

REPUBLIQUE DU BENIN

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

**ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE
(ENAM)**

**MEMOIRE DE FIN DE FORMATION
CYCLE II**

OPTION :
ADMINISTRATION
DES FINANCES

FILIERE :
ADMINISTRATION DES
FINANCES ET DU TRESOR

Thème :

**CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA SITUATION
FINANCIERE DES POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES**

Réalisé et soutenu par :
Victor Mahoutin SAÏZONOU

Sous la direction de :

Maître de stage :
Rogatien AKOUEDE
Chef Service des Affaires
Financières au MAE

Maître de mémoire :
Raymond DOSSA
Professeur de Droit
Public à l'ENAM

Juillet 2007

Promotion 2005-2007

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

INTRODUCTION



Au terme du décret n° 2006-748 du 31 décembre 2006 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des Affaires Etrangères, les missions assignées à cette institution de l'Etat sont : « la mise en œuvre de la politique extérieure du Gouvernement, la conduite de la coopération intergouvernementale aux plans bilatéral et multilatéral, la coordination de la coopération décentralisée, la promotion et la gestion de l'Intégration Africaine, la protection des intérêts du Bénin à l'étranger et l'assistance aux Béninois de l'étranger. »

L'exercice de ces fonctions induit des activités multiples qui nécessitent des ressources conséquentes. Mais malheureusement les moyens mis à la disposition des missions diplomatiques et consulaires pour l'accomplissement des tâches qui sont les leurs dans les pays d'accréditation sont largement en deçà de la réalité. Cette situation constitue un handicap sérieux pour des actions plus offensives dans le sens de la mobilisation des ressources nécessaires au financement du développement.

Le niveau relativement bas du traitement des agents en poste et l'amenuisement des crédits de fonctionnement alloués constituent le lot quotidien des postes et entament l'exécution optimale du planning d'activités des missions diplomatiques conformément au programme d'actions du Gouvernement. L'état des lieux fait à la Direction de l'Administration (actuellement Direction des Ressources financières et du matériel) du Ministère des Affaires Etrangères nous a permis de toucher de près les situations financières difficiles des postes diplomatiques et consulaires et de dégager la problématique de l'inefficacité du mode d'allocation des ressources et de transfert de fonds aux postes diplomatiques et consulaires. Notre objectif est de contribuer à l'amélioration des modes d'allocation des ressources et de transfert aux postes diplomatiques et consulaires.

Dans la perspective d'améliorer les modes d'allocation des ressources aux postes diplomatiques, nous allons adopter une démarche en trois (3) étapes :

- d'abord nous présenterons le cadre théorique de transfert de fonds et la détermination de la problématique.

- ensuite, nous aborderons l'approche méthodologique et l'analyse des données relatives à la situation financière des postes diplomatiques.

- enfin, nous finirons par la troisième étape qui va consister à proposer des solutions et leurs conditions de mise en œuvre pour l'amélioration effective de la situation financière des postes diplomatiques et consulaires.

CHAPITRE PRELIMINAIRE



OBSERVATIONS DE STAGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Dans l'optique d'une bonne contribution à l'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques et consulaires, le présent chapitre vise à ressortir dans une section première, l'état des lieux de réalisation de transfert de fonds aux postes diplomatiques et consulaires et dans une deuxième section, à en dégager la problématique et le cadre théorique.

SECTION 1 : ETAT DES LIEUX DE REALISATION DE TRANSFERT DE FONDS AUX POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES.

Cette section sera consacrée tout d'abord à la présentation de la structure chargée de l'engagement des crédits en faveur des postes diplomatiques. Ensuite à la restitution du mécanisme de fonctionnement du système à améliorer afin d'identifier les forces et les faiblesses.

PARAGRAPHE 1 : CADRE GENERAL DU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Les étudiants en fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sont astreints à la présentation d'un mémoire dans le but de finaliser leur formation. C'est à cette fin que nous avons effectué un stage pratique dans les structures du Ministère des Affaires Etrangères (MAE) (1).

Nous présenterons d'abord les missions de ce Ministère en général (A) ; ensuite, les attributions et les missions de la Direction des Ressources Financières et du Matériel (B), la structure ayant à charge au sein du Ministère des Affaires Etrangères la gestion des crédits des postes diplomatiques et consulaires.

A- Les missions

Le Ministère des Affaires Etrangères est chargé de la mise en œuvre de la politique extérieure du Gouvernement, de la conduite de la coopération internationale aux plans bilatéral et multilatéral, de la coordination de la coopération décentralisée, de la promotion et de la gestion de l'intégration africaine, de la protection des intérêts du Bénin à l'étranger, et de l'assistance aux Béninois de l'étranger.

B- les attributions de la direction des ressources financières et du matériel

Après avoir décrit les attributions de la direction des ressources financières, nous verrons le rôle spécifique du Service des affaires financières et du matériel, service au sein de la direction des ressources financières et du matériel ayant à charge l'engagement et le suivi des transferts de crédits vers les postes diplomatiques.

a) Les attributions proprement dites de la direction des ressources financières et du matériel

La direction des ressources financières et du matériel assure la gestion des crédits et du Matériel du Ministère.

Elle est chargée de toutes les questions financières.

A ce titre, elle :

- veille à la bonne gestion du matériel et de la logistique ;
- assure en collaboration avec la direction de la programmation et de la prospective, la préparation du budget de la centrale (¹) et des postes diplomatiques et consulaires.
- assure l'exécution du budget de la centrale et des postes diplomatiques et consulaires et veille à l'affectation des crédits en direction desdits postes.
- Suit en concertation avec la direction de la programmation et de la prospective et de la direction des relations économiques et commerciales Internationales, l'évolution des indicateurs économiques et du coût de la vie dans les pays où le Bénin est représenté.

b) Le Service des Affaires Financières

Ce service comporte trois (3) divisions :

- la division Solde ;
- la division régulation aérienne et maritime (RAM) ;

- La division Régie d'Avance.

B₁ : Attributions et Composition de la division "Solde"

La division "Solde" prépare les dossiers d'appels de fonds relatifs aux salaires, aux loyers et aux crédits de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires. Elle confectionne les dossiers d'appels de fonds relatif au reversement à la Direction des Impôts et aux Fonds National de Retraite de l'IPTS, des abonnements pour pensions des agents en service dans les postes diplomatiques et consulaires. Elle évalue, en concertation avec la Direction de la Programmation et de la Prospective et de la Direction des Relations Economiques et commerciales Internationales, l'évolution des indicateurs économiques et du coût de la vie dans les pays où le Bénin est représenté.

La division "Solde" comprend cinq (5) Bureaux :

- **Bureau S₁** : Bruxelles – Berlin – Kinshasa – Washington – Abidjan – Paris (UNESCO) ;
- **Bureau S₂** : Abu-Dhabi – Addis Abeba – Beijing – Copenhague – Accra – Riyadh ;
- **Bureau S₃** : Paris (Ambassade) – Moscou – Lagos – New-York – Niamey – Prétoria ;
- **Bureau S₄** : Tokyo – Koweit-City – Paris (Consulat Général) – Abuja – Ottawa – Tripoli ;
- **Bureau S₅** : Brasilia – Djeddah – Genève – Rabat – La Havane et Libreville.

B₂ : Attributions et Composition de la Division « Régulation Aérienne et Maritime » (RAM)

Cette division est chargée du traitement des dossiers relatifs aux mouvements diplomatiques et aux évacuations sanitaires.

Elle comprend deux (2) bureaux :

- **le Bureau** « Mouvements diplomatiques
- **le Bureau** « Evacuations Sanitaires » et budget des organisations Internationales.

B₃ : Attributions et Composition de la Division « Régie d'Avance »

La division « Régie d'Avance » est chargée de la gestion du carburant, des frais de missions à l'intérieur et à l'extérieur et ceux relatifs aux mouvements diplomatiques.

Elle s'occupe également de la gestion des comptes destinés à la tenue à Cotonou des Commissions Mixtes de Coopération, du Séjour des délégations étrangères, des envoyés spéciaux auprès du chef de l'Etat. Elle prépare le volet financier des communications et recueille les décisions du Conseil des Ministres y relatives pour l'obtention des fonds destinés à couvrir les dépenses concernées.

Cette division assure également le paiement des différents frais et recueille les pièces justificatives à transmettre à bonne date à la Direction Générale du Budget pour régularisation des dépenses.

La division « Régie d'Avance » comprend trois (3) bureaux :

- **un Bureau** « Régie des Missions à l'Intérieur et à l'Extérieur » ;
- **un Bureau** des Menues Dépenses ;
- **un Bureau** « Comptabilité ».

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX DES POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES DU BENIN

Il s'agit ici de présenter la carte diplomatique du Bénin et la classification des ressources des postes diplomatiques et consulaires et le mécanisme de leur fonctionnement.

La République du Bénin ayant ratifiée la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, entretient des relations avec tous les pays du monde. Nous allons décrire en A, la répartition des postes diplomatiques du Bénin et en B, mettre en exergue l'étendue de leur juridiction.

A- La répartition des postes diplomatiques et consulaires du Bénin

La République du Bénin dispose actuellement de trente (30) postes répartis comme suit :

- Afrique et Moyen-Orient	15
- Europe	08
- Asie	02
- Amérique	05

En ce qui concerne les postes diplomatiques situés en Afrique, ils se répartissent par région comme suit :

- Afrique de l'Ouest, le Bénin compte cinq (5) postes. Au nombre de ces derniers nous pouvons citer :
 - l'Ambassade du Bénin à Abuja ;
 - et le Consulat Général du Bénin à Lagos au Nigeria ;
 - l'Ambassade du Bénin à Niamey au Niger ;
 - l'Ambassade du Bénin à Abidjan en Côte d'Ivoire ;
 - et l'Ambassade du Bénin à Accra au Ghana.

La République du Bénin dispose aussi de deux (2) représentations diplomatiques en Afrique Centrale, à savoir :

- l'Ambassade du Bénin à Libreville au Gabon ;
- l'Ambassade du Bénin à Kinshasa en République Démocratique du Congo ;

En Afrique Australe, la République du Bénin a une Ambassade : l'Ambassade du Bénin à Pretoria en Afrique du Sud.

Au niveau de l'Afrique du Nord, la République du Bénin a ouvert deux (2) postes diplomatiques :

- l'Ambassade du Bénin à Rabat au Maroc ;
- l'Ambassade du Bénin à Tripoli en Lybie.

Au niveau de l'Afrique de l'Est, le Bénin a un poste diplomatique : l'Ambassade du Bénin à Addis Abeba en Ethiopie.

Enfin, en ce qui concerne le continent européen, les représentations diplomatiques se répartissent entre l'Europe du Nord et l'Europe Centrale.

