



REPUBLIQUE DU BENIN
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU DIPLOME
D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES ET DU TRESOR

OPTION :
Administration des
Finances

FILIERE :
Administration des Finances et
du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE
2006-2007

THEME :
**CONTRIBUTION POUR UNE EFFICACITE DANS
LA GESTION DE L'AIDE EXTERIEURE AU BENIN**

Réalisé et soutenu par :
YEKPON T. Daladier Caryl

Sous la Direction de :

Maître de stage :
M. Oumorou SEREKI
Chef du Service des
Négociations et Conventions
à la CAA

Directeur de Mémoire :
M. Alidou ADEBI
Directeur du Contrôle et du
Suivi des Projets à la CAA

Juillet 2007

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT :

VICE PRESIDENT :

MEMBRE :

*L'Ecole Nationale d'Administration et de
Magistrature n'entend donner aucune
approbation ni improbation aux opinions
émises dans ce mémoire. Ces opinions
doivent être considérées comme propres
à leur auteur.*

DEDICACES

A :

- *Mes parents Virginie et Gilles Théophile YEKPON, trouvez à travers ce travail un début de réconfort pour les efforts déployés depuis tant d'années afin d'assurer mon éducation et ma formation*
- *Mes jeunes sœurs Brunelle, Maryse et Ariane, pour qu'elles puisent dans ce travail le goût de la recherche*
- *Tous ceux qui ne manquent de porter un regard bienveillant sur la cause des plus pauvres et qui de par leurs actes œuvrent pour un réel développement du Bénin.*

REMERCIEMENTS

A :

- *Monsieur **Adam DENDE AFFO**, Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement pour m'avoir offert l'opportunité d'effectuer mon stage au sein de cette Institution ;*
- *Monsieur **Alidou ADEBI**, Directeur du Contrôle et du Suivi des Projets à la CAA, pour avoir accepté de diriger ce travail ;*
- *Monsieur **Oumorou SEREKI**, Chef Service des Négociations et Conventions à la CAA, pour son encadrement appréciable tout au long du stage ;*
- *Monsieur **Sikirou AFFOLABI**, Directeur de la Programmation et de la Prospective de l'ex-MEPS, pour son précieux appui ;*
- *tout le personnel de la CAA pour sa disponibilité ;*
- *Lucette **RANDOLPH**, pour son assistance ;*
- *tous mes condisciples de la filière AFT/cycle II promotion 2005-2007 pour l'ambiance qui a prévalu tout au long de la formation ;*
- *Monsieur **Conrad BOTON**, Chef du Service Technique du Projet BID3 / Enseignement Primaire pour sa constante sollicitude ;*
- *tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué positivement à la réalisation de ce travail.*

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AID : Association Internationale pour le Développement
AN : Assemblée Nationale
APD : Aide Publique au Développement
BAD : Banque Africaine de Développement
BADEA : Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BCEAO : Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest
BID : Banque Islamique de Développement
CAA : Caisse Autonome d’Amortissement
CI : Cellule Informatique
CNDLP : Commission Nationale De Lutte Contre la Pauvreté
DA: Direction Administrative
DCSP : Direction du Contrôle et du Suivi des Projets
DCSRP : Document de Croissance et de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DDP : Direction de la Dette Publique
DE : Direction des Etudes
DGPD : Direction Générale des Politiques de Développement
DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DMRE : Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures
DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FAD : Fonds Africain de Développement
IDH : Indice de Développement Humain
IPPTE : Initiative Pays Pauvres Très Endettés
JORB : Journal Officiel de la République du Bénin
MDEF : Ministère du Développement, de l’Economie et des Finances
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
PIP : Programme d’Investissements Publics
PMA : Pays les Moins Avancés
PNB : Produit National Brut
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
SADP : Service de l’Amortissement de la Dette Publique
SCIGC : Service du Contrôle Interne et du Contrôle de Gestion
SEG : Service des Etudes Générales
SG : Secrétariat Général
SMAE : Service de la Mobilisation de l’Aide Extérieure
SNC : Service des Négociations et Conventions
SSEP : Service du Suivi et de l’Evaluation des Projets
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
VIH/SIDA : Virus d’Immuno-déficience Humaine / Syndrome d’Immuno-Déficience Acquise

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Délais d'entrée en vigueur de quelques accords de prêt signés
(Page 16)

Tableau 2 : Délais mis pour l'adoption de certains accords de prêt par le
Parlement (Page 17)

Tableau 3 : Evolution des décaissements de ressources extérieures de 2002
à 2006 (Page 23)

Tableau 4 : Atouts et problèmes liés à la gestion de l'aide extérieure (Page 24)

Tableau 5 : Synthèse des approches théoriques par problème spécifique
(Page 25)

Tableau 6 : Synthèse des approches théoriques par problème spécifique
(Page 29)

Tableau 7 : Tableau de bord de l'étude (Page 34)

Tableau 8 : Données relatives aux causes des insuffisances du cadre
juridique et institutionnel de gestion de l'aide extérieure (Page 49)

Tableau 9 : Données relatives à la faible convergence des stratégies et des
activités des projets avec les priorités nationales (Page 50)

Tableau 10 : Données relatives aux retards dans le décaissement des crédits
(Page 51)

Tableau 11 : Tableau de synthèse générale de l'étude (Page 59)

GLOSSAIRE

Les Accords de financement : les documents dans lesquels sont consignées les conclusions de négociations de prêts et/ou dons entre le Bénin et ses partenaires financiers.

La Dette publique : la dette contractée par le Bénin vis-à-vis de ses partenaires financiers. Elle comprend : la dette extérieure (envers les partenaires extérieurs) et la dette intérieure (envers les partenaires nationaux et ceux de l'espace UEMOA)

Les Bailleurs de fonds : l'ensemble des puissances étrangères qui se sont données pour mission d'assister financièrement les pays pauvres ayant des initiatives de développement mais ne possédant pas une disponibilité financière.

La mobilisation des fonds d'emprunts : C'est l'opération qui consiste à envoyer des demandes aux bailleurs de fonds afin de faire des prélèvements sur les fonds octroyés au Bénin. On parle aussi de décaissement de fonds.

