de procédures à la DMRE constitue une faiblesse.**

**II/ Les procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure**

**A/ Procédure de négociation et de mise en vigueur des ressources extérieures**

Le Bénin, comme la plupart des pays pauvres sollicite l'aide extérieure pour renforcer l'épargne intérieure en vue de financer les Programmes d'Investissements Publics (PIP).

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

Cette étude se fait par une commission interministérielle composée des représentants du MDEF, 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 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<sup>8</sup> des accords de prêt par le chef du Gouvernement (au Bénin, il s'agit du 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 consentis. 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 néfastes 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.

**Tableau n°1 : Situation de la lenteur administrative actuelle**

| <b>Convention de prêt/don</b>  | <b>Date de signature<br/>(1)</b> | <b>Date d'entrée en<br/>vigueur<br/>(2)</b> | <b>écart</b>        |
|--|----------------------------------|---|---------------------|
| Programme d'alimentation en eau potable et d'assainissement en milieu rural AEPA | <b>29/11/04</b>                  | <b>16/07/06</b>                             | <b>18 mois</b>      |
| Projet pilote de l'initiative africaine sur le riz (ARI)                         | <b>26/09/03</b>                  | <b>05/02/05</b>                             | <b>16 mois 10 j</b> |
| Projet de construction de l'IMSP de Dangbo                                       | <b>02/07/04</b>                  | <b>15/08/05</b>                             | <b>12 mois 13 j</b> |

**Source : CAA**

Les retards dans l'accomplissement des formalités de mise en place des prêts et conventions constituent une entrave à la mobilisation des fonds dans les délais.

<sup>8</sup> La ratification est l'acte juridique par lequel l'Etat signataire d'un traité se considère désormais comme étant lié par les dispositions qui y sont contenues. Par cet acte, le chef de l'Etat déclare son engagement à l'application et au respect des clauses de l'accord. Cet acte de ratification est une couverture pour le bailleur de fonds lorsque le risque de remboursement de crédit intervient.

---

**Constat significatif n°12 : la lenteur administrative dans le processus d'emprunt est une faiblesse.**

**B/ Procédure de décaissement**

Dans la phase opérationnelle du processus de gestion de la dette, les tirages constituent le fait générateur de la dette. Ils peuvent débuter 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 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 :

- **Paiement 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, fond 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 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 banque commerciale 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 les demande, avec des reçus et une documentation appropriée, pour pouvoir recevoir le décaissement de fonds. Cependant, certains donateurs/créanciers apprécient cette méthode car elle 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 beaucoup 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 de l'équipement de projet tel que les véhicules. A moins que les donateurs/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 six (6) mois.

**Constat significatif n°13: la multiplicité des procédures des donateurs/créanciers justifie en partie la faible consommation de l'aide extérieure**

**C/ la procédure de gestion du Don Spécial Japonais Hors Projet (DSJHP)**

La gestion des dons est l'une des activités essentielles de la DMRE. Cependant tous ces dons ne sont pas souvent inscrits dans le cadre d'un projet ou programme. Ainsi, convient-il 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 du Japon consent à la République du Bénin une aide financière mobilisable par acquisition de biens en provenance des pays de l'OCDE (Organisation de Coopération pour le Développement économique). 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 l'entremise du Bureau des Services d'Appui aux Projets (UNOPS) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) désigné par le Gouvernement, au terme d'un mémorandum d'accord.

Les marchandises importées sont cédées aux opérateurs économiques sélectionnés qui les vendent sur le marché national et réservent 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 au terme d'accords de gestion conclu avec le MDEF représenté par la CAA.

**Constat significatif n°14: la CAA éprouve des difficultés dans le recouvrement des produits des DSJHP.<sup>9</sup>**

---

<sup>9</sup> Les arriérés totalisent 1.246.875.995 FCFA (rapport CAA, 1<sup>er</sup> trimestre 2003)

En outre, l'aide extérieure consentie au pays en voie de développement communément connue sous le thème « Aide Publique au Développement (APD) » est composée d'un élément don, non remboursable, et d'un élément prêt remboursable qui constitue la dette extérieure.

Depuis 1998 la part des dons dans le total de l'APD est en baisse passant de 77,7% à 69,9% en 1990, à 65,1% en 2000 et 56,3% en 2001. Mieux en 2001, 44 accords et conventions de financement ont été conclus pour un engagement global de 159.496,42 millions de francs CFA. Les dons y représentent 51,4% et les prêts 48,6%<sup>10</sup>. Cependant, il convient de noter que ce n'est pas seulement les dons qui sont en baisse mais l'APD en général, qui s'amenuise et qui est insuffisant. En effet, le Bénin a bénéficié au cours de la période 1990-2000, d'environ 1420,7 milliards de FCFA au titre de l'APD. Même si ce montant à première vue semble colossal, il est cependant insuffisant pour le financement des besoins nationaux en développement durable. Ainsi, nous retenons :

**Constat significatif n°15 la faible mobilisation de l'aide est une faiblesse.**

## **Section II : Problématique, justification du sujet et démarche méthodologique adoptée**

Dans cette deuxième section nous allons :

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

**Paragraphe 1 : De l'inventaire des éléments de l'état des lieux de base au choix de la problématique.**

### **I/ Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et la liste des problématiques possibles**

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

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

De l'exposé ci-dessus, nous pouvons retenir trois (03) forces résumées comme suit :

- suivi régulier et conjoint du donateur et du pays bénéficiaire (CS 2)
- l'existence d'une cellule chargée du suivi et de l'exécution des programmes est un atout (CS 4)

---

<sup>10</sup> (MCPPD, partenariat pour le développement du Bénin p.52)

- l'élaboration et la publication d'un rapport annuel sur la coopération pour le développement constituent une force. (CS 10)

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

De la description ci-dessus, nous pouvons dégager dix (12) faiblesses identifiées comme suit :

- l'instabilité du cadre institutionnel régissant la DMRE constitue un frein à l'accomplissement des missions à elle assignées (CS 1)
- la non exécution de la contrepartie financière et la lourdeur des mécanismes de passation de marché expliquent la faiblesse du taux de consommation des ressources bilatérales (CS 3)
- l'inefficacité du système de collecte des informations sur les activités des projets (CS 5)
- manque de visibilité et absence d'une politique nationale de renforcement des capacités des ressources humaines. (CS 6)
- 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 (CS 7)
- le non encadrement de l'endettement direct des établissements et entreprises publics constitue une faiblesse (CS 8)
- l'absence d'une véritable centralisation du suivi des accords de dons constitue une faiblesse (CS 9)
- l'inexistence d'un manuel ou recueil de procédures à la DMRE constitue une faiblesse (CS 11)
- la lenteur administrative dans le processus d'emprunt est une faiblesse (CS 12)
- la multiplicité des procédures des donateurs/créanciers justifie en partie la faible consommation de l'aide extérieure (CS 13)
- la CAA éprouve des difficultés dans le recouvrement des produits des DSJHP (CS 14)
- la faible mobilisation de l'aide est une faiblesse (CS 15)

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

Tous les problèmes spécifiques (faiblesses) énumérées ci-dessus peuvent être regroupés sous trois problématiques différentes telles que présentées dans le tableau n°3 suivant :