En Europe du Nord, la République du Bénin a ouvert sept (7) représentations diplomatiques :

- l'Ambassade du Bénin à Paris en France ;
- le consulat Général du Bénin à Paris en France ;
- la délégation Permanente du Bénin auprès de l'Unesco à Paris ;
- l'Ambassade du Bénin à Berlin en Allemagne ;
- l'Ambassade du Bénin à Bruxelles en Belgique ;
- l'Ambassade du Bénin à Genève en Suisse ;
- l'Ambassade du Bénin à Copenhague au Danemark.

En Europe Centrale, la République du Bénin ne dispose que d'un seul poste diplomatique en l'occurrence, l'Ambassade du Bénin à Moscou en Russie.

A propos du continent Asiatique, la République du Bénin ne dispose que de deux (2) postes diplomatiques à savoir :

- l'Ambassade du Bénin à Beijing en Chine ;
- l'Ambassade du Bénin à Tokyo au Japon.

Enfin en Amérique, les postes diplomatiques se répartissent entre les Etats-Unis d'Amérique, l'Amérique Latine et le Canada.

Dans les Etats-Unis d'Amérique, le Bénin dispose de deux (2) postes diplomatiques à savoir :

- l'Ambassade du Bénin à Washington ;
- et la Mission Permanente du Bénin auprès des Nations Unies.

En Amérique Latine, la République du Bénin à deux (2) postes diplomatiques :

- l'Ambassade du Bénin à La Havane à Cuba ;
- l'Ambassade du Bénin à Brasilia au Brésil.

Enfin au Canada, la République du Bénin dispose d'une Ambassade à Ottawa.

Le tableau ci-dessous montre clairement la répartition des postes diplomatiques et consulaires.

Tableau n° 1 : répartition des postes diplomatiques et consulaires

Continents							
Afrique et Moyen Orient		Europe		Asie		Amérique	
Nombre	Postes	Nombre	Postes	Nombre	Postes	Nombre	Postes
15	Abidjan	8	Paris (Consulat)	2	Beijing	5	Washington
	Abuja		Paris (Ambassade)		Tokyo		New York
	Lagos		Berlin		Ottawa		
	Accra		Bruxelles		La Havane		
	Niamey		Moscou		Brasilia		
	Libreville		Paris (Unesco)				
	Kinshasa		Genève				
	Tripoli		Copenhague				
	Rabat						
	Adidas						
	Abeba						
	Pretoria						
	Abu-Dhabi						
	Koweït City						
	Riyad						
Djedda							

Source : Ministère des Affaires Etrangères/Service de ressources humaines/Direction de l'Administration.

B- Mécanisme de fonctionnement des postes diplomatiques

Après la description de la structure d'accueil des postes diplomatiques, nous ferons un inventaire des observations faites.

1- Les observations faites

a) Classification des ressources des postes diplomatiques et consulaires du Bénin

Ces ressources comprennent les ressources humaines, les ressources financières et les ressources matérielles.

Les ressources humaines comprennent les Agents Permanents de l'Etat et des Recrutés locaux et dont le nombre varie d'un poste à un autre selon l'étendue de la juridiction.

L'effectif total du personnel diplomatique à ce jour est de : 420 ⁽¹⁾ dont 190 Agents Permanents de l'Etat et 230 recrutés Locaux ; mais ce nombre est inéquitablement réparti car, il existe des postes en surnombre d'effectif et des postes en insuffisance d'effectif ⁽²⁾.

En plus de ces problèmes de gestion équitable de ressources humaines dans presque tous les postes, des agents admis à la retraite depuis deux (2) ans, sont maintenus en poste non pas à cause du manque d'agents mais en raison des problèmes de gestion administrative de personnel où le rappel des postes met du temps à intervenir : ce qui entraîne ici le problème de : **gestion optimale des ressources humaines.**

Quant aux ressources financières, les ressources des postes diplomatiques, le décret n° 149/PC/MFAEP/MFPTAS du 20 avril 1965 portant règlement sur la rémunération, les indemnités et avantages matériels divers alloués aux agents du Ministère des Affaires Etrangères reste le seul document de référence auquel on peut ajouter l'arrêté interministériel n° 744/MFE/ MAEIA/DC/SGM/DA du 2 août 2001 portant répartition des recettes consulaires.

Selon le décret cité ci-dessus, les agents des postes diplomatiques bénéficient des avantages suivants :

- **l'indemnité spéciale de résidence**

Elle varie selon les postes, de 13256 à 30 000 FCFA par mois.

- Prestations familiales

Les fonctionnaires du Ministère des Affaires Etrangères en service à l'étranger bénéficient dans la limite de six (6) enfants à charge d'une majoration familiale égale par enfant et par an à : deux pour cent (2%) du total cumulé de traitement indiciaire annuel et de l'indemnité spéciale de résidence, le tout affecté de l'index de correction.

- Les indemnités de sujétion

Elles comprennent :

* l'indemnité pour frais de représentation

Son montant est fixé globalement par la loi de finances et sa répartition par mission diplomatique ou consulaire incombe au Ministre des Affaires Etrangères.

* l'indemnité de première mise d'équipement

Son taux est fixé comme suit : à compter du 1^{er} janvier 1964 et varie d'une zone à une autre et du chef de poste au simple agent : il est de 42 000 à 150 000 FCFA.

- l'indemnité forfaitaire d'emballage

Il varie d'une zone à une autre, de 2 000 à 3 000 FCFA.

- Indemnité du poids du mobilier et des bagages dont le transport est à la charge de l'Etat

Les agents ont droit pour compter du 1^{er} janvier 1965, au transport du mobilier et bagages dans la limite des poids fixés selon le tableau ci-après :

Tableau n° 2 : Limite des poids des bagages

Groupe social	Agents	Epouse	Par enfant
I	750	350	100

II	500	300	75
III	400	250	75
IV	350	200	50

Sources : Ministère des Affaires Etrangères/Services des Ressources Financières

- l'indemnité de logement

Il faut noter que actuellement avec le coût de la vie, certaines dispositions ont été prises par l'Etat pour contenir le coût des loyers du personnel diplomatique. Ainsi l'agent en poste dont l'indice est inférieur à (300) à son loyer pris en charge par l'Etat, les autres supportent le 1/5 et l'Etat les 4/5.

Au regard de tout ce qui précède sur les ressources financières, on peut conclure que la panoplie d'indemnités accordées aux agents en poste n'est pas négligeable mais entre 1965, date de la prise de ce décret et 2007 où il reste toujours en vigueur, on peut affirmer sans se tromper que le niveau de vie a beaucoup évolué. L'article 2 du décret n° 149/PC/MFAEP/MAE/MFPTAS du 20 avril 1965 a prévu ceci : « Il sera appliqué aux éléments de rémunération des personnels des postes diplomatiques un index de correction destiné à porter ladite rémunération à un montant en rapport avec le coût de la vie dans les zones où ils sont en service ; il tient compte en partie des charges particulières inhérentes à certains postes. Si une hausse du coût de la vie de plus de 5 pour cent est constatée dans le pays étranger, l'index de correction est relevé dans la même proportion. »

Force est de constater que ce décret qui reste encore en vigueur à ce jour n'est pas appliqué dans toute sa plénitude ; notamment en ce qu'il prévoit une hausse de 5% du coût de la vie dans le pays étranger ce qui dénote ici **la baisse du pouvoir d'achat du personnel diplomatique à l'étranger et la situation financière difficile de ce dernier.**

Outre les indemnités relatives aux rémunérations, le personnel diplomatique bénéficie des crédits de fonctionnement et de loyer.

En ce qui concerne les crédits de fonctionnement et de loyer, ce sont des dotations qui figurent sur les rubriques budgétaires des postes diplomatiques et consulaires dans le budget général de l'Etat et qui font l'objet en matière de

consommation de délégations trimestrielles de crédits au cours de l'exercice budgétaire. Le mécanisme de transfert de fonds attaché à ces délégations de crédits revêt des aspects qui méritent des observations. En effet, les prévisions des crédits de fonctionnement ne tiennent pas toujours compte des réalités de prix dans les pays accréditaires. Cet état de chose, ajouté au mode de transfert adopté à partir de janvier 1996, intensifie la dégradation du pouvoir d'achat des missions diplomatiques, en raison des pertes de change et des retards qu'accuse le positionnement de leurs comptes. Ce qui dénote : **les risques de pertes de change**

Par ailleurs, les allocations de crédits n'ont jamais tenu compte des besoins réellement exprimés par les postes diplomatiques et consulaires, qui prennent en compte des prix effectivement pratiqués dans les pays de résidence. Tout se passe comme si les missions diplomatiques résident au Bénin et doivent acheter sur le marché béninois. Les prévisions de dépenses en ce qui concerne les missions diplomatiques doivent pouvoir être évaluées par rapport au coût de vie réel des pays de résidence au moyen des indices statistiques de prix.

Malheureusement, on assiste à des pratiques hasardeuses inadaptées aux réalités des pays ou zones de résidence. Face à cet état de chose, on note ici : **La non prise en compte du cours de la devise du pays accréditaire dans l'allocation des crédits.**

Les délégations de crédits en direction des postes diplomatiques suivent un circuit à la fois financier et bancaire. Ainsi le temps que nécessitent les opérations pour aboutir au fonctionnement des comptes courants des Ambassades et Consultats est long et pénible. **Ce retard a pour conséquences l'accumulation des arriérés de factures et un recours aux emprunts bancaires.**

En ce qui concerne l'accumulation des arriérés de factures, les fonds transférés par l'entremise de la BCEAO ne parviennent pas à temps aux missions diplomatiques. Ils accusent parfois deux (2) mois de retard. Face à une attente vaine et au regard des besoins incompressibles, les postes diplomatiques se contentent de consommer à crédit les prestations des fournisseurs. Certains de ces derniers au-delà de l'échéance fixée, n'hésitent pas à menacer de poursuites judiciaires. Les propriétaires des maisons louées menacent d'expulsion, les diplomates locataires de

leurs immeubles. Les coupures de chauffage en plein hiver, de téléphone et d'énergie électrique sont légion ⁽¹⁾.