L'amortissement de la dette publique : C'est l'opération qui consiste au remboursement des prêts obtenus.

L'émission d'emprunts publics : C'est l'opération par laquelle l'Etat ou toute autre institution collecte des fonds dans le public en de recours aux intermédiaires spécialisés que sont les Sociétés d'Intermédiation (SGI) ou les banques. En contrepartie des fonds collectés, l'Etat ou les Institutions concernées délivrent des titres qui peuvent être des obligations.

Les Commissions d'engagement : Ce sont des commissions (somme d'argent) payées par le débiteur sur des ressources d'emprunts disponibles mais non mobilisées.

L'Enregistrement en hors-bilan : Ce sont des écritures qui ne figurent pas directement au bilan mais qui sont susceptibles d'influencer à court ou moyen terme les activités d'une institution.

Les Encours des emprunts : C'est l'équivalent du montant réellement dû sur un emprunt. L'encours est égal au montant mobilisé moins le montant amorti.

Les Prêts concessionnels : Ce sont des prêts consentis par les bailleurs de fonds à des conditions de faveur largement plus intéressantes que les conditions réelles du marché. Ils comportent donc un élément-don important. le FMI admet par exemple que les prêts concessionnels accordés au Bénin comportent un élément-don de 35 %.

Les Prêts non concessionnels : Ce sont ceux qui ne comportent pas d'élément-don.

Les Accords de prêts : les documents dans lesquels sont consignées les conclusions de négociations de prêts et/ou dons entre le Bénin et ses partenaires financiers.

Les **Conditions préalables à la mise en œuvre du premier décaissement** : Ce sont les conditions exigées par les bailleurs de fonds et qui doivent être remplies avant tout décaissement sur le prêt accordé. Ces conditions s'ajoutent généralement aux conditions de formalités d'entrée en vigueur des accords.

Les engagements de contrepartie : Ce sont des engagements pris par le débiteur pour assurer régulièrement sa contribution au financement d'un projet.

Les projets d'investissements publics : Ce sont des projets retenus et programmés par l'Etat pour être financés au cours d'une période déterminée avec la contribution des bailleurs de fonds.

L'adjudication : c'est une procédure de passation des marchés qui permet de faire appel à la concurrence au niveau national ou international. Elle se distingue d'une procédure de passation par consultation restreinte ou de gré à gré.

Les avis de non objection : Ce sont les avis favorables émis par les bailleurs sur les dossiers à eux transmis (résultats d'appel d'offres, projets de marchés; etc).

RESUME

Le Bénin figure au rang des Pays les Moins Avancés. De ce fait, le principal défi pour les citoyens de ce pays est celui de la réduction de la pauvreté et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Face à la limitation des ressources intérieures, la gestion des ressources est d'une importance capitale.

Le présent travail s'est proposé d'étudier le système de gestion de l'aide extérieure en partant du cadre juridique et institutionnel pour aboutir aux procédures utilisées en passant par la politique appliquée en la matière.

L'objectif général est de contribuer à une gestion efficace. Face aux problèmes observés, des hypothèses ont été définies. Elles se sont basées sur le non réaménagement du cadre juridique et institutionnel, l'absence de définition d'une véritable politique de gestion de l'aide, la multiplicité et la complexité des procédures.

Les modèles théoriques retenues ont été confrontés aux résultats issus des données empiriques. Ceci a permis de retenir les causes réelles qui sont entre autres : l'absence de clarification, le manque de célérité, l'absence de définition d'une politique d'aide extérieure qui devra servir de repère à toute action de la part des partenaires extérieurs. En outre, l'harmonisation et la simplification des procédures sont préconisées afin de contribuer à une consommation optimale des crédits.

Enfin, il importe de mentionner que d'autres pistes de réflexion restent ouvertes en vue de contribuer à améliorer l'efficacité dans la gestion des ressources extérieures au Bénin.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER : Cadre juridique et institutionnel et ciblage de la problématique

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage

Paragraphe 1 : le système de gestion de l'aide extérieure et la Caisse Autonome d'Amortissement

Paragraphe 2 : De l'état des lieux de base en matière de gestion des ressources extérieures à la CAA

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Paragraphe 1 : choix et spécification de la problématique

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité dans la gestion de l'aide extérieure

CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique de l'étude aux approches de solutions

Section 1 : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude à la collecte des données

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Section 2 : De la collecte des données à la vérification des hypothèses et aux conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe 1 : De l'organisation des enquêtes à la synthèse du diagnostic

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

TABLE DES MATIERES



INTRODUCTION

Le concept du développement depuis la fin de la 2^e guerre mondiale et beaucoup plus au lendemain des indépendances en Afrique subsaharienne, fait l'objet de plusieurs réflexions et préoccupations.

Pour tous les pays et notamment ceux du Tiers Monde, il représente un défi au regard des maux tels que la malnutrition, le faible niveau de scolarité, la précarité des soins de santé...

Pour ce faire, plusieurs plans de développement ont été conçus, proposés et mis en œuvre avec des résultats qui varient d'un pays à un autre.

Le constat général qui semble se dégager des études réalisées par des structures tant nationales qu'internationales est que le sous-développement et la pauvreté demeurent ambiants dans les pays du Tiers Monde. Le Bénin n'échappe pas à cette réalité et figure encore et malgré tout, parmi les Pays les Moins Avancés (PMA).

Ainsi, selon le Rapport mondial sur le développement humain 2003 présenté par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Bénin affiche un Indice de Développement Humain (IDH) égal à 0,431 et est classé 162^e sur 177 pays.

Même si le Bénin jouit d'une stabilité politique et d'une situation géographique avantageuse (proximité du Nigeria, appartenance à l'UEMOA, trait d'union entre l'Afrique de l'ouest et l'Afrique centrale francophone), il présente toutefois une croissance économique faible et insuffisante pour relever de façon significative le niveau de vie de ses populations.

Si l'insuffisance des ressources intérieures, en l'occurrence, financières du Bénin est souvent évoquée comme l'une des causes de cette situation, force est de constater qu'à l'instar des autres pays du Tiers Monde, il bénéficie depuis plusieurs décennies des appuis extérieurs variés connus sous l'appellation d'Aide Publique au Développement (APD).