**Tableau n°2 :** Tableau de détermination des problématiques possibles

| N° | Centres d'intérêt   | Problèmes spécifiques  | Problèmes généraux   | Problématiques possibles  |
|----|---|--|--|---|
| 1  | Contrôle de la gestion des fonds d'emprunt                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- le non encadrement de l'endettement direct des établissements et entreprises publics constitue une faiblesse</li> <li>- la non exécution de la contrepartie financière et la lourdeur des mécanismes de passation de marché expliquent la faiblesse du taux de consommation des ressources bilatérales</li> <li>- 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</li> <li>- la CAA éprouve des difficultés dans le recouvrement des produits des DSJHP</li> </ul> | Inefficacité du contrôle de la gestion des fonds d'emprunt                               | Problématique de l'efficacité du contrôle de la gestion des fonds d'emprunt             |
| 2  | Politique de la mobilisation et d'endettement                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- l'inexistence d'un manuel ou recueil de procédures à la DMRE constitue une faiblesse</li> <li>- manque de visibilité et absence d'une politique nationale de renforcement des capacités des ressources humaines</li> <li>- l'inefficacité du système de collecte des informations sur les activités des projets</li> </ul>  | La non pertinence de la politique de mobilisation et d'endettement                       | Problématique de la non pertinence de la politique de mobilisation et d'endettement     |
| 3  | procédures de la mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure | <ul style="list-style-type: none"> <li>- la multiplicité des procédures des donateurs/créanciers</li> <li>- l'instabilité du cadre juridique et institutionnel régissant la DMRE</li> <li>- la lenteur administrative dans le processus d'emprunt est une faiblesse</li> <li>- l'absence d'une véritable centralisation du suivi des accords de dons</li> <li>- la faible mobilisation de l'aide est une faiblesse</li> </ul>  | Non efficacité des procédures de la mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure | Problématique des procédures de la mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure |

**Source :** Résultats de l'état des lieux de base

## **II/ Choix de la problématique et formulation du sujet**

### **A/ Choix de la problématique**

Une analyse des différents problèmes identifiés au cours de notre restitution nous laisse percevoir que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques auxquelles la DMRE devra résolument faire face en vue d'améliorer les conditions de sa gestion. Cependant, le choix de notre problématique sera orienté non seulement par le souci de mettre en application les connaissances acquises en finances publiques, en gestion de la dette au cours de notre formation au cycle II de l'ENAM, mais également de faire d'une réalité au sein de l'administration l'idée selon laquelle une amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement pourraient diminuer les retards constatés lors du déblocage des fonds nécessaires à la réalisation des projets sociaux. Alors, il convient que les fonds nécessaires au financement des projets ou programmes, soient mobilisés et décaissés dans les meilleurs délais et dans de bonnes conditions. Par ailleurs les bailleurs de fonds n'accordent pas leur aide dans un imbroglio juridique. 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.

Ainsi, la lourdeur administrative, la multiplicité et la non maîtrise des procédures des donateurs/créanciers expliquent en grande partie la faible consommation des ressources extérieures et portent du coup un grand préjudice à l'efficacité du recours aux ressources extérieures.

Par conséquent, il est primordial d'assurer une bonne maîtrise des différentes procédures imposées par les bailleurs, d'activer les flux d'informations avec les autres structures intervenant dans la chaîne de la mobilisation et de gestion 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 mobilisation et de gestion de la dette.

Voilà autant de raisons qui nous ont motivé à choisir la problématique ainsi libellée :  
Problématique des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure.

### **B/ Formulation du sujet**

Au nombre des problématiques que nous avons dégagées, nous nous sommes proposés d'orienter notre recherche sur celle relative aux procédures de mobilisation des ressources extérieures. 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 :

« contribution à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure »

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

### **I/ Spécification de la problématique**

La problématique choisie est celle relative aux procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure. L'état des lieux de base nous a permis de relever cinq problèmes spécifiques relatifs aux procédures de mobilisation et de décaissement.

Des quatre (05) problèmes spécifiques exposés dans le tableau n°2 (problématique n°3) nous nous proposons de rechercher les causes se trouvant à la base de :

- **la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers.** Ce problème persiste et tarde à être résolu aussi bien par les pouvoirs publics et les partenaires au développement, alors que sa résorption pourrait avoir un impact positif sur le taux de consommation de l'aide extérieure et une maîtrise de la politique d'endettement du Bénin.

- **l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel régissant la DMRE.** Ce problème est tributaire à bien d'égards, aux interminables refondations que connaissent les différents textes réglementaires régissant l'organisation et le fonctionnement de cette direction alors que, le cadre juridique et institutionnel est l'un des aspects les plus importants d'une gestion efficiente de l'aide extérieure.

- **la lenteur administrative dans le processus d'emprunt.** Comme nous l'avons déjà dit, la lourdeur et la lenteur administrative continuent et demeurent un frein, un facteur de blocage à l'efficacité du recours aux financements extérieurs.

En revanche, en ce qui concerne les deux derniers problèmes spécifiques, ils ne feront pas l'objet de nos recherches. Il s'agit de :

- l'absence d'une véritable centralisation du suivi des accords des dons. La DMRE étant la structure au niveau de l'Etat chargé de la mobilisation et de la gestion des dons, il apparaît nécessaire que l'Etat ou l'autorité compétente fasse de cette direction un passage obligé avant toute signature d'accords de dons en ce sens que plusieurs de ces accords échappent à celle-ci.

- la faible mobilisation de l'aide est une conséquence immédiate des problèmes spécifiques énumérés ci-dessus. Par conséquent, la solution à cette situation consisterait à la résolution des causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques retenus.

---

## **II/ Vision globale et démarche méthodologique**

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 non efficacité des procédures de la mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure ; et 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 actionner 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.

Pour ce qui concerne le problème spécifique n°1 relatif à la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers, nous proposons une harmonisation des procédures des bailleurs de fonds et un alignement sur la stratégie de développement des pays concernés et sur leur procédure interne. Pour cela, la résolution du problème spécifique n°1 fera référence à une approche basée sur un processus consultatif « bailleurs de fonds » et un processus consultatif « Gouvernement ».

Concernant le problème spécifique n°2 axé sur l'instabilité et de les insuffisances du cadre juridique et institutionnel régissant la DMRE, il faut dans ce cas, penser à une stabilisation fonctionnelle et institutionnelle de la DMRE en la rendant moins dépendant des remaniements du Gouvernement et dans une démarche opérationnelle renforcer les textes existants en les adaptant aux réalités des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure.

Quant au problème spécifique n°3 relatif à la lenteur administrative dans le processus d'emprunt, il apparaît nécessaire de raccourcir les délais entre les différentes phases lesquelles prennent leur entame de la négociation à l'entrée en vigueur du prêt. Mieux, la résolution du problème spécifique n°1 pourrait avoir comme impact positif d'induire une certaine célérité au processus d'emprunt.

Les différentes parties de la théorie générale des procédures de mobilisation et de la gestion de l'aide peuvent être résumées dans un tableau de synthèse des approches par problème.

**Tableau n°3** Synthèse des approches théoriques par problème

| <b>Niveaux spécifiques</b> | <b>Problèmes spécifiques</b>  | <b>Approches théoriques retenues</b>   |
|----------------------------|---|--|
| 1                          | la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers                                | Approche basée sur l'harmonisation et l'alignement des procédures  |
| 2                          | l'instabilité et de l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel régissant la DMRE | Approche axée sur le renforcement des textes et la stabilité fonctionnelle et organisationnelle de la DMRE |
| 3                          | la lenteur administrative dans le processus d'emprunt                                     | Approche théorique montrant la nécessité de raccourcir les délais des opérations                           |

**Source :** Résultats de nos enquêtes

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

- ✓ Fixation des objectifs de la recherche
- ✓ Formulation des hypothèses de travail
- ✓ Construction du tableau de bord de l'étude
- ✓ Revue de littérature
- ✓ Choix de l'outil de collecte des données
- ✓ Choix de l'outil d'analyse des données
- ✓ collecte des données
- ✓ Analyse des données
- ✓ Etablissement du diagnostic
- ✓ Approches de solutions provisoires et conditions de leur mise en œuvre

# **CHAPITRE PREMIER**

***LES OBJECTIFS DE L'ETUDE ET LA METHODOLOGIE DE TRAVAIL***

Après la vision globale de l'étude et la démarche méthodologique, nos préoccupations consistent 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 I : Des objectifs de l'étude à l'élaboration du tableau de bord**

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 d'afficher les objectifs et hypothèses de l'étude, il conviendrait 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**

Non efficacité des procédures de la mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure

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

ps1 : la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers

ps2 : l'instabilité et l'insuffisance du cadre juridique et institutionnel régissant la DMRE

ps3 : la lenteur administrative dans le processus d'emprunt

### **I/ Objectifs de l'étude**

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

#### **A- Objectif Général**

L'objectif général de l'étude est de contribuer à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure au Bénin.