Face aux pressions des prestataires de service, et au-delà des négociations que les missions sont obligées de mener envers eux, ces derniers sont obligées d'utiliser toutes les ressources à leur portée pour satisfaire en partie les plus impatients avant de faire recours aux emprunts bancaires. Ce comportement du retard de transfert des crédits vers les postes **terni l'image du personnel diplomatique et au-delà celui du Bénin.**

Au moment où les délégations de crédits ne parviennent pas et que les prestataires de service les plus compréhensifs commencent par s'inquiéter du non paiement de leurs factures, les missions diplomatiques se trouvent face à un cas de conscience de ces derniers. Dans ce cas, les postes diplomatiques et consulaires sont obligés de recourir au service des banques pour réduire leur dette. Cette manière de diminuer la dette n'est qu'un moyen pour en accumuler à posteriori : les crédits délégués sont déjà insuffisants et le grand retard parfois accusé ne conduit qu'à une spirale d'endettement. L'emprunt bancaire doit être remboursé avec intérêt. Cette situation d'endettement forcé des missions diplomatiques constituant après coup de charges contraignantes pour l'Etat, qui se devrait d'envisager autrement le financement des représentations diplomatiques. **On note à ce niveau un endettement excessif des postes diplomatiques dû au retard de transfert de crédits.**

Les ressources matérielles font cruellement défaut, on note que la plupart des consulats généraux et des postes diplomatiques sont logés dans des locaux non seulement loués mais exigües. Certaines Ambassades sont ouvertes depuis quarante sept ans et l'Etat béninois n'a pu jusqu'à nos jours acquérir des parcelles en vue de construire ses propres bureaux et résidences. Il s'avère donc impérieux d'élaborer une politique d'acquisition de parcelles et de construction de postes diplomatiques et consulaires propres à notre pays.

Le personnel diplomatique sur place à Cotonou a un rôle capital à jouer dans l'engagement et la concrétisation des crédits dans les postes diplomatiques et

consulaires malheureusement le cadre de travail laisse à désirer et les locaux et bureaux sont désuets, ce qui dénote ici de **l'inadaptation du cadre de travail**.

Il n'est pas toujours aisé d'avoir accès à une donnée, à une documentation à la Direction de l'Administration du Ministère des Affaires Etrangères (MAE), cela nécessite des fouilles de longue durée pendant des heures, voire des jours. Il aurait suffi que les données soit enregistrées au fur et à mesure dans des ordinateurs pour faciliter certaines recherches. On note de ce fait, **une insuffisance du parc informatique**.

Nous venons de présenter brièvement les observations faites au cours de notre stage. Nous allons procéder à travers les lignes qui suivent à l'inventaire des éléments observés.

2- Inventaire des éléments observés.

a) *Inventaire des forces et des faiblesses*

Nous procéderons d'abord à l'inventaire des atouts ensuite à l'inventaire des problèmes observés.

- Inventaire des atouts

Au nombre des atouts, on peut citer un certain nombre de textes dont :

* le décret n° 149/PC/MFAEP/MAE/MFPTAS du 20 avril 1965 portant règlement sur la rémunération, les indemnités et avantages matériels divers alloués aux agents du Ministère des Affaires Etrangères.

* l'arrêté interministériel n° 744/MFE/MAEIA/DC/SGM/DA du 02 août 2001 portant répartition des recettes consulaires.

* la note circulaire n° 1244 du 27 décembre 2001 portant répartition des 50% des recettes consulaires entre le Ministère des Affaires Etrangères et les postes diplomatiques.

- **Inventaire des problèmes**

Les problèmes que voici on été retenus :

- la mauvaise gestion des ressources humaines ;
- la baisse du pouvoir d'achat du personnel diplomatique en poste ;
- les risques de perte de change ;
- la non prise en compte du cours de la devise du pays accréditaire ;
- le manque de considération du personnel diplomatique béninois ;
- le retard dans le virement de crédits vers les postes diplomatiques ;
- l'endettement excessif des postes diplomatiques ;
- l'inadaptation des locaux abritant les postes diplomatiques ;
- L'inadaptation du cadre de travail pour le personnel diplomatique en poste à Cotonou ;
- l'insuffisance du parc informatique.

b) Détermination des problèmes possibles

Tous les problèmes énumérés ci-dessus sont regroupés en deux (2) problématiques comme l'indique le tableau ci-après :

Tableau n° 3 : Tableau de détermination des problématiques

N°	PROBLEMES SPECIFIQUES	PROBLEMES GENERAUX	LIBELLES DE LA PROBLEMATIQUE
1	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance du matériel informatique ; - L'insuffisance des locaux ; - Inadaptation du cadre de travail ; - La mauvaise gestion des ressources humaines. 	Gestion non efficiente des ressources.	Problématique de la gestion efficiente dans les postes diplomatiques et consulaires.
2	<ul style="list-style-type: none"> - l'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale ; - Le caractère peu avorable du mode de détermination des éléments de salaire ; - La faiblesse des recettes consulaires allouées aux postes diplomatiques. 	Insuffisance des ressources financières des postes diplomatiques et consulaires.	Problématique de l'efficacité du mode d'allocation des ressources aux postes diplomatiques.

Source : Résultats des investigations.

SECTION 2 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.

Après la détermination de la problématique de l'étude nous aborderons son cadre théorique

PARAGRAPHE 1 : CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE

A- Choix de la problématique

Au cours de la restitution du mécanisme de fonctionnement des postes diplomatiques et consulaires, différents problèmes ont été identifiés et regroupés en deux différentes problématiques :

- la problématique de la gestion efficiente des ressources dans les postes diplomatiques ;
- la problématique de l'efficacité du mode d'allocation des ressources aux postes diplomatiques et consulaires.

Ces deux (2) problématiques sont d'une importance capitale et leur résolution prêtera main-forte aux Ministères des Affaires Etrangères (MAE) et particulièrement à la Direction des Ressources Financières et du Matériel.

En effet, par ses attributions, la direction des Ressources financières et du Matériel est chargée entre autres missions de toutes les questions financières et à ce titre, elle veille à la bonne gestion du matériel et de la logistique ; assure en collaboration avec la Direction de la Programmation et de la Prospective, la préparation du budget de la centrale et des postes diplomatiques et consulaires ; assure l'exécution du budget de la centrale et des postes diplomatiques et consulaires et veille à l'affectation des crédits en direction desdits postes.

Vu l'importance de cette mission, et dans le souci d'apporter notre modeste contribution à l'amélioration des conditions de vie et de travail dans les postes diplomatiques, nous avons choisi de mener notre étude sur **la problématique de l'efficacité du mode d'allocation des ressources diplomatiques et consulaires.**

Le problème général qui sous-tend cette problématique est celui de la **situation financière difficile des postes diplomatiques et consulaires.** Il est caractérisé par les problèmes spécifiques suivants :

- l'accumulation des crédits du personnel diplomatique ;

- la non prise en compte du cours de la devise du pays accréditaire ;
- le retard dans le virement de crédit ;
- la faiblesse des recettes consulaires allouées aux postes diplomatiques.

Pour participer à la résolution des problèmes spécifiques et généraux liés à cette problématique nous avons formulé notre thème comme suit :

***CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA SITUATION FINANCIERE
DES POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES***

B- Spécification de la problématique

Les Ambassades et consulats Généraux du Bénin à l'étranger constituent la vitrine du Bénin dans les différents pays d'accréditation. Les postes diplomatiques et consulaires ont la mission, au nom du Ministère des Affaires Etrangères de mettre en œuvre la politique extérieure du Gouvernement et de conduire la coopération internationale dans tous les domaines, au plan bilatéral et multilatéral. La coordination de la coopération décentralisée la promotion et la gestion de l'intégration africaine, la protection des intérêts du Bénin à l'étranger..... ; l'accomplissement de ces multiples missions nécessite des ressources financières importantes ; malheureusement celles allouées aux postes diplomatiques s'amenuisent d'année en année du fait de la non actualisation du décret n° 149/PC/MFAEP/MFPTAS du 20 avril 1965 portant règlement sur la rémunération, les indemnités et avantages matériels divers alloués aux agents du Ministère des Affaires Etrangères.

La note circulaire n° 1244 du 27 décembre 2001 portant répartition des 50% de recettes consulaires accordées au Ministère des Affaires Etrangères entre la centrale (20%) et les postes diplomatiques (30%) et l'arrêté international n° 744 du 02 août 2001 portant répartition de 50% de recettes consulaires au Ministère des Affaires Etrangères et 50% à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) n'ont pu améliorer la situation financière difficile des postes diplomatiques, ce problème spécifique demeure toujours d'actualité. Nos repères et

normes d'amélioration de ce problème spécifique sont les propositions que nous ferons après avoir fait son diagnostic.

La problématique de la gestion non efficiente des ressources dans les postes diplomatiques et consulaires ne relevant pas de la formation reçue en Administration des finances et du Trésor, nous estimons que d'autres recherches en gestion des ressources humaines ou en Administration Générale et Territoriale ou en management apporteront des solutions visant à corriger un tant soit peut cet état de chose.

Ce qui nous conduit à maintenir les trois problèmes spécifiques initialement retenus. Il s'agit de :

- l'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale ;
- le caractère peu favorable du mode de détermination des éléments de salaire ;
- la faiblesse des recettes consulaires allouées aux postes diplomatiques.

Les propositions de solutions aux trois problèmes spécifiques retenus dans le cadre de notre recherche viseront donc l'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques. Il s'agit donc de contribuer à l'amélioration de la situation financière desdits postes.

La question qui se pose maintenant est de savoir comment aborder la résolution des problèmes identifiés ?

PARAGRAPHE 2- DETERMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

A- Vision globale

Les problèmes spécifiques relatifs au problème général étant retenus, il importe de préciser la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Concernant le problème général de l'insuffisance des ressources financières des postes diplomatiques et consulaires, il importe de rappeler que les postes diplomatiques constituent la vitrine du Bénin et facilitent la mise en œuvre de sa politique extérieure. Malgré la panoplie d'indemnités constituant les ressources des postes diplomatiques, les difficultés financières de nos Ambassades restent criardes. Mais nous nous trouvons donc dans la théorie générale de l'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques qui sera présentée dans ses compartiments par rapport aux différents problèmes spécifiques identifiés.

Pour ce qui est du problème spécifique n° 1 relatif à l'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale, nous pouvons dire qu'il y a insuffisance de crédits lorsque la dotation octroyée pour une réalisation ne permet pas cette réalisation, cela a pour conséquence la menace des propriétaires des locaux et dans le meilleur des cas, le recours aux découverts bancaires qui n'est qu'une solution provisoire, car les postes procèdent aux remboursements avec des intérêts et se retrouvent encore dans la situation de départ.

L'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyers ne profite ni à l'Etat, ni aux postes diplomatiques, la résolution de ce problème spécifique nécessite la connaissance du facteur entraînant cette insuffisance.

En ce qui concerne le problème spécifique n° 2 : le caractère peu favorable du mode de détermination des éléments de salaire : la manière de calcul ici n'arrange pas la situation actuelle des postes diplomatiques. Il y a lieu de changer cette manière que nous appelons ici mode peu favorable, il s'agit des différents taux appliqués, qui datent de 1965 (¹).