Cette aide extérieure qui peut être sous la forme de prêts et/ou de dons provient de plusieurs partenaires bilatéraux et multilatéraux. L'aide suscite depuis quelques années beaucoup d'intérêts quant à son efficacité à contribuer au développement des pays bénéficiaires. Ainsi, plusieurs conférences au haut niveau se sont succédées depuis le Sommet du millénaire tenu à New York en Septembre 2000. Dans ce cadre, s'est tenue en France, du 28 Février au 02 Mars 2005 une conférence internationale qui a réuni les différents acteurs concernés par la question de l'aide au développement. Ladite conférence s'est soldée par l'adoption d'une déclaration dite **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement**. Cette déclaration comprend des engagements des pays bénéficiaires et des bailleurs de fonds et présente des indicateurs de progrès à mesurer à l'échelon national et à suivre à l'échelon international à l'horizon 2010. *Les engagements sont axés autour de cinq (05) points clés à savoir, appropriation, alignement, harmonisation, gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle.* Le Bénin à l'instar des autres pays participants et des bailleurs, s'est engagé à internaliser les résolutions et à les mettre en œuvre en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement. Le gouvernement et les bailleurs s'attellent donc à améliorer le rythme, la qualité de mobilisation et d'utilisation des ressources extérieures. Même si plusieurs initiatives ont été prises dans ce sens, force est de constater que des difficultés majeures subsistent au niveau du système de gestion des ressources extérieures qui est un processus impliquant un certain nombre de contraintes liées aux procédures de négociation et de signature des accords, de mobilisation, de décaissement et passation des marchés. Ces différentes procédures dépendent aussi bien du cadre législatif et institutionnel du Bénin, que des mécanismes propres aux différents groupes de bailleurs de fonds.

Comment parvenir alors à améliorer la gestion de l'aide extérieure pour qu'elle contribue effectivement à la réalisation d'un Bénin émergent ?

Dans ce cadre, la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), structure importante dans le système de gestion des ressources extérieures, chargée



de la gestion de la dette publique, de la négociation, de la mobilisation des emprunts extérieurs et du suivi des projets de développement a été choisie pour servir de lieu de stage et d'étude.

Des observations du stage, il ressort l'existence d'un certain nombre de problèmes et autres facteurs qui entravent l'exécution correcte des missions assignées à la CAA et l'efficacité de l'aide extérieure à contribuer au développement du Bénin.

La présente étude qui se propose de réfléchir sur le thème : **« Contribution pour une efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin »** s'inscrit dans une approche diagnostique et sera axée autour de deux (02) chapitres.

Un chapitre premier présentera le système de gestion de l'aide au développement et les mécanismes de fonctionnement de la CAA en dégagant les atouts et les problèmes de cette structure pour aboutir au choix de la démarche méthodologique liée à la problématique choisie.

Quant au chapitre deuxième, il permettra de définir le cadre théorique, de faire l'analyse qui conduira à établir le diagnostic et à proposer des solutions ainsi que les conditions pratiques de leur mise en œuvre pour une efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin.



CHAPITRE PREMIER : *Cadre juridique et institutionnel de l'étude et ciblage de la problématique*

Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage

La gestion des ressources extérieures au Bénin fait intervenir plusieurs institutions et structures dont les relations sont définies et encadrées par un ensemble de textes législatifs et réglementaires.

Paragraphe 1 : le système de gestion de l'aide extérieure et la Caisse Autonome d'Amortissement

A- Le cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide extérieure au Bénin

1- le cadre juridique de la gestion des ressources extérieures

La gestion des ressources extérieures au Bénin est régie par une série de textes qui vont de la loi fondamentale du 11 Décembre 1990 aux décrets en passant par les conventions et autres dispositions communautaires régionales.

◇ la Constitution du 11 décembre 1990 en ses articles 144 et 145 répartit les responsabilités en matière de gestion de l'aide extérieure entre l'Assemblée nationale faisant office du pouvoir législatif qui autorise les emprunts publics, le Président de la République, Chef de l'organe exécutif qui négocie et ratifie les traités, accords et conventions et la Cour Suprême qui à travers sa Chambre



Administrative apprécie la conformité des accords de financement négociés par le Gouvernement avec les intérêts de la Nation en émettant un avis juridique ;

◇ des décrets portant attributions, organisation et fonctionnement du Gouvernement et des ministères en charge du développement, des affaires économiques et financières ;

◇ des textes réglementaires relatifs à l'organisation de la gestion de la dette : décret portant attributions organisation et fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement, du décret portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat, relevé des décisions administratives adoptées par le Conseil des Ministres en sa séance du 07 Août 2002 ;

◇ De la convention désignant la BCEAO comme l'agent financier de l'Etat auprès du Fonds Monétaire International (FMI) ;

◇ Des textes divers relatifs à l'organisation des transactions sur titres publics et du fonctionnement du marché financier ainsi que du pacte de stabilité monétaire au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Les différents textes qui constituent le cadre juridique cités supra, organisent l'intervention de différentes structures étatiques et communautaires qui quant à elles constituent le cadre institutionnel.

2- Le cadre institutionnel de la gestion des ressources extérieures

La recherche et la mise en place des financements extérieurs font intervenir l'Assemblée nationale, le Gouvernement et la Cour Suprême.

◇ **L'Assemblée Nationale** : aux termes des dispositions de la Constitution du 11 Décembre 1990, elle est l'organe doté du pouvoir de donner l'**Autorisation** de ratification des accords de financement qui relève du domaine de la loi ;



◇ **La Présidence de la République** : dès que l'autorisation est donnée par le parlement, la ratification proprement dite des accords et conventions fait partie des attributs du Chef de l'Etat qui y procède par voie décrétole ;

◇ **La Cour suprême** par le biais de la Chambre Administrative donne l'avis juridique attestant la conformité des accords avec les intérêts de la Nation.

◇ **Le Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDEF)** qui selon les dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2006-616 du 23 Novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement dudit ministère, a pour missions d'impulser et de piloter le développement économique et social, de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du Gouvernement. En outre, il est chargé de :

- rechercher et mobiliser les ressources intérieures et extérieures pour le financement des appuis budgétaires et programmes de développement en rapport avec le ministère chargé des affaires étrangères et les ministères sectoriels concernés.
- suivre l'exécution des conventions et des accords de financement avec les partenaires extérieurs ;
- mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière d'endettement.

La Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieure (DMRE) qui se trouve au sein de la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD) du MDEF est chargée entre autres de la recherche de financements extérieurs.

Il est à noter que la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), par l'arrêté n° 1188/MFE/DC/SGM/DA du 14 Décembre 1998 est chargée d'émettre les effets publics par l'intermédiaire de sa Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) qui assure entre autres la gestion de la trésorerie de l'Etat, la



recherche des financements publics, l'émission et la négociation des effets publics et le suivi de l'amortissement de la dette publique.

◇ **La Direction Nationale de la BCEAO** est chargée du règlement et des transferts financiers relatifs au service de la dette et du suivi de la dette intérieure monétaire. Elle assiste l'Etat dans l'émission et la gestion des bons et obligations du Trésor.

◇ **Le Ministère des Affaires Etrangères** qui dirige les Commissions mixtes de coopération. En collaboration avec ses directions techniques, il anime la coopération internationale tout en gérant administrativement le personnel de l'assistance technique.

Il faut signaler que la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) est un organisme placé sous la tutelle du Ministère délégué chargé du Budget auprès du MDEF. Compte tenu de l'importance de cette structure dans la gestion des ressources extérieures, il convient de restituer les mécanismes de son fonctionnement.

B- La Caisse Autonome d'Amortissement dans la gestion des ressources extérieures

1- Des missions et attributions de la CAA

Située au carrefour dit des «Trois Banques» à Cotonou, la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) est un établissement public national jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière. En outre, elle est placée sous la tutelle du Ministre chargé des finances. Aussi, toutes les activités effectuées par la CAA bénéficient-elles de la garantie de l'Etat. Elle a été instituée par l'ordonnance n° 28/PR/MFAE du 12 novembre 1966 portant création d'une taxe spéciale d'amortissement. Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la CAA sont définis dans le décret n°98-63 du 16 Février 1998.



- Selon l'article 3 du décret ci-dessus cité, la CAA est chargée :
- de la mobilisation et de la gestion des ressources extérieures (emprunts et dons) ;
 - de la gestion de la dette publique ;
 - de la gestion de tous fonds publics qui sont confiés par l'Etat ;
 - de l'émission des emprunts publics ;
 - du contrôle de l'émission de tous emprunts publics émis ou contractés dans le public, en dehors d'elle, sous quelque forme que ce soit ;
 - de la gestion des fonds de la contrepartie béninoise aux projets.

Il est noter que la CAA assure le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale de l'Endettement (CNE) et qu'à ce titre, elle est chargée de centraliser et de traiter toutes les informations relatives aux requêtes ou offres de financement.

Constat significatif :

- **L'autonomie financière et la garantie de l'Etat constituent des atouts pour la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).**
- **L'appartenance à la CNE est un atout pour la CAA.**

2- De l'organisation structurelle et du fonctionnement de la CAA

La CAA est administrée par un Conseil de Gérance présidé par le Ministre chargé des Finances ou son représentant. Ce Conseil définit les conditions d'emplois des ressources de l'institution et arrête chaque année son budget en fixant les objectifs à atteindre. Il contrôle la gestion de l'Institution et établit un rapport annuel sur ses opérations et sa situation.

Cependant, la gestion quotidienne de la CAA est assurée par une Direction Générale. De ce fait, le Directeur Général est l'administrateur de crédits pour les dépenses relatives au remboursement de la dette et l'ordonnateur délégué du budget de l'Institution. Il est habilité à émettre et à signer les actes d'engagement



et d'ordonnancement. Il constate et liquide les droits et charges de l'institution et est seul qualifié pour passer tous les contrats, marchés, baux et conventions. Pour mener de façon convenable les missions de l'Institution, la Direction Générale s'appuie sur plusieurs directions techniques dont certaines sont opérationnelles et d'autres fonctionnelles.

Pour ce qui est des directions fonctionnelles, il s'agit du Secrétariat général, de la Direction de l'Administration et de la Cellule Informatique.

Si **le Secrétariat Général (SG)** veille à la réalisation des objectifs de l'Institution à travers le suivi des activités de l'ensemble des directions, la **Direction de l'Administration (DA)** s'occupe de la gestion du patrimoine et du personnel, tandis que **la Cellule Informatique (CI)** se charge de mettre en œuvre la politique en matière de développement informatique et de modernisation des moyens de gestion des services.

Quant aux directions opérationnelles, ce sont celles dont les activités sont étroitement liées aux missions assignées à la CAA. Il s'agit de la Direction des Etudes (DE), de la Direction de la Dette Publique (DDP), de la Direction du Contrôle et du Suivi des Projets (DCSP) et de la Direction du Recouvrement et de la Trésorerie (DRT).

La Direction des Etudes (DE)

Elle s'occupe des études juridiques, économiques et financières. Dans ce cadre, elle est chargée de :

- élaborer des rapports d'activités de l'Institution pour le compte de chaque trimestre écoulé ;
- participer à l'étude des offres relatives aux projets de développement ;
- participer à la préparation et à l'évaluation des projets jugés prioritaires ;



- examiner les rapports annuels des bailleurs de fonds sur les projets financés par eux ;
- examiner les conditions juridiques des conventions ;
- étudier des aspects juridiques et financiers des offres de financement ;
- préparer les dossiers de négociations des accords de prêts ;
- participer aux travaux de dépouillement et d'analyse des offres en vue de la passation des nouveaux marchés relatifs à l'exécution des projets.

La Direction des Etudes comprend deux services à savoir le Service des Etudes Générales (SEG) et le Service des Négociations et Conventions (SNC).