#### **B- objectifs spécifiques**

Les objectifs spécifiques sont liés aux problèmes spécifiques et sont au nombre de trois. Il s'agit de :

- 1- Contribuer à l'harmonisation des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure

- 2- Aider au renforcement et à la stabilité du cadre juridique et institutionnel
- 3- Proposer des solutions à la lenteur administrative dans le processus d'emprunt

## **II/ Causes et hypothèses liées à la problématique choisie**

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

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

En vue de résorber le problème spécifique n°1, nous avons mené des investigations pour identifier les causes supposées être à la base de la multiplicité des procédures de mobilisation et de décaissement. Au terme, deux causes plausibles sont identifiées.

Ainsi nous retenons que le Bénin n'exerce pas une réelle maîtrise sur sa politique et stratégie de développement. En conséquence, il vacille au gré des stratégies et procédures proposées par les partenaires au développement.

La seconde cause identifiée est celle liée à la quasi inexistence d'une politique nationale de mobilisation des ressources extérieures. Dans le cadre de ce travail de recherche la cause qui nous semble plus pertinente est la première. Car avant qu'un pays ne se dote d'une politique nationale de mobilisation des ressources cela suppose qu'il dispose d'une politique et stratégie de développement assez claire.

L'hypothèse spécifique n°1 formulée à cet effet se présente ainsi qu'il suit : la non maîtrise de la politique et stratégie de développement explique la floraison et la multiplicité des procédures des partenaires.

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

Après l'analyse du problème des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette au Bénin et malgré toutes nos investigations, nous n'avons pu identifier qu'une seule cause pertinente de ce problème : l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle et la mission des acteurs ou des structures intervenant dans la chaîne de la mobilisation. En effet, le cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette a été mis en place en conformité avec l'orientation actuelle des pratiques 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, consacrant de ce fait une vision

quelque peu restrictive de la gestion de la dette et du rôle des organes intervenant dans la chaîne de la mobilisation et de l'endettement<sup>11</sup>.

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°2 formulée à cet effet est la suivante : l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs expliquent l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette au Bénin

### **C- Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3**

Dans le but de résoudre le problème de la lenteur administrative dans l'accomplissement des formalités de mobilisation des ressources extérieures nous allons essayer de sélectionner la cause la plus plausible parmi des 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 bien maîtrisé par tous les agents.

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

Nous pouvons formuler l'hypothèse spécifique n°3 de la manière suivante : la lenteur administrative est due à la lourdeur et à la non maîtrise des procédures et pratiques des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics béninois.

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

### **I/ Synthèse des préoccupations**

Les problèmes à résoudre et qui sont liées aux procédures de la mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure sont essentiellement :

- la multiplicité des procédures des partenaires au développement ;

---

<sup>11</sup> Par exemple, le rôle de la CAA se limite à l'émission, au décaissement, à l'enregistrement, à la comptabilité et au suivi de la dette ainsi que de son service. Quant à la DMRE

- 
- l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de mobilisation et de gestion de la dette ;
  - La lenteur administrative dans le processus d'emprunt.

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

- la non maîtrise de la politique et stratégie de développement explique la floraison et la multiplicité des procédures des partenaires ;
- l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs expliquent l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette au Bénin ;
- la lenteur administrative est due à la lourdeur et à la non maîtrise des procédures et pratiques des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics béninois.

Ainsi, les objectifs fixés sont les suivants :

- Contribuer à l'harmonisation des procédures
- Aider au renforcement et à la stabilité du cadre juridique et institutionnel
- Proposer des solutions à la lenteur administrative dans le processus d'emprunt

## **II/ Tableau de bord de l'étude**

C'est un tableau qui fait une synthèse des préoccupations de notre étude. Il se présente comme suit :

**Tableau n°4: TABLEAU DE BORD DE L'ETUDE**

| <b>Niveau d'analyse</b>    | <b>Problèmes</b>   | <b>Objectifs</b>  | <b>Causes (supposées)</b>  | <b>hypothèses</b>   |
|----------------------------|--|---|--|---|
| <b>Niveau général</b>      | <b><u>Problème général</u></b><br>Non efficience des procédures de la mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure           | <b><u>Objectif général</u></b><br>L'objectif général de l'étude est de contribuer à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure au Bénin. | <b><u>Cause générale</u></b>   | <b><u>Hypothèse générale</u></b>  |
| <b>Niveaux spécifiques</b> | 1 <b><u>Problème spécifique n°1</u></b><br>la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers                                | <b><u>Objectif spécifique n°1</u></b><br>contribuer à l'harmonisation des procédures de mobilisation et de décaissement   | <b><u>Cause spécifique n°1</u></b><br>non maîtrise de la politique et stratégie de développement   | <b><u>Hypothèse spécifique n°1</u></b><br>La non maîtrise de la politique et stratégie de développement explique la floraison et la multiplicité des procédures des partenaires   |
|                            | 2 <b><u>Problème spécifique n°2</u></b><br>l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel régissant la DMRE | <b><u>Objectif spécifique n°2</u></b><br>Aider au renforcement et à la stabilité du cadre juridique et institutionnel   | <b><u>Cause spécifique n°2</u></b><br>l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs                       | <b><u>Hypothèse spécifique n°2</u></b><br>l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs expliquent l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette au Bénin |
|                            | 3 <b><u>Problème spécifique n°3</u></b><br>la lenteur administrative dans le processus d'emprunt                                     | <b><u>Objectif spécifique n°3</u></b><br>Proposer des solutions à la lenteur administrative dans le processus d'emprunt   | <b><u>Cause spécifique n°3</u></b><br>la lourdeur et à la non maîtrise des procédures et pratiques des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics béninois | <b><u>Hypothèse spécifique n°3</u></b><br>la lenteur administrative est due à la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics béninois   |

**Source :** Résultats de nos enquêtes

## **Section II : Revue de littérature et méthodologie de travail liée à l'amélioration des procédures de mobilisation de l'aide extérieure au Bénin**

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 théoriques d'une part et des outils de mobilisation des données susceptibles de nous 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 général et spécifiques en résolution ; les problèmes spécifiques n'étant que la manifestation du problème général identifié. A ce niveau, nous allons dans un premier temps exposer les contributions antérieures à la résolution des différents problèmes et dans un deuxième temps effectuer une synthèse des théories développées.

#### **I/ Recherches antérieures sur la gestion de l'aide publique extérieure**

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 pourvoir 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 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 les coûts 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.

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

Selon le Pôle régional de formation en gestion de la dette en Afrique du Centre et de l'Ouest, 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'Etudes et de Liaison » Pôle-dette définit trois types d'activités ou de fonctions :

### 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 le souligne Pôle-Dette (mission de mars 2002.P:9)<sup>12</sup>

« 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

---

<sup>12</sup> Séminaire sur la soutenabilité des finances publiques et la viabilité de la dette publique des pays de la zone franc.

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**

L'expérience de plusieurs pays qui ont su mettre en œuvre avec succès leur politique d'endettement et la vaste documentation disponible actuellement dans ce domaine montre 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)<sup>13</sup>.

### **1- Définition claire des responsabilités et des rôles en matière de gestion de la dette et 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**

---

<sup>13</sup> Aide mémoire de la mission pour l'adaptation des meilleures pratiques internationales en matière de gestion de la dette au Bénin.