L'inefficacité et la pérennité de ce mode de détermination affaiblissent le personnel diplomatique qui pour la plupart se retrouve à un revenu inférieur au SMIG du pays accréditaire. Il est nécessaire et urgent de changer de mode de détermination : il s'en suit que la résolution de ce problème spécifique nécessite le choix d'une approche basée sur la détermination d'un mode favorable et tenant compte du coût de vie actuelle du pays accréditaire.

Quant au problème spécifique n° 3, concernant la faiblesse des recettes consulaires allouées aux postes diplomatiques ; retenons qu'on dit qu'il y a faiblesse lorsque le montant ou le taux est bas par rapport au montant ou taux nécessaire à la réalisation d'un objectif.

Pour résoudre un tant soit peu les difficultés financières des postes diplomatiques une partie de leurs recettes consulaires leur a été concédée. Une approche théorique basée sur la révision à la hausse de ce taux s'avère nécessaire.

B- Etape de la recherche

Cette vision globale de résolution que nous venons de retenir sera restituée à travers le canevas suivant :

- fixation des objectifs de la recherche ;
- détermination des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et formulation des hypothèses de recherche ;
- établissement du tableau de bord de l'étude ;
- revue de la littérature ;
- adoption d'une méthodologie ;
- établissement du diagnostic ;
- proposition des approches de solutions
- conditions de mise en œuvre des solutions.

CHAPITRE PREMIER

CHARLOTTE BENOIST

CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE
ET L'ANALYSE DES DONNEES

SECTION 1- : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

Nos préoccupations ici 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 et d'élaborer le tableau de bord de l'étude.

PARAGRAPHE 1- : OBJECTIF, HYPOTHESE, ET REVUE DE LITTERATURE

A- Objectif et hypothèse

L'objectif en recherche diagnostic se définit comme étant une déclaration d'intention de résolution d'un problème. Ainsi les objectifs de l'étude sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre ci-dessus énumérés et se présentent comme suit :

A₁- Objectif général

L'objectif général de notre étude est de contribuer à l'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques et consulaires.

A_{1.1}- Objectifs spécifiques

Ils sont formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit pour le problème spécifique :

- N° 1 d'identifier les moyens d'accroissement des crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale (objectif spécifique n° 1) ;
- N° 2 : de proposer des réformes sur le plan de la rémunération des personnels en poste à l'extérieur (objectif spécifique n° 2) ;
- N° 3 : de proposer un nouveau projet d'arrêté interministériel portant répartition des recettes consulaires (objectif spécifique n° 3).

A₂- Hypothèses de recherche

Causes et hypothèses de l'étude

- **Cause et hypothèses liées au problème spécifique n° 1**

Après l'analyse du problème spécifique de **l'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale** nous avons pu identifier deux (2) causes possibles :

- la non prise en compte du coût de la monnaie du pays accréditaire dans l'allocation des crédits.

- le caractère quasi constant des crédits de fonctionnement après la dévaluation du Francs CFA.

Concernant la première cause, on peut retenir que les allocations de crédits n'ont jamais tenu compte des besoins réellement exprimés par les postes diplomatiques et consulaires ; elles ne prennent pas en compte les prix effectivement pratiqués dans les pays de résidence. Tout se passe comme si les missions diplomatiques résident au Bénin et doivent acheter sur le marché béninois. Les prévisions de dépenses, en ce qui concerne les missions diplomatiques doivent pouvoir être évaluées par rapport au coût de vie réel des pays de résidence au moyen des indices statistiques de prix. Malheureusement, on assiste à des pratiques hasardeuses inadaptées aux réalités empiriques dans les pays ou zones de résidence.

Quant au caractère quasi-constant des crédits de fonctionnement après la dévaluation, il est constaté que malgré la dévaluation de FCFA et l'interruption du transfert des crédits en devise avec l'application du taux de chancellerie, que le niveau des transferts réellement effectués en direction des missions diplomatiques est presque stationnaire. Le tableau ci-dessous réalisé à partir d'un échantillon de postes est valable pour les autres postes sur la période allant de 2003 à 2006 au titre de fonctionnement.

Tableau n° 4 : Evolution des fonds réellement transférés aux missions diplomatiques sur la période de 2003 à 2006 en Franc CFA : fonctionnement

Transferts effectués par année				
	2003	2004	2005	2006
Accra	10 172 250	14 539 000	14 599 000	14 599 000
Washington	22 739 976	32 320 000	32 320 000	32 320 000
Paris	35 035 488	48 214 000	56 510 000	42 757 500
Riyad	11 349 441	31 509 000	26 609 000	26 609 000
Tokyo	22 740 561	30 321 000	31 309 000	31 309 000

Source : Ministère des Affaires Etrangères : Direction des Ressources Financières et du Matériel/Division Solde.

Au niveau des loyers la situation est plus criarde où le montant est réduit d'une année à une autre, alors même que les propriétaires à leurs niveaux les ont augmentés. Le tableau ci-après réalisé à partir d'un échantillon de postes est valable pour les autres postes sur la période allant de 2003 à 2006 au titre des loyers.

**Tableau n° 5 : Evolution des fonds réellement transférés aux missions diplomatiques
sur la période de 2003 à 2006 en FRANC CFA : loyer**

Postes	Transferts effectués par année							
	2003		2004		2005		2006	
	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits ouverts	Crédits consommés	Crédits ouverts	Crédits consommés
Abuja	49 806 000	160 031 023	49 806 000	180 923 530	40 942 000	160 652 330	40 942 000	66 157 795
Abu-dhabi	35 339 000	61 712 572	35 339 000	61 712 572	26 475 000	96 708 887	26 475 000	66 157 585
New-York	113 217 000	189 148 807	113 217 000	190 515 570	104 353 000	189 687 913	104 353 000	184 596 189
UNESCO	63 455 000	112 097 507	63 455 000	151 126 563	54 591 000	213 791 165	54 591 000	170 093 834
Tripoli	34 031 000	76 799 997	34 031 000	160 918 792	25 167 000	126 164 132	25 167 000	57 952 161

Source : Ministère des Affaires Etrangères : Direction des Ressources financières et du Matériel/Division Solde.

L'examen de ces deux (2) tableaux (tableau sur le fonctionnement et le loyer) de 2003 à 2006 montre que les échantillons de postes choisis cumulent des déficits de montants importants. Le caractère quasi constant des crédits de fonctionnement et des crédits de loyer nous paraît être la cause même du problème de **l'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale.**

Nous pouvons donc conclure que l'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale est imputable au fait que les crédits transférés aux postes diplomatiques ne sont pas en adéquation avec le coût de vie des pays accréditaires (hypothèses n°1).

- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 2

A propos du problème du caractère peu favorable du mode de détermination des éléments de salaire, nous avons pu identifier deux (2) causes :

- le caractère désuet des index de correction ;
- la pratique des taux de chancellerie.

Les index de correction permettent aux agents en poste à l'étranger de supporter dans une certaine mesure le coût de vie dans les pays de résidence. Mais malheureusement les index de correction appliqués à ce jour datent de l'année 1965 qui est celle de la prise du décret les ayant institués. Ainsi, du fait que l'Etat béninois n'a pu respecter les dispositions de l'article 2 de ce décret a donné lieu à des pratiques pas toujours scientifiques dont l'objectif vise tout simplement à rehausser un tant soit peu le pouvoir d'achat des agents en poste. En effet, l'article 2 du décret n° 149/PC/MFAFP/MAE/MFPTAS du 20 avril 1965 portant règlement sur la rémunération, les indemnités et avantages matériels divers alloués aux agents du Ministère des Affaires Etrangères stipule : « l'index de correction doit être révisé dans la même proportion, toutefois qu'il est constaté dans le pays de résidence une hausse du coût de vie de plus de 5%... »

Les taux actuels d'index de correction appliqués dans les postes se présentent comme suit :

Tableau n° 6 : Des index de correction appliqués de 1965 à ce jour dans les postes diplomatiques

N° D'ORDRE	POSTES	ZONE MONETAIRE	INDEX DE CORRECTION
1	Abidjan	Franc CFA	2, 70
2	Accra		1, 90
3	Libreville		2, 70
4	Niamey		1, 90
5	Alger	Euro	-
6	Berlin/Bonn		2, 40
7	Bruxelles		2, 35
8	Copenhague		-
9	Paris/ambassade		2, 70
10	Paris/Consulat		2, 70
11	Paris/UNESCO		2, 70
12	Rabat		3, 25
13	Tripoli		3, 20
14	Abu-Dhabi		Dollar Américain
15	Abuja	3, 25	
16	Addis-Abeba	3, 25	
17	Beïjing	3, 30	
18	Brasilia	-	
19	Jeddah	-	
20	Kinshassa	2, 60	
21	Koweït-City	3, 25	
22	La Havane	3, 20	
23	Moscou	3	
24	New-Delhi	-	
25	Lagos (Consulat)	1, 90	
26	New-York	3, 25	
27	Ottawa	3, 20	
28	Prétotia	3, 25	

29	Riyad	3, 25
30	Tokyo	4, 50
31	Washington	3, 20
32	Genève	4, 50

Source : Ministère des Affaires Etrangères : Direction des Ressources Financières et du Matériel Division Solde.

En ce qui concerne les taux de chancellerie, elle consiste en fait à la sous évaluation d'une devise par rapport à la monnaie CFA. Cette pratique consiste à donner à la devise une valeur plus petite au profit du quotient dans la conversion du salaire en Franc CFA de l'agent dans la devise.

Les taux actuels de chancellerie pratiqués dans les postes se présentent comme suit :

Tableau n° 7 : Des taux de chancellerie appliqués de 1965 à ce jour

N° D'ORDRE	POSTE	TAUX	N° D'ORDRE	POSTE	TAUX
1	Abidjan	1	17	Beijing	50
2	Accra	1	18	Brasilia	-
3	Libreville	1	19	Jeddah (Consulat)	-
4	Niamey	1	20	Kinshassa	50
5	Alger	-	21	Koweit-City	590
6	Bonn/Berlin	80	22	La Havane	250
7	Bruxelles	6	23	Moscou	210
8	Copenhague	-	24	New-delhi	-
9	Paris/Ambassade	50	25	Lagos	1
10	Paris/UNESCO	50	26	New-York	210
11	Paris/Consulat	50	27	Ottawa	200
12	Rabat	25	28	Pretoria	210
13	Tripoli	50	29	Riyadh	42
14	Abu-Dhabi	47	30	Tokyo	210
15	Abuja	210	31	Washington	210
16	Addis Abeba	210	32	Genève	113

Source : Ministère des Affaires Etrangères : Direction des Ressources Financières et du Matériel Division Solde

Au regard de ces deux (2) tableaux, nous pouvons dire que les différents taux appliqués datent de 1965 et ne sont plus améliorés à ce jour. On peut alors conclure que la cause probable du caractère peu favorable du mode de détermination des éléments de salaires reste la désuétude des taux des index de correction et des taux de chancellerie appliqués.