La Direction de la Dette Publique (DDP)

Elle est chargée de la gestion des fonds d'emprunts et de la dette publique. Elle assure donc les activités de mobilisation proprement dite des fonds d'emprunts et d'amortissement de la dette publique. Dans ce cadre, elle coordonne les activités de mobilisation des ressources pour le compte des projets. Elle reçoit et prépare les demandes de retrait de fonds envoyés par les responsables des projets. Elle expédie lesdites demandes aux différents bailleurs de fonds concernés. En outre, cette direction se charge du suivi de la situation des marchés et étudie les avenants en cas de modification. Aussi, est-elle chargée de la comptabilisation des investissements réalisés et de suivre les financements de ceux-ci aux fins des contrôles ultérieurs. Enfin, la DDP participe à l'élaboration des prévisions de mobilisation de fonds pour le Programme d'Investissements Publics (PIP).

Cette direction dans le cadre de ses activités utilise deux logiciels. Le premier est un logiciel de base de données appelé **CS-DRMS** ; il permet d'enregistrer les flux liés à la mobilisation des fonds d'emprunts, de suivre la



situation des dettes en terme d'engagement et d'encours et de mettre à jour les statistiques. Quant au second logiciel appelé **Debt Pro**, il sert à analyser la viabilité de la dette, à établir une passerelle avec les critères de convergence de l'UEMOA ; et à donner une appréciation en ce qui concerne la soutenabilité des finances publiques.

Enfin, la DDP s'occupe du règlement des décomptes suivant les procédures des bailleurs, ainsi que du règlement de la dette à la charge des tiers (prêt rétrocédé, répercuté ou rééchelonné).

La DDP pour accomplir sa mission dispose de deux (02) services. Il s'agit du Service de la Mobilisation de l'Aide extérieure (SMAE) et du Service de l'Amortissement de la Dette Publique (SADP).

Constat significatif : L'utilisation des logiciels CSDRMS et Debt Pro dans la gestion quotidienne de la mobilisation des ressources extérieures et de la dette constitue un atout pour la CAA.

La Direction du Contrôle et du Suivi des Projets (DCSP)

En tant que direction, elle est chargée de :

- procéder à tous les contrôles de fonctionnement et de gestion internes ;
- assurer le suivi de l'exécution des projets inscrits au Programme d'investissements Publics (PIP) ;
- organiser la collecte des informations tant qualitatives que quantitatives nécessaires au suivi et à l'évaluation des Projets inscrits au PIP et financés sur ressources extérieures ;
- apporter en cas de besoin, un appui technique aux cellules d'exécution des projets dans le domaine des procédures de mobilisation de fonds et d'acquisition de biens et services ;
- participer à l'évaluation ex-ante et ex-post des projets ainsi qu'au suivi des plannings et à la supervision desdits projets ;



- vérifier selon une périodicité déterminée, l'adéquation des décaissements effectués par rapport à l'exécution physique des projets.

La DCSP comprend deux services que sont le Service du Contrôle Interne et du Contrôle de Gestion (SCICG) et du Service du Suivi de l'Exécution des Projets (SSEP).

La DCSP assure le suivi des projets à travers des séminaires de formation et la participation aux missions de supervision relatives aux activités menées par les projets.

Les contrôles de fonctionnement et de gestion internes sont menées par la DCSP mais se heurtent à l'absence d'un manuel de procédures des activités de la CAA et d'un personnel insuffisant.

Cette direction rencontre également des difficultés face à l'inefficacité du système de collecte des informations sur les activités des projets. En outre, elle ne dispose pas d'un budget de fonctionnement pour exercer convenablement le suivi des projets.

L'organisation hiérarchique et les différents services qui composent chacune des directions sont présentés à travers l'organigramme de la CAA qui figure en annexe. La gestion de l'aide extérieure et l'exécution des missions de l'Institution donnent lieu à l'utilisation d'un certain nombre de procédures qu'il conviendrait de présenter afin de ressortir les atouts et les problèmes qui y sont liés.

La Direction du Recouvrement et de la Trésorerie (DRT)

Selon l'article 5 de la Décision n° 001/99/DG/CAA portant organisation de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), cette Direction a pour missions essentielles :

- la rétrocession aux bénéficiaires des prêts, (le suivi de leur mobilisation et de leur recouvrement) ;
- la reconstitution des fonds de dons spéciaux japonais ;
- le suivi et la gestion de l'ensemble de la trésorerie ;



Dans ce cadre, elle soumet à la Direction générale un programme d'actions trimestriel pour atteindre les objectifs qui lui sont assignés. Elle comprend deux services que sont le Service Recouvrement et le Service Trésorerie et Suivi du Budget.

Il est en outre important de rappeler que comme pour tout organisme public ou semi public bénéficiant de subventions, de l'Etat, il a été créé auprès de la CAA, une Recette des Finances de la Dette (RFD) et une Délégation du Contrôleur Financier (DCF).

La Recette des Finances de la Dette (RFD)

A la tête de la Recette, se trouve un Receveur des Finances de la dette nommé par arrêté du ministre chargé des finances. Il est chargé d'exécuter les opérations de recettes et de dépenses prévues au budget de la CAA et sur la base des titres émis par le DG/CAA. Il est en outre, personnellement et pécuniairement responsable de la garde et de la conservation des fonds et valeurs ainsi que de la régularité des écritures comptables. Le Receveur des Finances de la dette est chargé de la centralisation comptable des opérations se rapportant à la gestion de la dette, à l'exécution du budget de fonctionnement et aux projets. Les opérations qu'il effectue, sont décrites suivant les normes de la comptabilité publique dans des comptes et intégrées au fichier comptable de l'Etat par le biais de supports magnétiques qui sont transmis à la fin de chaque décade au Receveur Général des Finances (RGF).

En fin de gestion, le RFD produit le compte de gestion de la CAA qui est intégré dans le compte de gestion du RGF.

Constat significatif : la création de la Recette des Fiances de la dette est un atout pour une bonne gestion de l'aide extérieure à la CAA.

La Délégation du Contrôleur Financier (DCF)



Le Délégué du Contrôleur Financier auprès de la CAA est chargé du:

- contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière, ainsi que du visa de tous les actes de dépenses du budget de l'Institution ;
- constat sur place de l'effectivité du service fait, c'est à dire de la matérialité des travaux, prestations de service ou fournitures, objet des dépenses soumises à son visa ;
- visa de tous les ordres de mission à l'intérieur du Bénin émis par la CAA.

Il apparaît donc que le DCF joue le rôle de Conseiller auprès du Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement.