Une bonne organisation des flux d'information entre les différents acteurs de la chaîne de la dette devrait être mise en place car elle est indispensable à 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**

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

#### **5- Transparence pendant les opérations faisant appel à l'épargne publique**

Les aspects matériels importants des opérations de gestion de la dette publique, lorsque celles-ci se développent par l'intermédiaire des marchés financiers, devraient être rendus publics. Il s'agit notamment des réglementations et des procédures applicables à la distribution des titres publics. La transparence des opérations est indispensable pour améliorer la qualité de la gestion de l'endettement du fait de l'obligation accrue de « rendre compte » imposée aux différentes structures intervenant dans la chaîne de la dette publique.

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.

#### **C- Analyse des procédures et pratiques des donateurs/créanciers et des pouvoirs publics pour aborder les problèmes de la multiplicité des procédures et 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 (Alison Johnson et Matthew Martin, P.42)

## **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 prêt ou de dons ne puissent avoir lieu. Ceci est plus communément connu sous l'expression de prêt ou de don entrant en vigueur. 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 ; et cette procédure peut prendre énormément de temps. Dans certains cas, l'accord peut nécessiter une modification de la législation nationale ou l'élaboration de nouvelles lois, auquel cas remplir les conditions préalables risque d'être considérablement retardé.

- **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 (voire annexe encadré n°2).

## **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.

---

**a - Non-respect des conditions**

Si les pouvoirs publics ne parviennent pas à respecter les conditions du donateur/créancier, cela peut certainement mener 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 également 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'information 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 - Manquement au paiement du service de la dette**

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

**c - Procédures d'appels d'offres et de passation de marché**

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

**d- Procédures douanières et exemptions de taxes**

Les donateurs/créanciers désignent souvent les délais de dédouanement d'équipements et de biens comme étant une raison des retards de la mise en œuvre des projets et donc des décaissements. Il y a de nombreux facteurs en jeu ici, comme des fonctionnaires des douanes insuffisamment formés, une paperasse pesante, des systèmes manuels et de la corruption, et des changements portant sur tous ces éléments devraient accélérer le processus.

De plus, la plupart des donateurs et créanciers exigent des exemptions de taxe et de droits de douane pour les biens et services importés à l'aide de leurs fonds. Cela peut entraîner une paperasse pesante pour les fonctionnaires et peut même dans certains cas nécessiter des

approbations aux niveaux supérieurs des pouvoirs publics, ce qui peut également prendre du temps à obtenir.

#### **e- Procédures bancaires**

Les procédures bancaires prennent souvent trop de temps et génèrent trop de paperasserie et de bureaucratie. Tandis qu'il y a un besoin d'assurer une honnêteté et une transparence financière, il est important également que le système bancaire puisse utiliser de tels instruments de manière efficace. De la même manière, le système bancaire doit pouvoir utiliser les conversions de devises étrangères rapidement et efficacement.

### **II/ Synthèse de la revue de littérature : point des grandes conclusions**

Le recours à l'aide et la gestion de la dette publique devrait être rétablie dans son contexte véritable de pourvoir aux besoins de financement de l'Etat et de ses obligations de paiement au moindre coût possible à long terme, en minimisant les risques inhérents.

Dans cette perspective, la stratégie d'endettement de l'Etat doit être guidée par la volonté de mobiliser les ressources tout en réalisant les objectifs de coûts et de risques 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 :

- La mobilisation et la gestion des fonds d'emprunts doivent se réaliser à travers l'harmonisation des procédures aussi par les bailleurs que par les pouvoirs publics béninois ;
- La mobilisation de l'aide extérieure doit reposer sur un cadre juridique et institutionnel stable et clair, au sein duquel les responsabilités et les fonctions seraient suffisamment transparentes et exhaustives pour faciliter les risques administratifs et les contrôles ;
- La mobilisation harmonisée dans les délais est d'une importance capitale et doit se faire à travers des procédures moins lourdes ;

### **Paragraphe 2: Méthodologie de recherche liée à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure**

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 théorique retenue**

### **A- Choix d'outils d'analyse du problème de la multiplicité des procédures des partenaires**

#### **1) les normes ou repères d'amélioration**

Il est courant que le donateur/créancier exige que certaines conditions soient remplies avant les décaissements de prêts ou de dons ne puissent avoir lieu. Cette pratique varie d'un bailleur à un autre. La conséquence immédiate est qu'on assiste à une panoplie de procédures à maîtriser et à satisfaire à la fois. La littérature nous renseigne sur les standards internationaux. En effet, le pays bénéficiaire doit veiller à une réelle maîtrise de sa stratégie de développement et harmoniser ses procédures interne afin de d'atténuer de telles pratiques.

#### **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 l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette**

#### **1) les normes ou repères d'amélioration**

Comme nous l'avons déjà souligné, une 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 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'information entre les différents acteurs de la chaîne de la dette
- une exhaustivité ;
- une transparence et information du public ;
- une évaluation et un contrôle.

## **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 de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette. (Le guide d'entretien et le questionnaire sont en annexe n°5)

## **C- Approche théorique liée au problème de la lenteur administrative dans le processus d'emprunt**

### **1) les 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 constatées lors de la mobilisation des ressources extérieures.

- 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 béninois pour ce cas-ci

### **2) Seuil de décision**

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

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.

## **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 des différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi, d'une manière spécifique, nos enquêtes nous permettront de voir si :

- la non maîtrise de la politique et stratégie de développement explique la floraison et la multiplicité des procédures des partenaires ;
- l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs expliquent l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette au Bénin ;
- la lenteur administrative est due à la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics béninois.

### **2- Identification de la population mère et nature des enquêtes**

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

Dans le cadre de l'enquête externe, nous avons identifié une population cible constituée des diverses structures (CAA, DGB, cabinet du MDEF, CNDLP, DOI etc.) intervenant dans la chaîne de la mobilisation de l'aide extérieure.

Nous allons donc procéder à une enquête exhaustive non seulement auprès du personnel de la DMRE à travers le guide d'entretien mais aussi auprès du personnel de toutes les autres structures de la chaîne de la mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure 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 la mobilisation de l'aide extérieure. Ainsi la population mère comprend :

- la Direction de la mobilisation des Ressources extérieures (DMRE) ;
- La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) ;
- Le cabinet du Ministère du Développement de l'Economie et des Finances (MDEF)
- 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 adressons le guide d'entretien au personnel chargé de la mobilisation de l'aide extérieure de la DMRE et de la CAA. Le questionnaire sera adressé au personnel des autres structures qui interviennent dans la chaîne de la mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure.

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

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

- Les causes de la multiplicité des procédures des bailleurs de fonds;
- Les causes de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de mobilisation et de gestion de la dette ;
- Les causes de la lenteur administrative dans le processus d'emprunt

## **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 VERIFICATIONS DES  
HYPOTHESES, LES APPROCHES DE SOLUTIONS ET LES  
CONDITIONS DE LEUR MISE EN ŒUVRE**

Dans ce dernier chapitre, nous allons tester 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 et de décaissement de l'aide extérieure au Bénin.

## **Section I : De l'organisation des enquêtes à l'analyse des résultats 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/ Préparation et réalisation des enquêtes**

##### **A- Préparation des enquêtes**

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

##### **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 DMRE. Et dans un deuxième temps d'une enquête externe réalisée auprès des autres structures intervenant dans la chaîne de la dette. Les enquêtes ont couvert la période du 18 avril au 15 juin 2007

#### **II/ Difficultés rencontrés et limites des données**

##### **A- Difficultés rencontrées**

La difficulté majeure est liée à l'indisponibilité des agents rencontrés. Vu leur programme très chargé, ils n'ont pu nous accorder le temps nécessaire pour approfondir les grandes idées. De plus certains sont en mission en dehors du Bénin 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 besoins pour réaliser le travail.

De même, les entretiens effectués montrent le manque de maîtrise de tous les contours de la mobilisation et de décaissement par certains agents.

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

Les limites concernent essentiellement le problème de la non maîtrise des procédures et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel. En effet, peu d'acteurs de cette gestion maîtrisent ce cadre juridique. Ainsi, aux questions posées sur ce point, ils n'ont pas pu nous donner des réponses pertinentes.