Nous pouvons donc formuler l'hypothèse comme suit : les index de correction et les taux de chancellerie ne s'adaptent pas aux réalités économiques de l'heure (hypothèse n° 2).

- Cause et hypothèse liée au problème spécifique n° 3

Concernant le problème spécifique de la faiblesse des recettes consulaires allouées aux postes diplomatiques, il est important de rappeler, que parmi les mesures prises pour alléger un tant soit peu la situation financière des postes diplomatiques, un arrêté interministériel a été pris par le Ministre chargé des Finances et le Ministre chargé des Affaires Etrangères ; il s'agit de l'arrêté n° 744/MFE/MAEIA/DC/SGM/DA du 02 août 2001 portant répartition des recettes consulaires.

L'article 1^{er} de cet arrêté stipule : « Les recettes consulaires perçues dans les Ambassades et Consuls sont réparties de la manière suivante :

* 50% sont affectés au poste diplomatique ayant effectué la recette à titre de ressources complémentaires ;

* 50% sont reversés au budget général de l'Etat (Trésor Public).

Au regard de l'arrêté interministériel sus-cité, 50% des recettes consulaires devraient revenir au poste diplomatique ayant effectué la recette, mais une note circulaire n° 1244 du Ministre chargé des Affaires Etrangères en date du 27 octobre 2001 portant répartition des 50% des recettes octroyées au poste diplomatique ramène la part du poste à 30%. Les 20% restant reviennent au Ministère chargé des Affaires Etrangères.

Au regard de cette analyse, on peut conclure que la cause supposée être à la base de la faiblesse des recettes consulaires allouées aux postes diplomatiques reste la réduction des recettes consulaires induite par la note circulaire n° 1244 du 27 décembre 2001 accordant 30% au lieu de 50% aux postes diplomatiques.

Au regard de tout ce qui précède, nous pouvons donc formuler l'hypothèse comme suit : « Les recettes consulaires sont insuffisantes pour certains postes diplomatiques (hypothèse n° 3).

- Cause et hypothèse liées au problème général

Les causes et les hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pas trouvé une cause générale qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant nous n'avons pas pu formuler une cause générale et par conséquent une hypothèse générale.

TABLEAU N° 8 : DE BORD DE L'ETUDE : CONTRIBUTION A L'AMELIORATION DE LA SITUATION FINANCIERES DES POSTES DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES

Niveau d'Analyse	Problématique	Objectifs	Causes (supposées être à la base des problèmes)	Hypothèses
Niveau général	Problème général L'inefficacité du mode d'allocation des ressources et de transfert de fonds aux postes diplomatiques et consulaires.	Objectif général Contribuer à l'amélioration des modes d'allocation des ressources et de transfert de fonds aux postes diplomatiques et consulaires.	Cause générale	Hypothèse générale
Niveau spécifique	Problème spécifique (1) L'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale.	Objectif spécifique (1) Identifier les moyens d'accroissement des crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale	Cause spécifique (1) Le caractère quasi constant des crédits transférés aux postes diplomatiques.	Les crédits transférés aux postes diplomatiques ne suivent pas le coût de vie des pays de résidence.
	Problème spécifique (2) Le caractère peu favorable du mode de détermination des éléments de salaire.	Objectif spécifique (2) Proposer des réformes sur le plan de la rémunération des personnels en poste à l'extérieur.	Cause spécifique (2) Les index de correction et les taux de chancellerie sont désuets.	Hypothèse spécifique (2) Les index de correction et les taux de chancellerie ne s'adaptent pas aux réalités économiques de l'heure.
	Problème spécifique (3) La faiblesse des recettes consulaires allouées aux postes diplomatiques.	Objectif spécifique (3) Proposition d'un projet d'arrêté interministériel portant répartition des recettes consulaires.	Cause spécifique (3) La réduction des recettes consulaires du fait de la note circulaire n° 1244 du 27 décembre 2001.	Hypothèse spécifique (3) Les recettes consulaires sont insignifiantes pour certains postes diplomatiques.

Après une revue de littérature, cette partie de notre étude sera consacrée au choix de la méthodologie, à la collecte et à l'analyse des données en vue d'établir le diagnostic de l'étude.

B- : Revue de la littérature

Les contributions antérieures aux problèmes spécifiques seront ici présentées ainsi que l'approche retenue pour mobiliser et analyser les données en vue d'une vérification des hypothèses.

Exposé des contributions antérieures sur l'étude

La revue de la littérature est par définition le point des connaissances sur les problèmes en résolution en matière d'approche théorique et empirique.

Dans le cadre de toute recherche ou écrit scientifique, une revue de littérature doit intervenir après le ciblage de la problématique et le choix du sujet de mémoire, car elle permet de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur le sujet ou le domaine abordé.

C'est la raison pour laquelle nous allons essayer de mettre en exergue les approches de certains auteurs qui ont totalement ou partiellement abordé les problèmes évoqués dans notre travail et que nous avons choisi de résoudre.

Notre recherche documentaire n'ayant donné aucune documentation qui traite spécifiquement de la situation financière des postes diplomatiques et consulaires, notre revue de littérature va donc porter sur les problèmes spécifiques soulignés dans notre travail et évoqués dans le mémoire de formation du cycle supérieur du Centre de Formation professionnelle de l'administration Centrale des Finances par KOBO Boniface.

Pour le problème spécifique de l'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale, il est souhaitable de rétablir à court terme, le transfert des crédits de fonctionnement avec l'application des taux de chancellerie et d'envisager à moyen terme, de tenir compte des propositions budgétaires réelles des postes diplomatiques et consulaires, au-delà de toute

restriction d'une part, et de penser plutôt à une délégation semestrielle des crédits qu'à celle trimestrielle actuellement en cours (Etude diagnostique de la situation financière des postes diplomatiques et consulaires CFACF promotion 2000-2001).

Pour le problème spécifique du caractère peu favorable du mode de détermination des éléments de salaire, « les éléments de rémunération des fonctionnaires béninois en mission diplomatique sont définis, et sont affectés d'un coefficient appelé index de correction et qui doit être en adéquation avec le coût de vie dans le pays de résidence... » Comme il est constaté ces augmentations ne correspondent en rien à l'évolution du coût de vie dans les pays. Le constat fait est valable pour toutes les missions diplomatiques du Bénin. En d'autres termes, le décret 149/PC/MFAEP/MAE/MFPTAS du 20 avril 1965 qui avait prévu entre autres que : « ... Si une hausse du coût de la vie de plus 5% est constatée dans le pays étranger, l'index de correction est relevé dans la même proportion » ; n'a jamais connu une révision malgré la tendance à la hausse constatée dans les pays accréditaires (KOBO boniface 2001 cité supra).

Point de vue de certains auteurs

- L'amélioration des conditions de vie des postes diplomatiques passe par la globalisation des moyens de fonctionnement. Cette globalisation permet de regrouper au sein d'une enveloppe unique les moyens affectés à diverses dépenses de fonctionnement et de les rendre ainsi fongible. Elle a pour objectif d'accorder aux postes la plus grande autonomie possible dans la gestion de leur budget de fonctionnement et de les mettre en mesure d'optimiser l'utilisation des crédits qui leur sont accordés. (Décision du Gouvernement Français : Gestion des moyens financiers des postes diplomatiques lithp://www. Diplomatie ; gouv fr : juillet 2005).
- L'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques nécessite la rationalisation de l'utilisation des ressources humaines financières et matériels mises à la disposition des postes diplomatiques de façon à les mettre en adéquation avec les missions assignées à chacun de ces postes. (Décision du Conseil des ministres en date du 24 août 2006, Bénin)

PARAGRAPHE 2- : CHOIX DE LA METHODOLOGIE : APPROCHE THEORIQUE ET EMPIRIQUE

La méthodologie apparaît comme un outil qui sert à mieux identifier l'outil d'analyse des données et produire des informations utiles à des analyses subséquentes.

Le choix de la méthodologie nous permettra dans un premier temps de retenir une approche théorique et dans un second temps une approche empirique pour la vérification des hypothèses.

A- Approche théorique retenue

Parmi les outils d'analyse des données disponibles à savoir : les théories et modèles, les repères et normes, les seuils de décision notre choix portera sur les seuils de décision.

Le seuil de décision sera appliqué dans notre cas aux données recueillies par le guide d'entretien.

Ainsi à l'issue des entretiens avec les agents du Ministère des Affaires Etrangères, les réponses identiques recueillies auprès de la majorité seront retenues comme étant les causes réelles des problèmes spécifiques.

B- Approche empirique retenue

Il est important de préciser la technique et les outils de collecte, de dépouillement et de présentation des données adaptées à l'étude en question.

Pour collecter les données nécessaires à notre étude, nous allons faire une étude par sondage en utilisant un guide d'entretien soumis à une étude statistique. La partie tirée de la population constitue un échantillon.

L'échantillon pris en compte par le guide d'entretien sera un sous ensemble de quinze (15) personnes ressources ayant été dans les cinq dernières années en

fonction dans les postes diplomatiques et consulaires et ayant souffert de la situation financière difficile desdits postes.

La phase de dépouillement des données recueillies sur le terrain fera l'objet d'un dépouillement manuel. Nous utiliserons comme outils de présentation des données, des tableaux. La méthodologie de mobilisation des données et de vérification des hypothèses étant choisie, nous allons à présent passer à la collecte et à l'analyse des données.

SECTION 2- COLLECTE ET ANALYSE DES DONNEES

Afin de vérifier les hypothèses précédemment émises et d'établir le diagnostic relatif à chacun des problèmes spécifiques, nous nous sommes rapprochés de certains agents ayant été en poste dans les Ambassades et les Consulats Généraux.

Les données collectées seront présentées puis analysées.

PARAGRAPHE 1- COLLECTE ET PRESENTATION DES DONNEES

I- PREPARATION ET REALISATION DE LA COLLECTE

A- Présentation du guide d'entretien

Dans le but de collecter des données utiles, nous avons élaboré un guide d'entretien.

Le guide d'entretien soumis à l'attention des agents diplomatiques a pris en compte les mêmes problèmes relatifs aux difficultés financières des postes diplomatiques et consulaires.

Cet outil de collecte de données appelé guide d'entretien est présenté en annexe n° 1.

B- Réalisation de la collecte

N'étant pas en mesure d'interroger tous les diplomates concernés, le guide d'entretien a été adressé aux échantillons précédemment retenus.

Ces individus ont eu l'amabilité de nous accorder des entretiens au cours desquels nous leur avons posé les questions en prenant soin de leur expliquer le bien fondé de cette enquête et l'intérêt de la véracité de leurs réponses pour la réalisation de notre mémoire.