Constat significatif : la création d'une Délégation du Contrôleur Financier est un atout pouvant permettre de préserver la régularité des opérations financières à la CAA.

Paragraphe 2 : De l'état des lieux de base en matière de gestion des ressources extérieures à la CAA

A- les principales étapes dans la gestion de l'aide extérieure à la CAA

L'aide extérieure est soumise au respect des procédures tant au niveau de la mobilisation que de la passation des marchés et des décaissements de crédits.

1- les procédures de mobilisation de l'aide extérieure

De l'identification à la négociation du projet

Les projets sont identifiés par chaque ministère sectoriel à partir des stratégies sectorielles définies du Document de Croissance et de



Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DCSRP). Les projets éligibles sont retenus par le ministère chargé du Plan et inscrits au PIP. Ensuite, le même ministère cible les partenaires potentiels en organisant l'étude de faisabilité ainsi que les missions techniques d'évaluation. Un rapport d'évaluation est rédigé et soumis au Conseil d'Administration du bailleur, le cas échéant. Il est alors procédé à l'élaboration et à la signature des procès verbaux d'approbation des négociations entre les deux parties. Un projet d'accord de prêt est alors introduit en Conseil des ministres à travers une communication. Après l'adoption par le Conseil des ministres, le Chef de l'Etat autorise le ministre chargé des Finances pour l'acceptation des conditions de financement. Les parties procèdent à la signature de l'Accord. Il est à mentionner que la Direction des Etudes de la CAA participe activement aux négociations avec les bailleurs.

Constats significatifs: le fait pour le Conseil des ministres de délibérer sur les projets d'accord de prêt garantit une crédibilité.

La participation de la Direction des Etudes aux négociations constitue un atout pour la CAA.

Cependant, avant l'entrée en vigueur de l'accord de prêt, il existe un certain nombre de formalités à remplir.

Des formalités d'entrée en vigueur de l'accord de prêt au premier décaissement

Au titre des ces conditions à satisfaire avant que l'accord de financement n'entre en vigueur, l'on peut citer les étapes ci-après:

- la demande de ratification ;
- l'approbation du Conseil des Ministres et la prise du décret de transmission à l'Assemblée Nationale ;
- l'examen et l'autorisation de ratification accordée par l'Assemblée Nationale ;
- la ratification de l'accord de prêt par le Président de la République ;



- la publication au Journal Officiel de la République du Bénin (JORB) ;
- l'obtention de l'avis juridique de la Cour Suprême ;
- la transmission au bailleur de fonds de l'ensemble des pièces ci-dessus avec une demande d'entrée en vigueur de l'accord de prêt signée par le Ministre chargé des Finances ;
- l'acceptation des pièces et la notification par le bailleur au gouvernement à travers une déclaration d'entrée en vigueur de l'accord de prêt.

Les formalités d'entrée en vigueur (à l'exception de la déclaration) et les obligations à remplir en vue de la levée des mesures suspensives du premier décaissement relèvent exclusivement de la compétence des institutions béninoises.

Le constat fait en ce qui concerne les formalités d'entrée en vigueur est que le temps nécessaire pour les satisfaire varie d'un accord de prêt à un autre. Ainsi, le délai peut aller de quelques semaines à plusieurs mois ou années.

Tableau 1: Délais d'entrée en vigueur de quelques accords de prêt signés

Intitulés des accords	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Délai observé
Projet Plurisectoriel de lutte contre le VIH/SIDA (IDA)	17 Janvier 2002	31 Août 2002	07 mois 14 jours
Projet de Construction de la Route Akpro Misséré-té-Bonou-Kpèdékpo (BADEA)	13 Septembre 2002	24 Juillet 2003	10 mois 11 jours
Projet de Pavage de rues et d'Assainissement dans la ville de Parakou (BOAD)	04 Avril 2002	14 Mars 2003	11 mois 10 jours
Projet Pilote de l'Initiative Africaine sur le Riz (Ari) en Afrique de l'Ouest (FAD)	26 Septembre 2003	05 Février 2005	04 mois 09 jours



Projet de Construction et d'équipement des écoles Agricoles de Formation professionnelles (BID)	03 Juillet 2004	17 Octobre 2005	15 mois 14 jours
-------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------	-----------------	-------------------------

Source : Direction des Etudes/CAA

Du tableau qui précède, il apparaît que le délai qui sépare la date de signature de l'accord de prêt de celle de son entrée en vigueur est relativement long. Au regard du fait que plusieurs institutions interviennent à cette étape, il serait opportun de connaître de façon générale, le temps nécessaire à certaines d'entre elles pour accomplir les formalités les concernant. A titre illustratif, il sera présenté pour quelques accords de prêts le délai observé au niveau du parlement.

Tableau 2 : Délais mis pour l'adoption de certains accords de prêt par le parlement

Intitulé des accords	Date de transmission	Date de l'adoption	Délai observé
Projet de construction de deux (02) résidences à l'Université de Parakou (BADEA)	09 Juillet 2004	02 Mars 2005	07 mois 23 jours
Projet de bitumage de la route Djougou-N'Dali (BOAD)	18 Septembre 2003	27 Mai 2004	08 mois 09 jours
Projet Pilote de l'Initiative Africaine sur le Riz (ARI) en Afrique de l'Ouest (FAD)	20 Mai 2004	06 Déc. 2004	06 mois 16 jours

Source : Direction des Etudes/CAA

Constat significatif : l'autorisation de ratification accordée par le parlement à travers l'adoption du projet de loi demande un délai long qui retarde donc l'entrée en vigueur de l'Accord de prêt.



Des procédures de mobilisation, il ressort que les étapes relatives à l'évaluation des projets, à la négociation et à la signature des accords de prêt dépendent pour une grande part des organes des bailleurs (services techniques, conseil d'administration, mission résidente...). Les bailleurs ne sont pas tenus par des délais sauf disposition expresse telle que le mentionne par exemple « Les conditions générales des accords de prêt de l'Association Internationale pour le Développement (AID) ».

La mise en place des unités de gestion des projets à l'instar des autres tâches prend souvent plusieurs mois.