## **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/ Présentation et analyse des données relatives à la multiplicité des procédures des partenaires et des pouvoirs publics béninois**

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

**Tableau n°5 :** données sur les causes de la multiplicité des procédures des bailleurs et des pouvoirs publics

| <b>Libellés</b>   | <b>Fréquence absolue<br/>(effectif)</b> | <b>Fréquence relative<br/>(pourcentage)</b> |
|---|---|---|
| La lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois    | 19                                      | 38  |
| La quasi inexistence d'une politique nationale de mobilisation des ressources extérieures | 26                                      | 52  |
| Non maîtrise de la politique et stratégie de développement du Bénin                       | 5                                       | 10  |
| <b>Total</b>  | <b>50</b>                               | <b>100</b>                                  |

**Source :** Résultats de nos enquêtes

- 38 % des enquêtés retiennent la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois comme source de la multiplicité des procédures des bailleurs et des pouvoirs publics béninois ;
- 52% des enquêtés retiennent l'inexistence d'une politique nationale de mobilisation des ressources extérieures comme source de la multiplicité des procédures des bailleurs et des pouvoirs publics béninois ;
- 10% des enquêtés retiennent la non maîtrise de la politique et stratégie de développement du Bénin.

Des résultats ci-dessus, il ressort que l'inexistence d'une politique nationale de mobilisation des ressources extérieures explique en grande partie (52%) la multiplicité des procédures. La lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois expliquerait également en partie cet état des choses (38%)

## **II/ Présentation et analyse des données relatives l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel régissant la DMRE**

Les réponses recueillies par l'intermédiaire du guide d'entretien nous renseignent que le cadre juridique et institutionnel de la DMRE est instable et recèle des insuffisances et que la mise en place d'un cadre dynamique était souhaitable pour mieux conduire la politique nationale de la mobilisation de l'aide extérieure.

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 à tout emprunt. Ce qui est déplorable car cette activité permettra à l'Etat de spéculer sur le marché financier et de juger plus facilement de l'opportunité de contracter un nouveau prêt et d'assurer plus tard son remboursement à faible coût en limitant les risques.

**Tableau n°6 :** Données sur les causes de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette

| <b>Libellés</b>  | <b>Fréquence absolue<br/>(effectif)</b> | <b>Fréquence relative<br/>(pourcentage)</b> |
|--|---|---|
| la quasi-inexistence d'une politique d'endettement opérationnel                                | 01                                      | 5   |
| l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs | 19                                      | 95  |
| Autres raisons à préciser  | 0                                       | 0   |
| <b>Total</b>   | <b>20</b>                               | <b>100</b>                                  |

**Source :** Résultats de nos enquêtes

- 5% des enquêtés estiment que la quasi- inexistence d'une politique d'endettement opérationnel comme cause de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette ;
- 95% des enquêtés retiennent l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs comme source de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette.

Au vu des résultats de l'enquête, il ressort que la cause réelle et principale de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette est l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs.

### **III/ Présentation et analyse des données relatives à la lenteur administrative dans le processus d'emprunt.**

De l'entretien avec le personnel de la DMRE, de la CAA, du cabinet du MDEF, de la DOI, de la DGB, il ressort que les agents sont confrontés aux multiples procédures et pratiques des bailleurs, les unes aussi lourde et contraignante que les autres.

**Tableau n°7** : Données sur les causes de la lenteur administrative

| <b>Libellés</b>   | <b>Fréquence absolue<br/>(effectif)</b> | <b>Fréquence relative<br/>(pourcentage)</b> |
|---|---|---|
| Faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures                            | 37                                      | 74  |
| La centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures | 13                                      | 26  |
| Autres (à préciser)   | 0                                       | 0   |
| <b>Total</b>  | <b>50</b>                               | <b>100</b>                                  |

**Source** : Résultats de nos enquêtes

- 74% des enquêtés retiennent la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois comme source du problème ;
- 26% des enquêtés retiennent la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures comme, cause du problème ;

Des résultats ci-dessus, il ressort que la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois sont en grande partie à l'origine des retards. Il en est de même de la centralisation excessive et la rigidité comme une source secondaire du problème. La première cause nous semble plus proche de la réalité.

## **Section II : De la vérification des hypothèses aux conditions de mise en œuvre des solutions**

### **Paragraphe 1 : Vérification des hypothèses et synthèses 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/ Degré de validation des hypothèses.**

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

Le seuil de décision fixé pour le problème de la multiplicité des procédures des partenaires se présente ainsi qu'il suit :

Guide d'entretien : réponses identiques de la majorité des responsables rencontrés.

Questionnaire : 50% de fréquence relative.

Les données recueillies lors des enquêtes sont :

- 36 % des enquêtés retiennent la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois comme source de la multiplicité des procédures des bailleurs et des pouvoirs publics béninois ;
- 52% des enquêtés retiennent l'inexistence d'une politique nationale de mobilisation des ressources extérieures comme source de la multiplicité des procédures des bailleurs et des pouvoirs publics béninois ;
- 10% des enquêtés retiennent la non maîtrise de la politique et stratégie de développement du Bénin.

**Conclusion** : sur la base des résultats obtenus l'hypothèse selon laquelle la non maîtrise de la politique et stratégie de développement du Bénin expliquerait la multiplicité des procédures des bailleurs est faiblement pondérée (10%). Par conséquent, elle n'est pas la cause principale de ce problème. **Nous déduisons donc que l'hypothèse n°1 n'est pas validée.**

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

Pour le problème de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel, 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 réunie cette condition à savoir :

- 95% des enquêtés retiennent l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs comme source de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette.

**Conclusion** : l'hypothèse n° 2 selon laquelle l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs expliqueraient l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette au Bénin **se trouve vérifiée**.

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

Le seuil de décision a été fixé aux données ayant plus de 40% de fréquence relative.

Les données réunissant cette condition sont :

- 58% des enquêtés retiennent la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures comme source du problème ;
- 42% des enquêtés retiennent la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures comme, cause du problème

**Conclusion** : l'hypothèse n°3 selon laquelle la lenteur administrative dans le processus d'emprunt s'explique par la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois, est partiellement vérifiée car la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures est aussi une cause prédominante de ce problème.

## **II/ Synthèse du diagnostic**

### **A- Élément du diagnostic n°1**

Le problème de la multiplicité des procédures des bailleurs et des pouvoirs publics béninois est dû :

- D'une part à l'inexistence d'une politique nationale de mobilisation des ressources extérieures
- Et d'autre part, à la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois

### **B- Élément du diagnostic n°2**

L'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel sont dues à l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs.

### **C- Élément du diagnostic n°3**

La lenteur administrative est due :

- D'une part à la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois
- Et d'autre part à la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures.

## **Paragraphe 2: Approche de solutions et conditions de mise en œuvre**

Dans le cadre de l'amélioration des procédures de mobilisations et de décaissement de l'aide extérieure au Bénin, nous nous sommes fixés des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques et nous avons formulé des hypothèses qui ont été vérifiées par suite de l'analyse des résultats des enquêtes menées à ce sujet. Enfin, nous voulons proposer des solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

### **I/ Approches de solutions et conditions de mise en œuvre du problème de la multiplicité des procédures des bailleurs**

#### **A- Approche de solution n°1**

Le diagnostic présente d'une part l'inexistence d'une politique nationale de mobilisation des ressources extérieures et d'autre part, la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois comme sources de la multiplicité des procédures des bailleurs et des pouvoirs publics béninois.

Proposer une solution au problème spécifique n°1 revient alors à éradiquer les causes réelles se trouvant à sa base.

Alors, éradiquer d'une part la cause qui est la quasi-inexistence d'une politique nationale de mobilisation des ressources extérieures consistera à contribuer à la mise en place d'une politique de mobilisation dynamique.