Soulignons que ces enquêtes ont été réalisées à Cotonou dans l'enceinte du Ministère des Affaires Etrangères pendant le mois d'Avril – Mai 2007.

II- PRESENTATION DES DONNEES RECUEILLIES

Les enquêtes réalisées nous ont permis d'avoir les informations ci-après, exploitables pour notre étude.

A- présentation des données relatives à l'insuffisance des transferts de crédits

Dans le but de connaître les raisons qui sous tendent l'insuffisance des transferts de crédits dans les postes diplomatiques, nous avons eu des entretiens avec quelques uns des agents concernés. Les données consignées dans le tableau ci-dessous ont permis de déterminer les causes réelles de ce problème.

Tableau n° 9 : Causes réelles de l'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyer en monnaie nationale

Libellées	Fréquence absolue	Fréquence relative %
Les crédits transférés sont presque les mêmes d'une année à l'autre	14	90%

Les charges de fonctionnement et de loyer augmentent d'année en année.	01	10
La surévaluation de la Monnaie Locale	00	00
Total	15	100

Source : Résultat de nos enquêtes

B- Présentation des données relatives au caractère peu favorable du mode de détermination des éléments de salaire

Dans le but de connaître les raisons qui sous tendent le caractère peu favorable du mode de détermination des éléments de salaire du personnel diplomatique à l'extérieur, nous avons eu des entretiens.

Les données consignées dans le tableau ci-dessous ont permis de déterminer les causes réelles de ce problème.

Tableau n° 10 : Causes réelles du caractère peu favorable du mode de détermination des éléments de salaire

Libellés	Fréquence absolue	Fréquence relative %
Les index de correction et les taux de chancellerie doivent être réévalués	15	100
Le montant élevé du SMIG	00	00
Total	15	100

Source : Résultats de nos enquêtes

C- Présentation des données relatives à la faiblesse des recettes consulaires

Dans le but de connaître les raisons qui sous tendent la faiblesse des recettes consulaires, nous avons eu des entretiens avec certains agents diplomatiques.

Les données consignées dans le tableau ci-dessous ont permis de déterminer les causes réelles de ce problème.

Tableau n° 11 : Causes réelles de la faiblesse des recettes consulaires allouées aux postes diplomatiques

Libellés	Fréquence absolue	Fréquence relative %
La note circulaire n° 1244 du 27 décembre 2001	01	07
Les recettes consulaires effectuées aux postes diplomatiques sont insuffisantes	04	26
Recettes consulaires varient d'une période à l'autre	10	67
Total	15	100

Source : Résultat de nos enquêtes

PARAGRAPHE 2 : ANALYSE DES DONNEES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC.

L'analyse des résultats de la collecte nous permettra dans cette partie de l'étude d'apprécier le degré de validité des hypothèses pour enfin formuler les éléments de diagnostic.

I- Analyse des données et vérification des hypothèses

Avant de faire l'Analyse des données, il importe de mettre en exergue les difficultés rencontrées et les limites des données recueillies.

- Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées lors de la réalisation des enquêtes se situent au niveau des cadres rencontrés.

Au nombre de ces difficultés, les problèmes suivants ont été identifiés :

- * l'indisponibilité de certaines personnes ressources pouvant nous renseigner.
- * La réticence de certains agents diplomatiques pouvant nous fournir des informations.
- * Le secret professionnel et le caractère confidentiel de certains documents. En effet, sur la plupart des documents du Ministère sont marqués « confidentiels » ; et le personnel estime que le stagiaire n'en a pas accès.

- Limites des données recueillies

Les limites concernent essentiellement l'insuffisance des informations collectées et leur qualité.

Le seul handicap à nos résultats réside dans le fait que nous nous sommes contentés essentiellement des entretiens avec les agents sur place au lieu de parcourir les quinze postes diplomatiques ayant fait l'objet de notre enquête. Nous n'avons donc pas eu la possibilité de vérifier l'exactitude de certaines informations dans les postes concernés ; Les différents fax envoyés aux postes sont restés sans suite.

A- Analyse des données

Une observation globale des résultats des enquêtes permet de présenter les analyses suivantes :

- concernant les causes réelles du caractère quasi-constant des crédits transférés aux postes diplomatiques ; (problème spécifique n° 1).

* 90% des enquêtés pensent que les crédits transférés vers les postes sont presque les mêmes d'une année à une autre.

* 10% estiment que les charges de fonctionnement et de loyer augmentent d'année en année.

* 00% des enquêtés ont confirmé que la surévaluation de la monnaie locale est la cause réelle du caractère quasi-constant des crédits transférés.

- Pour les causes réelles du caractère désuet des index de correction et des taux de chancellerie (problème spécifique n° 2) :

* 100% des enquêtés ont avancé comme proposition, la désuétude des taux de chancellerie et des index de correction.

* 00% des enquêtés pensent qu'il faut augmenter le SMIG.

- Quand au problème spécifique n° 3 : causes réelles de la faiblesse des recettes consulaires :

* 07% des enquêtés estiment que cette faiblesse est due à la note circulaire n° 1244 du 27 décembre 2001, du Ministre des Affaires Etrangères et de l'Intégration Africaine, note qui répartie les 50% des recettes consulaires à la mission diplomatique ayant effectuée la recette (30%) et 20% à la centrale).

* 26% estiment que les recettes consulaires sont insuffisantes.

* 67% pensent que les recettes consulaires varient d'une période à une autre et ne saurait être la cause des difficultés financières du poste.

B- Vérification des hypothèses

- Il ressort de l'analyse des données obtenues sur le problème spécifique n°1 que les crédits transférés aux postes diplomatiques sont presque les mêmes chaque année.

« Or le prix des biens et service nécessaires au bon fonctionnement des postes diplomatiques augmente. Par conséquent, on peut conclure que l'hypothèse spécifique n° 1 formulée comme suit « les crédits transférés aux postes

diplomatiques ne suivent pas le coût de vie des pays de résidence » se trouve alors confirmée.

- pour l'analyse des données obtenues sur le problème spécifique n° 2, il en ressort que les index de correction et les taux de chancellerie doivent être corrigés. En effet, les index de correction et les taux de chancellerie appliqués à ce jour datent de 1965, le décret les ayant institué est le décret n° 149/PC/MFEP/MFTTAS du 20 avril 1965. Le coût de vie en 1965 date de la prise de ce décret et ce jour où il est encore en vigueur n'est pas le même. Par conséquent, on peut conclure que l'hypothèse spécifique n° 2 formulée comme suit « les index de correction et les taux de chancellerie ne s'adaptent pas aux réalités économiques de l'heure » se trouve aussi vérifiée.
- Pour l'analyse des données obtenues sur le problème spécifique n° 3, il en ressort que l'hypothèse spécifique n° 3 formulée comme suit « les recettes consulaires sont insignifiantes pour certains postes diplomatiques » n'est vérifiée qu'à 26%.

II- ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Cette partie de notre étude sera consacrée à l'établissement des diagnostics relatifs à chaque problème spécifique.

A- Diagnostic du problème spécifique n° 1

La réalisation des enquêtes sur le terrain par le biais du guide d'entretien (en annexe n° 1), nous a permis de collecter un certain nombre de données. Après l'analyse de ces données, nous avons pu vérifier les hypothèses précédemment émises. Il en ressort que les causes supposées être à la base du problème spécifique n° 1 et du problème spécifique n° 2 en sont les causes réelles.

Ainsi l'élément du diagnostic du problème spécifique n° 1 est libellé comme suit : « les crédits transférés aux postes diplomatiques ne sont pas en adéquation avec le coût de vie des pays de résidence ».

B- Diagnostic du problème spécifique n° 2

La même enquête a permis de collecter des données dont l'analyse nous a permis de vérifier les hypothèses précédemment émises. Ainsi l'élément de diagnostic du problème spécifique n° 2 est libellé comme suit : « les index de correction et les taux de chancellerie ne s'adaptent pas aux réalités économiques de nos jours ».

C- Diagnostic du problème spécifique n° 3

Ici, l'hypothèse spécifique n'étant pas confirmée, il importe de prendre en compte, l'hypothèse la plus plausible. Ainsi le contenu du diagnostic du problème spécifique n° 3 est libellée comme suit « les recettes consulaires varient d'une année à une autre ».

CHAPITRE DEUXIEME

CHAPITRE DEUXIEME

LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE POUR L'AMÉLIORATION
EFFECTIVE DE LA SITUATION FINANCIERE DES POSTES
DIPLOMATIQUES

Comme l'indique le titre du chapitre, nous essayerons de proposer quelques approches de solutions aux problèmes spécifiques dont nous avons fait cas tout au long de notre étude, et les conditions de mise en œuvre de ces solutions.

SECTION 1 : APPROCHES DE SOLUTIONS

« Apporter solution à un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes réelles se trouvant à la base du problème ».

Ainsi, nous proposerons dans cette rubrique, quelques approches de solutions pour enrayer les causes relatives aux problèmes spécifiques identifiés au cours de l'étude.

PARAGRAPHE 1- : APPROCHE DE SOLUTIONS POUR LE PROBLEME **SPECIFIQUE N° 1 : L'INSUFFISANCE DES TRANSFERTS** **DE CREDITS DE FONCTIONNEMENT ET DE LOYER**

A- Approche de solution par rapport au crédit de fonctionnement

Au regard de tout ce qui précède, nous constatons qu'il existe un grand écart entre les propositions budgétaires des missions diplomatiques et les dotations qui leur sont réellement allouées. Cette situation couplée avec le retard dans le positionnement des comptes des représentations diplomatiques, aggravent l'amenuisement de leur pouvoir d'achat.

Eu égard à ce constat, il est souhaitable que les crédits transférés tiennent compte des propositions budgétaires réelles des postes diplomatiques et consulaires, au-delà de toute restriction, et de penser plutôt à une délégation semestrielle des crédits qu'à celle trimestrielle actuellement en cours.

Il est souhaitable également que la délégation soit faite à termes échus. Ceci a l'avantage de permettre au poste diplomatique de faire son planning de dépenses sur six (6) mois et de maîtriser ses besoins sur une période plus longue et d'éviter l'accumulation d'impayés.

Ces propositions, si elles venaient à être adoptées, permettraient à défaut de donner aux missions diplomatiques, un pouvoir d'achat qui soit à la hauteur du coût de vie dans le pays de résidence, de réduire à court terme, la dégradation de leur capacité à consommer. Elles permettraient en outre au Ministère chargé des Finances d'avoir l'opportunité d'interdire l'accumulation des impayés. Car, une allocation de crédits basée sur les propositions budgétaires des missions diplomatiques assortie d'une périodicité semestrielle de délégation de crédits, contribuerait à prendre en compte, les prix réellement pratiqués dans les pays de résidence. Elle permettra également de faire des projections réalistes sur le coût de fonctionnement desdites missions.