Toutefois, il est à souligner qu'une fois la déclaration d'entrée en vigueur prononcée, il demeure une dernière étape à franchir. Il s'agit de l'exécution des tâches spécifiques en vue de la levée des mesures suspensives du premier décaissement. Cette étape est du ressort du ministre de tutelle du projet, du directeur du projet, du ministre chargé des finances, du DG/CAA. Il s'agit donc pour:

- le Ministre de tutelle de mettre en place la cellule d'exécution du projet, de nommer le Directeur du projet, de dresser la liste des biens et services à acquérir à partir des ressources du prêt, d'ouvrir un compte pour le projet dans une des banques primaires. Ces informations ou preuves doivent être par la suite transmises au DG/CAA avec le spécimen de la signature du directeur du projet ;
- le DG/CAA d'ouvrir éventuellement un compte spécial pour le projet auprès de la BCEAO ou dans une banque primaire. Il devra soumettre à la signature du ministre chargé des finances une « **lettre d'engagement** » par laquelle la République du Bénin s'engage à supporter tout dépassement de coût du projet et à inscrire dans les budgets annuels de l'Etat, les montants de la contrepartie béninoise ;
- le Ministre chargé des finances de transmettre au bailleur de fonds, les pièces attestant de l'exécution des tâches ci dessus citées,



accompagnées d'une demande de levée des mesures suspensives du premier décaissement.

Il est à souligner que les bailleurs se montrent particulièrement exigeants en ce qui concerne l'application des conditions préalables au premier décaissement.

En témoigne, le cas de l'accord de prêt signé entre le Bénin et le Fonds Africain de Développement (FAD, groupe de la BAD) ; lequel est relatif au deuxième Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PASRP II). Bien que la déclaration d'entrée en vigueur de l'accord de prêt ait été prononcée, le premier décaissement n'a pas été effectué. L'une des clauses suspensives du premier décaissement mentionnées dans l'accord de prêt est la transmission par le Gouvernement au Parlement du projet de Code de l'eau. Il est à signaler que le Bénin paie déjà les commissions d'engagement au titre de cet accord de prêt pour le fait qu'aucun crédit n'a encore été consommé.

Constat significatif : Il existe des cas d'incompatibilité entre les clauses des accords de prêts et le cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide extérieure au Bénin.

Il convient de rappeler que pour ce qui concerne particulièrement, la mobilisation de l'aide extérieure sous forme de dons, ces derniers ne sont pas soumis aux formalités d'entrée en vigueur décrites.

En dehors des procédures liées à la mobilisation, existent celles relatives à la passation des marchés.

2- Les procédures de passation des marchés

La réalisation des activités prévues au titre des composantes des projets à financement extérieur donne lieu souvent à la signature de



contrats entre les responsables du projet et d'autres personnes physiques ou morales de droit public ou privé. Ces contrats peuvent être relatifs à une prestation de service, à une livraison de fournitures ou à la réalisation de travaux. Ceci a lieu à travers la passation de marchés qui est le résultat d'un processus régi par un ensemble de procédures.

En vertu des clauses contenues dans l'accord de prêt, les procédures de passation de marchés peuvent être celles contenues dans le code des marchés publics en vigueur au Bénin ou celles propres aux bailleurs. Dans l'un ou l'autre des cas et aux termes des modes de sélection que sont l'appel d'offres national ou international, la consultation restreinte et le gré à gré, le choix des prestataires de service, des fournisseurs de biens et des entrepreneurs incombe certes aux différents organes nationaux de passation de marchés. Toutefois, l'intervention des bailleurs de fonds est nécessaire à cause du recours quasi obligatoire à l'obtention de l'avis de non objection à chacune des étapes du processus.

En outre, faut-il signaler que le choix de la procédure de passation des marchés dépend de la contribution financière de chacune des parties à l'accord de prêt. Dans certaines clauses, il est spécifié que la procédure à appliquer est celle de la partie qui apporte la part la plus importante pour le financement du contrat relatif au marché à conclure. Les procédures béninoises en matière de passation seront dans ces cas utilisées quand le financement provient pour l'essentiel de la contrepartie béninoise. Dans le cas contraire, ce sont les procédures des bailleurs qui sont utilisées.

Dans le cadre de la passation de marchés au titre des projets financés par l'AID, ce sont les procédures de la Banque Mondiale qui sont généralement utilisées ; les dispositions des accords internationaux ayant prépondérance sur celles relatives aux accords nationaux. Tel a été le cas pour la mise en œuvre du Projet de



développement de l'Education (PDE) de 1994 à 2001 (Crédit 2613-BEN du 10 juin 1994).

Les conditions générales de la Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA), disposent que la passation de marchés devra mettre en compétition uniquement les entreprises arabes et africaines.

Les délais entre l'élaboration des termes de référence et l'attribution du marché peuvent varier d'un minimum de quinze (15) jours pour un marché de gré à gré à un minimum de six (06) mois pour un appel d'offres international. Les délais relatifs à l'obtention

Constat significatif : Les procédures peuvent varier d'un bailleur à un autre. Il existe donc une multiplicité de procédures de passation de marchés, les unes aussi complexes que les autres.

Cependant, il faut retenir que le financement des différentes activités objet des passations de marchés se fait en application d'un ensemble de techniques que constituent les procédures de décaissement de crédits.

3- Les procédures de décaissement des crédits

La pratique en matière de décaissement des crédits révèle que même si les méthodes sont spécifiques à chaque bailleur, il peut être dénombré quatre (04) principales procédures.

Ainsi, distingue-t-on :

- la méthode de paiement direct

A travers cette méthode, l'emprunteur demande au bailleur d'effectuer directement des paiements au bénéfice d'un fournisseur de biens, d'un entrepreneur ou d'un consultant en règlement de travaux effectués ou à exécuter ; en tout cas, le versement du bailleur se fera



au nom du prestataire et sera considéré comme un retrait de fonds de l'emprunteur (le Bénin) sur le compte de prêt.

- **la méthode du compte spécial**

Cette méthode permet à l'emprunteur d'obtenir une avance sur le prêt. Cette avance est versée sur un compte ouvert spécialement à cet effet dans une banque acceptée par le bailleur. En général, les catégories de dépenses à effectuer sur ce compte sont définies et arrêtées lors des évaluations et des négociations. La reconstitution des fonds se fait au titre de la précédente avance à condition que cette dernière ait été justifiée jusqu'à hauteur d'un taux arrêté par le Bénin et le bailleur.