Enrayer d'autre part la cause qui est la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois revient à proposer les solutions préconisées par la Déclaration de Paris signée en mars 2005 relative à l'efficacité de l'aide publique au développement. Cette déclaration repose sur cinq grands principes à savoir l'appropriation (les partenaires<sup>14</sup> exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement), l'alignement (les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement) l'harmonisation (les donateurs s'emploient à mieux

---

<sup>14</sup> En lieu et place des appellations de bailleurs de fonds et de pays assistés, la Déclaration de Paris propose respectivement les appellations donateurs et partenaires

harmoniser leurs actions), la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Dans la mise en oeuvre, seuls les trois premiers principes seront considérés.

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

Pour mettre en place une politique de mobilisation dynamique, nous proposons la réforme du cadre juridique et institutionnel en rapport avec les meilleures pratiques internationales (vue dans la revue de littérature).

Les insuffisances se situent aussi au niveau du cycle de prêt, des procédures des bailleurs et les pratiques budgétaires des pouvoirs publics béninois

### **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 et de risques 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.

Cette solution règle les problèmes liés au rôle restrictif de la gestion de la dette.

### **2) Amélioration des procédures et pratiques des bailleurs de fonds.**

Les conditionnalités fixées dans les procédures des bailleurs de fonds 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 bailleurs qui s'imposent souvent au Bénin. Toutefois, nous devons penser à raccourcir nos procédures et à procéder à leur harmonisation avec celles des bailleurs de fonds.

### **3) Amélioration des procédures et pratiques des pouvoirs publics.**

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

Il s'agit de raccourcir les délais d'entrée en vigueur des accords de prêts, en accélérant soit la procédure par l'institution d'un mécanisme d'urgence soit en supprimant certaines étapes non exigées par les bailleurs de fonds.

#### **b) Harmonisation des procédures des bailleurs de fonds avec celles en vigueur au Bénin.**

Il s'agit d'intégrer les procédures et pratiques des bailleurs de fonds dans les priorités et systèmes nationaux de planification, de gestion financière et des dépenses publiques afin de réduire les coûts des transactions occasionnés par la gestion de ces pratiques et surtout les retards et les lenteurs qui en découlent.

**c) 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 contrôles ex-post renforcés et de sanctions effectives et suffisamment dissuasives en cas de manquement relevés.
- la stabilisation et la simplification du circuit des dépenses publiques qui devra être mieux codifier dans un cadre juridique approprié et dans des manuels de procédures détaillés en vue de faciliter la maîtrise des opérations par les agents publics et d'informer les fournisseurs des administrations sur la réglementation en vigueur.

**II) Approche de solutions et conditions de mise en œuvre du problème de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel**

**A- Approche de solution n°2**

Le diagnostic présente l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs comme source de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel.

Proposer une solution au problème spécifique n°2 revient alors à éradiquer la cause réelle se trouvant à sa base

Alors, éradiquer la cause qui est l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs consistera à opérer de profondes reformes au niveau du cadre juridique et institutionnel.

L'état des lieux de base nous a permis de relever des insuffisances à deux niveaux : le niveau macro-administratif et le niveau micro-administratif.

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

**a) 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 des départements ministériels différents, le processus d'emprunt devrait être consacré de préférence soit par une loi cadre soit par un décret cadre de l'autorité compétente, portant organisation de la mobilisation des ressources au Bénin et fixant les orientations ci-après :

- 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 et, éventuellement, le suivi de la dette extérieure du secteur privé.
- séparation des fonctions de gestion de la dette et 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, une définition des modalités de contrôle et de publicité.

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

Le cadre juridique réformé 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 publiées soient adoptées officiellement par les autorités compétentes et qu'elles soient regroupées en un seul recueil comportant éventuellement plusieurs tomes.

En résumé, la gestion de la dette doit 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.

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

### **III - Approches de solutions et conditions de mise en œuvre du problème de la lenteur administrative dans le processus d'emprunt**

#### **A- Approche de solution n°3**

A ce problème, le diagnostic n°3 nous présente deux causes :

- la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois, que nous avons retenus comme cause nous rapproche plus de la source du problème.

---

- et la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures, cause dont nous avons sous-estimé l'importance.

Résoudre le problème spécifique n°3 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 suivi d'une décentralisation des tâches liées au fonctionnement des structures

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

### **a) 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 occurrence le personnel chargé d'exécuter les procédures de mobilisation des ressources.

**Tableau n°8** : Tableau de Synthèse Général (TSG)

| Niveau d'analyse    | Problèmes   | Objectifs  | hypothèses   | Eléments du diagnostic   | Solutions   |  |
|---------------------|---|--|--|--|---|--|
| Niveau général      | <b>Problème général</b><br>Non efficacité des procédures de la mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure | <b>Objectif général</b><br>L'objectif général de l'étude est de contribuer à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure au Bénin. |  |  |   |  |
| Niveaux spécifiques | 1   | <b>Problème spécifique n°1</b><br>la multiplicité des procédures des donateurs ou créanciers   | <b>Objectif spécifique n°1</b><br>contribuer à l'harmonisation des procédures de mobilisation et de décaissement | <b>Hypothèse spécifique n°1</b><br>La non maîtrise de la politique et stratégie de développement explique la floraison et la multiplicité des procédures des partenaires   | <b>Elément du diagnostic n°1</b><br>Le problème de la multiplicité des procédures des bailleurs et des pouvoirs publics béninois est dû :<br>- D'une part à l'inexistence d'une politique nationale de mobilisation des ressources extérieures<br>- Et d'autre part, à la lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois | <b>Solution n°1</b><br>-Adoption d'une loi cadre portant organisation de la mobilisation des ressources extérieures au Bénin<br>-mettre en place une politique de mobilisation dynamique.<br>- Préconiser les solutions contenus dans la Déclaration de Paris à savoir : l'appropriation l'alignement et l'harmonisation des procédures<br>-mise à jour des manuels de procédures regroupés en un seul recueil |
|                     | 2   | <b>Problème spécifique n°2</b><br>l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel régissant la DMRE  | <b>Objectif spécifique n°2</b><br>Aider au renforcement et à la stabilité du cadre juridique et institutionnel   | <b>Hypothèse spécifique n°2</b><br>l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs expliquent l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette au Bénin | <b>Elément du diagnostic n°2</b><br>L'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel sont dues à l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs.   | <b>Solution n°2</b><br>- Opérer de profondes réformes au niveau du cadre juridique et institutionnel<br>- améliorer les procédures administratives et budgétaires d'exécution des dépenses<br>- améliorer les cadres macro et micro administratifs   |
|                     | 3   | <b>Problème spécifique n°3</b><br>la lenteur administrative dans le processus d'emprunt  | <b>Objectif spécifique n°3</b><br>Proposer des solutions à la lenteur administrative dans le processus d'emprunt | <b>Hypothèse spécifique n°3</b><br>la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois   | <b>Elément du diagnostic n°3</b><br>La lenteur administrative est due :<br>- D'une part à la faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures et pratiques des bailleurs et des pouvoirs publics béninois<br>- Et d'autre part à la centralisation excessive et la rigidité dans le fonctionnement de certaines structures.                     | <b>Solution n°2</b><br>-Formation du personnel chargé de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures   |

# **CONCLUSION GENERALE**

Les rapports d'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE) des cinq dernières années ont décrié la faiblesse du taux de consommation des ressources extérieures. Selon ces derniers, les sources de ce malaise qui semble, devenir structurel seraient dues non seulement aux multiples procédures de mobilisation et de décaissement imposées par les bailleurs de fonds mais aussi à certaines pratiques et procédures aussi redondantes que lourdes entretenues par les pouvoirs publics béninois. Ainsi, en choisissant de porter notre étude sur le thème « contribution à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure » ce n'est pas seulement pour approfondir nos connaissances académiques en matière de la gestion de la dette ou moins encore de satisfaire une curiosité personnelle mais notre souci majeur était de découvrir le cadre de la mobilisation et de la gestion de la dette au Bénin en vue de proposer des solutions idoines à une problématique récurrente à notre pays.