B- Approche de solution au sujet des crédits de loyer

Les appartements pris en location par l'Etat béninois pour abriter, soit la chancellerie ou la résidence, soit pour servir de logement aux diplomates, sont à l'origine de nombreuses difficultés allant même jusqu'à la menace d'expulsion de la part des propriétaires. Le transfert des crédits de loyer connaît le même retard que celui des crédits de fonctionnement. Ces crédits sont délégués trimestriellement. Compte tenu de l'épineux problème que constitue la menace des propriétaires en cas de paiement tardif, il est souhaitable que, la périodicité trimestrielle actuelle, soit corrigée par des crédits semestriels.

Il est souhaitable en outre, à long terme que l'Etat béninois puisse mettre en œuvre une politique d'acquisition d'appartements et d'immeubles par l'intermédiaire des missions diplomatiques dans les pays de résidence. Ces acquisitions pourraient se faire au moyen d'emprunts bancaires plus intéressants dans les pays de résidence. Le remboursement des emprunts se fera avec les délégations normales de crédits de loyer.

A terme échu, ces biens deviendront la propriété de l'Etat béninois. En cas de suppression du poste ou de son déplacement, les bâtiments seront mis en location et rapporteront des devises à l'Etat.

Cette approche, si elle venait à être mise en œuvre, éviterait de dépenser plus qu'il ne fallait. De même, elle permettrait à l'Etat, de disposer de beaucoup

d'appartements à l'étranger, favorisant ainsi, une réduction drastique des dépenses à long terme.

PARAGRAPHE 2- : APPROCHE DE SOLUTION POUR LE PROBLEME

SPECIFIQUE N° 2 : LE CARACTERE PEU FAVORABLE DU MODE DE DETERMINATION DES ELEMENTS DE SALAIRE

Les taux de chancellerie et les index de correction permettent au personnel en poste de supporter dans une certaine mesure le coût de vie dans les pays de résidence, mais le constat, aujourd'hui est que, les taux appliqués datent de 1965 et ne tiennent pas compte des réalités économiques de nos jours.

Dans ce cadre, il est souhaitable que les taux de chancellerie et les index de correction, soit revus et corrigés. A défaut de les changer, il est urgent à court terme, de mettre en application l'article 2 du décret n° 149/PCMFAEP/MAE/MFPTAS du 20 avril 1965 qui prévoit entre autres que : « ...si une hausse du coût de la vie de plus de 5 pour cent est constatée dans le pays étranger, l'index de correction est relevé dans la même proportion ». si ce procédé venait à être adopté, il aura l'avantage de rapprocher le salaire du diplomate dans le pays d'accréditation du salaire moyen payé dans ce pays et d'éviter que certains diplomates soient payés en dessous du SMIG dans le pays où ils sont en poste.

Etant donné que le fonctionnaire en poste à l'étranger ne peut être considéré comme le dernier agent dans le pays de résidence, les agents payés à un faible indice, dont le salaire ne peut coïncider qu'au salaire minimum du pays accréditaire, bénéficieront d'un complément à hauteur d'un pourcentage de ce salaire minimum. Le taux de chancellerie à appliquer tiendra compte de ces préoccupations.

Enfin, il est souhaitable que la délégation de crédit de salaire s'effectue semestriellement, qu'elle se fasse à terme échu et que les retards soient radicalement évités.

Cette approche, si elle venait à être adoptée permettrait d'éviter des découverts bancaires qui à long terme sont des modes de paupérisation de l'agent.

SECTION 2 : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS

L'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions ci-dessus proposées.

Pour ce faire, l'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra être complète que lorsque d'autres dispositions importantes seront prises en vue d'assurer une efficacité des solutions à mettre en œuvre.

C'est dans cette logique que nous proposons de faire quelques recommandations aussi bien à l'endroit du Ministère des Affaires Etrangères : la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ; à la Direction Générale du Budget : Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ; à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) : Service de la Trésorerie ; et aux Représentations diplomatiques.

Avant de faire des recommandations spécifiques à l'endroit des Structures énumérées ci-dessus, il importe de faire une recommandation générale ayant trait à la révision des textes en vigueur dans ce domaine. A cet effet, il convient de rappeler que le décret n° 149/PC/MFAEP/MAE/MFPTRAS du 20 avril 1965 portant règlement sur la rémunération, les indemnités et avantages matériels divers alloués aux agents du Ministère des Affaires Etrangères est vieux de quarante deux (42) ans et n'a jamais connu, ni de révision formelle, ni une pleine application. Dans un futur très proche, il est recommandable que, ce décret connaisse une application réelle de ces dispositions, dans le sens de la révision des index de correction sur toute la période couverte par la non-révision.

Consciente de la situation financière dramatique des postes diplomatiques, le Conseil des Ministre du Bénin a adopté le 16 septembre 1998, les conclusions du séminaire sur l'évaluation de la diplomatie béninoise sous le renouveau démocratique. Ce séminaire avait entre autres mesures recommandé de réviser le décret sus-cité en vue d'adapter ses dispositions aux réalités actuelles.

De même, les différentes missions d'inspection dépêchées par le Ministère chargé des Finances ⁽¹⁾ dans les représentations diplomatiques et consulaires du Bénin ont pu se rendre compte des difficultés auxquelles sont confrontés nombre d'agents du fait de la modicité de leurs salaires.

Pour améliorer cette situation qui pousse les intéressés à recourir très souvent aux découverts bancaires, les rapports de ces missions d'inspection recommandent généralement la révision des salaires pour permettre aux intéressés de faire face efficacement à leur fonction de représentation. Confère les communications ci-après :

- Communication n° 1789/00 ; Relevé des Décisions Administratives n°43/SGG/Rel du 26 octobre 2000.
- Communication n° 1888/00 ; relevé des décisions Administratives n°45/SGG/Rel du 09 novembre 2000 ;
- Communication n° 1970/00 ; relevé des Décisions Administratives n°47/SGG/rel du 23 novembre 2000 ;
- Communication n° 1724/02 ; Relevé des Décisions Administratives n°45/SGG/Rel du 07 novembre 2002.

En effet, depuis 1965, le coût de la vie dans chacun des pays où est représenté le Bénin a enregistré des hausses successives rendant le quotidien de plus en plus difficile pour les agents de l'Etat en poste.

Il en découle pour les intéressés un sentiment de profonde frustration par rapport à leurs homologues des autres pays y compris ceux d'Afrique. Cette situation qui remonte à 1965 commence par porter atteinte à l'image de notre pays.

Les exemples ci-après permettent d'illustrer l'inadéquation des salaires servis aux agents Permanents de l'Etat et aux recrutés locaux en service dans nos missions diplomatiques et consulaires avec les réalités des pays d'accueil.

1^o) France

Le Salaire Minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) en France est aujourd'hui de mille cent quatre vingt deux (1 182) euros soit sept cent soixante quinze mille trois cent quarante et un (775 341) FCFA, pour une durée de travail hebdomadaire de 35 H. Ce salaire ne prend pas en compte les divers avantages sociaux et les indemnités professionnelles auxquels peut prétendre l'agent payé au SMIC ⁽¹⁾.

Par rapport au SMIC de 1965, année du décret 149, le SMIC de 2006 a connu un taux de croissance de l'ordre de 500%. La législation française impose le paiement du SMIC aux recrutés locaux.

Or, nombre d'Agents Permanents de l'Etat, dont des cadres travaillant avec ceux-ci sont à des niveaux de rémunération nettement inférieurs au SMIC.

2^o) Nigeria

En ce qui concerne le Nigeria, voisin du Bénin, la moyenne de l'augmentation des prix des denrées de première nécessité sur la période 2001-2006 est de l'ordre de 50 à 80%.

Sur la même période, les frais de scolarité à l'école française fréquentée par les enfants des diplomates francophones ont enregistré une hausse moyenne de 50%. Quant aux loyers, ils ont plus que doublé.

3^o) Japon

S'agissant du Japon où le Bénin est présent diplomatiquement depuis 2003, les frais scolaires annuels pour les enfants étrangers s'établissent comme ci-après :

- maternelle : 968 000yen soit 4 965 840 FCFA ;
- cours élémentaire : 992 00 yen soit 5 088 960 FCFA ;
- 1^{er} cycle du secondaire : 1 204 050 yen soit 6 176 776, 5 CFA ;

- Par rapport au barème des remboursements effectués par l'Etat, les frais supportés par les agents se présentent comme ci-après :

a°) Enseignement primaire

Prise en charge par le Ministère des Affaires Etrangères de la totalité des frais d'études (Assurance médicale incluse). Les frais de fournitures scolaires, d'uniforme et de la pension sont à la charge de l'agent.

b°) Enseignement secondaire

Participation du Ministère aux frais d'études (non compris les fournitures scolaires, l'uniforme et la pension) dans les proportions suivantes :

- 25% lorsque l'agent n'a qu'un enfant ;
- 50% lorsque l'agent a deux (2) à trois (3) enfants ;
- 75% lorsque l'agent a quatre (4) à dix (10) enfants.

Dans l'hypothèse d'un couple à deux (2) enfants fréquentant le secondaire, la participation du cadre sera de : $\frac{5\,962\,086\text{ FCFA} + 6176\,776,5\text{ FCFA}}{2}$ soit **6 069 431 FCFA**.

Il convient d'ajouter les frais non supportés par l'Etat, à savoir ceux relatifs aux fournitures, à l'uniforme, au transfert et à la pension.

Les prix des denrées de première nécessité connaissent également une hausse vertigineuse.

- s'il est vrai que dans le contexte actuel notre pays ne peut aligner les avantages qu'il accorde à ses agents sur ceux offerts par d'autres pays aux leurs, il est cependant impérieux d'actualiser les deux éléments de fixation des salaires que sont l'index de correction et le taux de chancellerie pour éviter de faire perdurer une situation qui commence à compromettre l'action du Ministère des Affaires Etrangères et même la suivie des agents en poste.
- S'agissant des monnaies dans lesquelles s'effectuent les paiements, elles ont également connu des modifications profondes notamment des réévaluations

par rapport au FCFA. Certains pays ont même changé de monnaie, c'est le cas des pays membres de l'Union européenne avec l'euro dont la parité est de 1 euro = 655, 957 FCFA.

La non-révision des taux de chancellerie appliqués aux différentes devises est souvent à la base des requêtes de certaines de nos représentations réclamant le paiement de leurs salaires, en une autre devise que celle du pays d'accueil, notamment en dollar américain.