La réalisation de cette étude nous a permis de diagnostiquer les facteurs explicatifs des problèmes du processus d'emprunt à savoir : la multiplicité des procédures des bailleurs de fonds ; les insuffisances du cadre juridique et institutionnel régissant la gestion de la dette ; les lenteurs et retards dans le processus d'emprunt.

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

- la quasi inexistence d'une politique opérationnelle de mobilisation de l'aide extérieure ;
- l'inadaptation des textes et leur mauvaise coordination en ce qui concerne le rôle des acteurs
- les procédures de mobilisation très lourde et peu maîtrisées par les agents.

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 processus de mobilisation et d'emprunt. Ces suggestions se présentent comme suit :

- L'instauration d'une politique d'endettement opérationnelle et une harmonisation de nos procédures avec celles des partenaires au développement
- La mise en œuvre d'une série de réformes du cadre juridique et institutionnel aux niveaux micro et macro administratif et du cycle de prêt ;
- Le renforcement des capacités des acteurs sur la maîtrise des procédures

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 et de décaissement de l'aide extérieure.

## BIBLIOGRAPHIE

### I-OUVRAGES

- Philippe NOREL et Eric Saint-Alary : « *Endettement du tiers Monde* »
- MCPPD, (2002) : « *Coopération pour le développement du Bénin* »
- MDEF, (2004) : « *Coopération pour le développement du Bénin* »
- MDEF, (2006) « **Groupe sur l'efficacité de l'aide au Bénin - Rapport sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin** », octobre 2006

### II- Rapports, Publications et Mémoires

#### A- rapports et Publications

- **BAD** : « **Manuel des décaissements** », 30 Septembre 1991
- **CAA** : « **Document de politique d'endettement du Bénin** ».
- **CAA** : « **Rapports d'actions de la CAA** », exercices 2000-2001-2002-2003-2004
- **CAA** : « **Information sur la dette extérieure du Bénin** », 2005
- Déclaration de Paris, (mars 2005)
- Matthew Martin et Alison Johnson : « **Considérations analytiques clés pour la mobilisation des ressources extérieures** » Debt Relief International Ltd août 2004
- MFE : « **Procédures d'exécution des dépenses sur les dons-projets et emprunts-projets** »
- MFE « **Rapport d'exécution du Budget Général de l'Etat** » exercices 2001-2002-2003-2004-2005
- Pôle-Dette : « **Aide mémoire mission du 25 novembre au 06 décembre 2002** ».

#### B- Mémoires

- Maurice AMOUSSOU – GUENOU : « **Politique d'endettement au relance en République du Bénin** », ENA, cycle1, AFT 1992.
- GBEFFE A. et K. AHLONSOU : « **la gestion courante de la dette extérieure du Bénin** »
- Nadia B. (2006) « **Contribution aux mécanismes de mobilisations des ressources extérieures** »
- Sites consultés sur INTERNET :

\* [www.imf.org](http://www.imf.org)

\* [www.planetecologie.org](http://www.planetecologie.org)

# **ANNEXES**

## ANNEXE N°1

### 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 1 ors 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°2

### 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 :

- **Paielements 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 beaucoup 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

- **Paieement 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 DMRE et de la CAA.**

Bonjour M, 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 et de décaissement de l'aide extérieure 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) Autres préoccupations?

.....  
 .....

Merci.

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

Bonjour M, 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 et de décaissement de l'aide extérieure au Bénin ":**

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

**a-** La non-inexistence d'une politique d'endettement opérationnelle.

**b-** La multiplicité des structures intervenant dans le processus de mobilisation des ressources extérieures

**c-** Autres raisons (à préciser).....

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

**a -** Faible capacité de certains acteurs à maîtriser les procédures des bailleurs

**b-** La lourdeur des procédures et pratiques des bailleurs de fonds et des pouvoirs publics

**c-** Le Foisonnement des structures impliquées dans le processus de mobilisation

3) Quelles sont selon vous les conséquences du foisonnement des structures impliquées dans le processus de mobilisation des ressources extérieures ?

**a-** Faible absorption des ressources mises à la disposition du Bénin.

**b-** Fragilisation des actions menées par ces structures

**c-** Autres raisons (à préciser).....

Merci

# TABLES DES MATIERES

|  | <b>Pages</b> |
|--|--------------|
| <b>DEDICACES</b>   | <b>i</b>     |
| <b>REMERCIEMENTS</b>   | <b>ii</b>    |
| <b>SIGLES ET ABREVIATIONS</b>  | <b>iii</b>   |
| <b>Liste des tableaux</b>  | <b>iv</b>    |
| <b>GLOSSAIRE DE L'ETUDE</b>  | <b>vi</b>    |
| <b>SOMMAIRE</b>  | <b>vii</b>   |
| <b>RESUME</b>  | <b>viii</b>  |
| <b>INTRODUCTION GENERALE</b>   | <b>1</b>     |
| <b>Chapitre préliminaire : La restitution des observations de stage à la démarche méthodologique liée à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement des ressources extérieures au Bénin</b> | <b>4</b>     |
| <b>Section I</b> : la Direction de la mobilisation des Ressources Extérieures et les mécanismes de mobilisation des ressources extérieures au Bénin  | <b>5</b>     |
| <b>Paragraphe 1</b> : Présentation de la structure de stage  | <b>6</b>     |
| I- Les organes de la DMRE  | <b>6</b>     |
| II- Fonctionnement des services de la DMRE   | <b>7</b>     |
| A/ Fonctionnement des services opérationnels   | <b>7</b>     |
| B/ Fonctionnement des services fonctionnels  | <b>10</b>    |
| <b>Paragraphe 2</b> : Le système de gestion des ressources extérieures au Bénin  | <b>10</b>    |
| I- Présentation du cadre juridique et institutionnel de mobilisation de l'aide et de la gestion de la dette au Bénin   | <b>10</b>    |
| A/ Le cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette au Bénin  | <b>10</b>    |
| B/ Les mécanismes de mobilisations et de coordination de l'aide au Bénin   | <b>12</b>    |
| 1- Les mécanismes de mobilisations de l'aide au Bénin  | <b>12</b>    |
| 2- les instruments de planification et de coordination de l'aide   | <b>14</b>    |
| C/ les insuffisances du cadre juridique institutionnel de mobilisation et de gestion de l'aide au Bénin  | <b>15</b>    |
| 1- Au plan macro-administratif   | <b>15</b>    |
| 2- Au plan micro-administratif   | <b>17</b>    |
| II/ Les procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure   | <b>17</b>    |
| A/ Procédure de négociation et de mise en vigueur des ressources liées à la  | <b>17</b>    |

|   |           |
|---|-----------|
| dette   |           |
| B/ Procédure de décaissement  | <b>19</b> |
| C/ la procédure de la gestion du Don Spécial Japonais Hors Projet (DSJHP)   | <b>20</b> |
| <b>Section II</b> : Problématique, justification du sujet et démarche méthodologique adoptée  | <b>21</b> |
| <b>Paragraphe 1</b> : Inventaire des éléments de l'état des lieux de base au choix de la problématique.   | <b>21</b> |
| I/ Inventaire des éléments de l'état des lieux de base et la liste des problématiques possibles   | <b>21</b> |
| A/ Inventaire des éléments de l'état des lieux de base  | <b>21</b> |
| 1-Inventaire des atouts (forces et opportunités)  | <b>21</b> |
| 2- Inventaire des faiblesses (faiblesses et menaces)  | <b>22</b> |
| B/ Liste des problématiques possibles   | <b>22</b> |
| II/ Choix de la problématique et formulation du sujet   | <b>24</b> |
| A/ Choix de la problématique  | <b>24</b> |
| B/ Formulation du sujet   | <b>24</b> |
| <b>Paragraphe 2</b> : Spécification de la problématique et choix de la démarche méthodologique  | <b>25</b> |
| I/ Spécification de la problématique  | <b>25</b> |
| II/ Vision globale et démarche méthodologique   | <b>25</b> |
| <b>Chapitre premier : Les objectifs de l'étude et la méthodologie de travail liée à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure</b> | <b>28</b> |
| <b>Section I</b> : les objectifs de l'étude et l'élaboration du tableau de bord   | <b>29</b> |
| <b>Paragraphe 1</b> : Objectifs et hypothèses de l'étude  | <b>29</b> |
| I/ Objectifs de l'étude   | <b>29</b> |
| A/ Objectif Général   | <b>29</b> |
| B/ Objectifs spécifiques  | <b>29</b> |
| II/ Causes et hypothèses liées à la problématique choisie   | <b>30</b> |
| A/ Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°1   | <b>30</b> |
| B/ Causes et hypothèse liées au problème spécifique n°2   | <b>30</b> |
| C/ Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3  | <b>31</b> |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Paragraphe 2</b> : Synthèse des préoccupations et tableau de bord de l'étude   | <b>31</b> |
| I/ Synthèse des préoccupations  | <b>31</b> |
| II/ Tableau de bord de l'étude  | <b>32</b> |
| <b>Section II</b> : Revue de littérature et méthodologie de travail liée à l'amélioration des procédures de mobilisation de l'aide extérieure au Bénin  | <b>34</b> |
| <b>Paragraphe 1</b> : Revue de littérature : contributions antérieures à la résolution des problèmes  | <b>34</b> |
| I/ Recherches antérieures sur la gestion de l'aide publique extérieure  | <b>34</b> |
| A/ Les activités liées à la gestion de la dette extérieure  | <b>35</b> |
| 1) Les activités de front office  | <b>35</b> |
| 2) Les activités de back office   | <b>35</b> |
| 3) Les activités de middle office   | <b>35</b> |
| B/ Présentation des normes internationales en matière d'organisation juridique et institutionnelle de la gestion de la dette  | <b>36</b> |
| 1- Définition claire des responsabilités et des rôles en matière de gestion de la dette et séparation des fonctions   | <b>36</b> |
| 2- Limitation et contrôle des responsabilités en matière d'engagements contractuels directs ou conditionnels de l'Etat  | <b>37</b> |
| 3-Organisation de la circulation des flux d'information   | <b>37</b> |
| 4 – Gestion exhaustive de la dette  | <b>37</b> |
| 5- Transparence pendant les opérations faisant appel à l'épargne publique   | <b>37</b> |
| C- Analyse des procédures et pratiques des donateurs/créanciers et des pouvoirs publics pour aborder les problèmes de la multiplicité des procédures et de la lenteur administrative dans le processus d'emprunt. | <b>37</b> |
| 1 - Procédures et pratiques des donateurs/créanciers  | <b>38</b> |
| 2 - Procédures et pratiques des pouvoirs publics  | <b>39</b> |
| II/ Synthèse de la revue de littérature : point des grandes conclusions   | <b>40</b> |
| <b>Paragraphe 2</b> : Méthodologie de recherche liée à l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement de l'aide extérieure  | <b>41</b> |
| I/ Approche théorique retenue   | <b>41</b> |
| A/ Choix d'outils d'analyse du problème de la multiplicité des procédures des partenaires   | <b>41</b> |
| 1- les normes ou repères d'amélioration   | <b>41</b> |
| 2-Seuil de décision   | <b>41</b> |
| B/ Approche théorique liée au problème de l'instabilité et des insuffisances du   | <b>41</b> |

|  |    |
|--|----|
| cadre juridique et institutionnel de gestion de la dette   |    |
| 1- les normes ou repères d'amélioration  | 41 |
| 2- Seuil de décision   | 42 |
| C/ Approche théorique liée au problème de la lenteur administrative dans le processus d'emprunt  | 42 |
| 1- les normes ou repères d'amélioration  | 42 |
| 2- Seuil de décision   | 42 |
| II/ Dimension empirique  | 42 |
| A/ Objectifs des enquêtes et identification de la population mère  | 43 |
| 1- Objectifs des enquêtes  | 43 |
| 2- Identification de la population mère et nature des enquêtes   | 43 |
| B/ Du recensement aux outils de présentation des données   | 43 |
| 1- Recensement   | 43 |
| 2- Centre d'intérêt du questionnaire   | 44 |
| 3-Technique de dépouillement   | 44 |
| 4- Les techniques de présentation de données   | 44 |
| <b>Chapitre deuxième : L'organisation des enquêtes de vérifications des hypothèses, les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre</b> | 45 |
| <b>Section I : L'organisation des enquêtes et l'analyse des résultats obtenus.</b>   | 46 |
| <b>Paragraphe 1 : L'organisation des enquêtes et les limites des données</b>   | 46 |
| I/ Préparation et réalisation des enquêtes   | 46 |
| A/ Préparation des enquêtes  | 46 |
| B/ Réalisation des enquêtes  | 46 |
| II/ Difficultés rencontrés et limites des données  | 46 |
| A/ Difficultés rencontrées   | 46 |
| B/ Limites des données recueillies   | 47 |
| <b>Paragraphe 2 : Présentation et analyse des résultats d'enquêtes</b>   | 47 |
| I/ Présentation et analyse des données relatives à la multiplicité des procédures des partenaires et des pouvoirs publics béninois                         | 47 |
| II/ Présentation et analyse des données relatives l'instabilité et les insuffisances du cadre juridique et institutionnel régissant la DMRE                | 48 |
| III/ Présentation et analyse des données relatives à la lenteur administrative dans le processus d'emprunt.  | 49 |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Section II</b> : La vérification des hypothèses, les approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre                           | <b>50</b> |
| <b>Paragraphe 1</b> : Vérification des hypothèses et synthèse du diagnostic  | <b>50</b> |
| I/ Degré de validation des hypothèses.   | <b>50</b> |
| A/ Degré de validation de l'hypothèse n°1  | <b>50</b> |
| B/ Degré de validation de l'hypothèse n°2  | <b>50</b> |
| C/ Degré de validation de l'hypothèse n°3  | <b>51</b> |
| II/ Synthèse du diagnostic   | <b>51</b> |
| A/ Élément du diagnostic n°1   | <b>51</b> |
| B/ Élément du diagnostic n°2   | <b>52</b> |
| C/ Élément du diagnostic n°3   | <b>53</b> |
| <b>Paragraphe 2</b> : Approche de solutions et conditions de leur mise en œuvre  |           |
| I/ Approche de solutions et conditions de mise en œuvre du problème de la multiplicité des procédures des bailleurs                              | <b>52</b> |
| A/ Approche de solution n°1  | <b>52</b> |
| B/ Condition de mise en œuvre de la solution   | <b>53</b> |
| 1) Cycle de prêt et proposition de réforme du processus d'emprunt  | <b>53</b> |
| 2) Amélioration des procédures et pratiques des bailleurs de fonds.  | <b>53</b> |
| 3) Amélioration des procédures et pratiques des pouvoirs publics.  | <b>53</b> |
| II) Approches de solutions et conditions de mise en œuvre du problème de l'instabilité et des insuffisances du cadre juridique et institutionnel | <b>54</b> |
| A/ Approche de solution n°2  | <b>54</b> |
| B/ Condition de mise en œuvre de la solution   | <b>54</b> |
| III - Approche de solution et condition de mise en œuvre du problème de la lenteur administrative dans le processus d'emprunt                    | <b>55</b> |
| A- Approche de solution n°3  | <b>55</b> |
| B- Condition de mise en œuvre de la solution   | <b>56</b> |
| <b>CONCLUSION GENERALE</b>   | <b>59</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE</b>   | <b>61</b> |
| <b>ANNEXES</b>   | <b>62</b> |