- De même, la non-révision des index de correction dans les postes créés avant l'an 2000, a eu pour conséquence de maintenir les salaires des agents qui y servent à des niveaux insuffisants. Mais, en opérant la révision des index de correction sans modifier les taux de chancellerie, nous aboutirons à un accroissement considérable de la masse salariale, d'où la nécessité d'agir simultanément sur les deux (2) éléments pour atteindre le double objectif visé qui est d'une part de rapprocher les taux de chancellerie appliqués aux monnaies de paiement des réalités actuelles des cours de ces monnaies.
- En ce qui concerne les ambassades établies dans les pays africains dont le taux de chancellerie de la monnaie ou devise par rapport au FCFA est constant et égal à 1, et dont les index de correction sont inférieurs à 3, il convient d'améliorer seulement les index de correction et de les uniformiser à quatre (4).

Au delà de ces recommandations d'ordre général, il apparaît opportun de faire quelques recommandations à l'endroit des structures administratives et financières qui interviennent dans la chaîne de délégation de crédits aux postes diplomatiques. Il s'agit du Ministère en charge des Affaires Etrangères et du Ministère en chargé des finances.

**PARAGRAPHE 1- : RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES POSTES
DIPLOMATIQUES ET DU MINISTERE EN CHARGE DES
AFFAIRES ETRANGERES**

En ce qui concerne les postes diplomatiques, afin, d'éviter les retards dans la délégation de crédit, les postes doivent faire connaître au moins un mois avant

l'échéance les charges nouvelles. Cela a pour avantage d'éviter que les services financiers du Ministère en charge des Affaires Etrangères reconduisent les mêmes crédits lors de l'engagement.

En outre, il est souhaitable que les recrutements locaux se fassent effectivement dans le pays d'accréditation. L'avantage ici est que l'Etat béninois n'aura pas à supporter les frais de rapatriement et de bagage lors du retour de ces agents.

- pour le ministère en charge des Affaires Etrangères spécifiquement, il est souhaitable d'envisager à moyen terme la réduction du nombre des postes diplomatiques et d'avoir des postes à plusieurs juridictions. Cette politique permettra de réduire considérablement le montant des crédits à transférer chaque année. A ce jour, l'Etat béninois doit dépenser difficilement douze (12) milliards annuellement pour assurer et entretenir les postes diplomatiques et consulaires.
- Compte tenu de l'urgence de ces dépenses, des erreurs répétées sont fréquentes d'où la nécessité pour les agents chargés du traitement d'une attention particulière.

Il est aussi nécessaire de motiver les agents chargés du traitement parce que les postes diplomatiques apparaissent comme un travail de plus pour chacun des agents se trouvant sur la chaîne de transfert de crédit aux postes diplomatiques.

Il est tant aussi urgent que le Ministère en charge des Affaires Etrangères prenne désormais le traitement de ces dépenses en mains depuis l'engagement jusqu'à la destination au Trésor.

En outre, il faut que les agents du Budget : Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ne soient plus considérés comme des agents du Ministère en charge des Affaires Etrangères (MAE) ; en effet, ce sont les agents du Budget qui engagent, saisissent valident et transmettent les dossiers non seulement au Contrôle Financier mais, jusqu'à réception des bordereaux de la trésorerie (DGTCP) vers la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour le virement à proprement parlé.

PARAGRAPHE 2 : RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES STRUCTURES FINANCIERES

Les recommandations suivantes concernent :

- la Direction Générale du budget : la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;
- le contrôle Financier (CF) ;
- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

Pour la Direction de l'Exécution du Budget, il est nécessaire de renforcer le personnel afin que les dossiers des postes diplomatiques ne connaissent pas de retard, car il arrive que le seul mandataire en charge du Ministère des Affaires Etrangères soit débordé et ceci est souvent la cause du retard du dépôt des titres au Trésor.

- Pour le Contrôle Financier, il est souhaitable que le Contrôle soit allégé ⁽¹⁾ et accéléré pour que les dossiers parviennent vite au Trésor.
- Enfin, la Direction générale du Trésor et de la Comptabilité Publique est la structure au bout de la chaîne, c'est elle qui finalise le travail et procède au virement. Il est opportun de considérer les dépenses des postes diplomatiques comme des dépenses prioritaires et urgentes à l'exemple des dépenses d'évacuation sanitaire.
- L'application effective et correcte de toutes les solutions proposées demandent le soutien de toutes les autorités dotées du pouvoir de nomination.

A ce titre, il est urgent de faire procéder à la nomination des attachés financiers dans les postes diplomatiques afin qu'ils puissent participer effectivement à la gestion financière des postes diplomatiques et permettre l'intégration de la comptabilité des postes diplomatiques à la Comptabilité de l'Etat.

⁽¹⁾ Lorsqu'il manque une pièce, le Contrôle Financier rejette systématiquement le dossier ; il est souhaitable à l'avenir que le Ministère des Affaires Etrangères soit invité pour remettre ce document afin que les postes diplomatiques ne soient pas pénalisés.

CONCLUSION

CONCLUSION

La présente étude sur l'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques nous a permis de déceler l'existence de certains problèmes auxquels les Représentations Diplomatiques du Bénin sont confrontées. Ces différents problèmes sont de véritables handicaps au rayonnement du Bénin.

Dans le souci de résorber ces problèmes, nous proposons une démarche en trois (3) étapes :

- la première étape à consister à recenser les problèmes possibles et à dégager les problèmes spécifiques ;
- la deuxième étape à consister à identifier des causes qui sont à la base des problèmes soulevés et à poser des hypothèses pour vérifier ces causes ;
- Enfin la troisième étape a été de proposer des solutions et des conditions pour une réalisation de ces solutions.

En ce qui concerne les problèmes essentiels soulevés, nous avons estimé que l'insuffisance des transferts de crédits de fonctionnement et de loyer est l'une des causes des difficultés financières des postes diplomatiques et qu'il faille revoir les textes et les actualiser. Cette solution à non seulement l'avantage d'améliorer les crédits de fonctionnement, mais aussi les salaires et avantages perçus par les agents en poste.

Les solutions proposées ne peuvent aboutir que lorsque les recommandations à l'endroit des structures intervenant sur toute la chaîne d'engagement jusqu'à la réception des titres destinés aux postes diplomatiques seront mises en œuvre.

D'autres initiatives et recherches pour l'amélioration de la situation financière des postes diplomatiques méritent d'être engagées, c'est le cas de la problématique de la nomination, et de la gestion efficiente des attachés financiers dans les postes diplomatiques. En effet, cette nomination suit une procédure à la fois longue et lourde qui fait intervenir la Direction Générale du Trésor le Ministère en charge des Finances et le Ministère chargé des Affaires Etrangères.

BIBLIOGRAPHIE

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GENERAUX

- Pierre et Marie Gandement J. Molinier : finances Publiques Budget / Trésor Tome 1 éditions. MONTCHRESTIEN ;
- Philip Lorie : finances Publiques Problèmes Généraux et Droit Budgétaire et Financier éditions CUJAS, France 1983

II- TEXTES INTERNATIONAUX

- Convention de Vienne sur les Relations Diplomatiques du 16/ avril 1961 ;
- Convention de Vienne sur les Relations Consulaires du 24 avril 1963.


III- TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Loi 90-32 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin ;
- Loi n° 86-013 du 26 février 1986 portant Statut Général des Agents Permanents de l'Etat ;
- Décret n° 59-222 du 15 décembre 1959 portant règlement sur la rémunération, les indemnités et avantages matériels divers alloués aux fonctionnaires des administrations et établissements Publics de l'Etat.
- Décret n°2006-748 du 31 Décembre 2006 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère des affaires Etrangères.
- Décret n°2006-616 du 23 novembre 2006 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances.
- Arrêté n°002/MAE/DC/SGM/DA/DJADH du 20 février 2007 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction des Ressources Financiers et du Matériel.

IV- MEMOIRE

KOHO Boniface : Etude Diagnostique de la Situation Financière des Postes Diplomatiques et Consulaires du Bénin. Mémoire de Fin de Formation du Cycle supérieur du centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances, 2000-2001.

ANNEXES



ANNEXES N° 1 : GUIDE D'ENTRETIEN

- 1- Y-a-t-il des agents diplomatiques qui perçoivent un salaire inférieur au SMIG du pays d'accueil ?
- 2- Quel est le mode de calcul des salaires ?
- 3- Quel est approximativement le montant des recettes consulaires ?
- 4- La part allouée à votre poste vous permet d'assurer un tant soit peu vos difficultés de fonctionnement ?
- 5- Que faire pour améliorer la situation difficile des agents en postes ?
- 6- Les crédits délégués à votre Poste évolue t-il d'année en année ?
- 7- Les charges de fonctionnement et de loyer augmentent elle d'année en année ?
- 8- La monnaie du pays d'accréditation est-elle trop forte par rapport aux transferts effectués par le Bénin ?
- 9- Que préconisez-vous pour un mode efficace de calcul des salaires ?
- 10- Le caractère élevé du SMIG dans le pays d'accueil est-il la raison de la faiblesse de votre revenu ?

**ANNEXE N° 2 : ETAT RECAPITULATIF DES CADRES EN SERVICE DANS LES
REPRESENTATIONS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES**

N°	POSTES	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Catégorie D	Catégorie E	R.L.	Total
1	Abidjan	2	0	3	3	0	11	19
2	Abu-Dhabi	1	1	1	0	0	4	7
3	Abuja	4	2	3	1	1	7	18
4	Accra	4	3	2	3	1	8	22
5	Addis-Abéba	4	0	1	0	0	14	19
6	Beijing	7	0	1	0	0	9	17
7	Bonn	3	0	2	2	0	8	15
8	Bruxelles	11	0	1	1	0	14	27
9	Copenhague	2	0	0	0	0	3	5
10	Djeddah	1	1	0	1	0	5	8
11	Genève	6	2	0	0	0	8	16
12	Kinshasa	3	3	0	1	0	11	18
13	Koweït	1	1	0	0	0	5	7
14	La Havane	3	0	0	3	0	11	17
15	Lagos	1	2	0	2	0	8	13
16	Libreville	2	1	1	1	0	11	16
17	Moscou	6	0	2	1	1	6	16
18	New-york	9	0	0	1	1	12	23
19	Niamey	1	0	1	0	0	8	10
20	Ottawa	2	0	0	0	0	6	8
21	Paris	13	1	0	5	0	10	29
22	Prétoïia	3	1	0	2	0	6	12
23	Rabat	4	0	0	1	0	8	13
24	Riyadh	3	0	0	0	0	6	9
25	Tokyo	2	0	0	0	0	3	5
26	Tripoli	2	2	0	0	0	10	14
27	Unesco	5	0	0	2	0	4	11
28	Washington	4	2	0	2	0	11	19
29	Consulat Paris	1	1	0	0	0	0	2
30	Brasilia	1	1	1	0	0	02	5
	Total	111	24	19	32	4	230	420

Source : Service Solde / Direction des Ressources Financières et du Matériel.