- **la méthode de remboursement des paiements**

L'emprunteur qui a effectué, à l'aide de ses fonds propres, un paiement au titre des dépenses prévues dans le cadre d'un accord de prêt demande à obtenir le remboursement.

- **la lettre de crédits**

Selon cette procédure, le bailleur de fonds se porte garant pour le remboursement des avances de crédits que les banques primaires octroient à un fournisseur dans le cadre de l'exécution de marché au titre d'un projet.

Il est à noter que la procédure de la lettre de crédits tend à disparaître parce qu'elle est de moins en moins utilisée à cause de la réticence des bailleurs de fonds face aux implications juridiques qu'elle pourrait souvent engendrer. De ce fait, les trois premières procédures sont les plus usitées. Le décaissement des fonds quelle que soit la procédure, passe toujours par le Service de mobilisation de l'aide extérieure (SMAE) de la DDP à la CAA.

Il est important de remarquer que les méthodes de décaissements de crédits donnent lieu à un ensemble de tâches



relatives entre autres au remplissage des différents formulaires et fiches dont le nombre et les spécificités varient d'un bailleur à un autre, à la fourniture d'un nombre important de pièces justificatives et à la production d'état récapitulatif des dépenses.

Le délai de traitement des demandes de décaissements à la caisse est en principe de quarante huit (48) heures. Cependant, certains dossiers peuvent révéler des insuffisances pouvant rallonger ce délai. Dès que la demande est traitée, elle est expédiée au bailleur avec accusé de réception. A partir de cette étape, le reste du processus dépend exclusivement des services et autres agences du bailleur qui notifie en principe après traitement, l'avis de décaissement au Directeur Général de la CAA.

La notification par le bailleur de l'avis de décaissement à la CAA varie entre deux (02) semaines et plus.

Tableau 3 : Evolution des décaissements de ressources extérieures de 2002 à 2006

Libellé	2002	2003	2004	2005	2006
Prévisions	52 644,477	101 652,336	60 074,964	76 680,834694	67 764,260
Prêts	38 423,727	42 487,468	39 753,070	67 896,467694	55 253,033
Dons	14 220,750	59 164,868	20 921,894	8 784,367	12 511,227
Décaissements	44 744,693919	37 915,030124	55 882,593397	51 617,586444	60 918,0122832
Prêts	38 544,689028	29 444,421123	49 693,380317	48 386,006230	31 608,421812
Dons	6 200,004891	8 470,609001	6 189,213080	3 231,580214	29 309,590470
Taux	84,99	37,30	92,10	67,31	89,90

Source : DDP/CAA

Il est à noter que certains décaissements sont effectués sans que l'avis de décaissement n'ait été notifié ni à la CAA, ni à la Cellule d'exécution des projets. Les virements de fonds sont parfois effectués par les bailleurs vers les comptes des fournisseurs adjudicataires des marchés sans que la CAA n'en soit avisée. Cette situation est



contraire à la règle en la matière et fausse quelles que soient les prévisions et les statistiques de décaissement à la CAA.

Constats significatifs : Certains bailleurs accusent de retard dans la notification de l'avis ; ce qui cause des retards au niveau du planning du décaissement des crédits.

Il y a une mauvaise circulation de l'information entre les bailleurs la CAA et les unités de gestion des projets.

Enfin, faut-il souligner l'obligation faite au Bénin dans certains accords de prêt de procéder à des audits successifs, sous peine de suspension des décaissements de crédits. Dans la pratique, la réalisation ces audits demande en général plusieurs semaines.

B- Inventaire des atouts et des problèmes et liste des problématiques possibles

1- Inventaire des atouts et problèmes

Des mécanismes de fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement, il ressort la présence d'un certain nombre de forces et d'opportunités (atouts) qui peuvent concourir à la réussite des missions de cette institution. Il est aussi à noter la présence d'un ensemble de faiblesses ou de menaces qui sont susceptibles de constituer des freins à l'atteinte desdites missions. Le tableau ci-après en présente l'inventaire.

Tableau 4 : Atouts et problèmes liés à la gestion de l'aide extérieure

ATOUPS	PROBLEMES
<ul style="list-style-type: none">- L'autonomie de gestion- La garantie de l'Etat- L'appartenance à la Commission Nationale de l'Endettement	<ul style="list-style-type: none">- La duplication des missions et des compétences avec plusieurs institutions- La multiplicité des centres de gestion de l'aide



ATOUTS	PROBLEMES
<ul style="list-style-type: none">- La dotation et utilisation de logiciels informatiques appropriés à la gestion de l'aide extérieure- La présence d'un Receveur des Finances de la Dette- La présence d'un Délégué du Contrôleur Financier- La participation aux négociations des accords de prêt	<ul style="list-style-type: none">- L'absence d'un manuel de procédures internes- La lenteur administrative- La multiplicité des procédures au niveau des bailleurs- La lenteur dans l'obtention des avis de non objection et de décaissement- Les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide extérieure- L'inefficacité du système de collecte des informations sur les activités des projets- La faible concentration des programmes des bailleurs- Le non respect des plannings de décaissement- Le retard dans la mise en place des cellules d'exécution des projets- La lenteur dans la mise en œuvres des procédures de passation des marchés

Source : Résultats des recherches

2- Liste des problématiques possibles

Au regard de l'inventaire des atouts et des problèmes, un tableau récapitulatif des problèmes par problématique peut être dressé.

**Tableau 5 : Récapitulatif des problématiques identifiées**

Numéros	Libellé de la problématique	Problème général	Problèmes spécifiques
Problématique n°1	Problématique de l'efficacité de la gestion de l'aide extérieure au Bénin	L'insuffisance d'efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin	<ul style="list-style-type: none">- Les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide extérieure au Bénin- La lourdeur oeuvre des procédures de mobilisation ;- La faible convergence des stratégies et des activités des projets avec les priorités nationales priorités- Le retard dans le décaissement des crédits.
Problématique n°2	Problématique de l'absorption optimale des financements extérieurs	La faible consommation des crédits extérieurs	<ul style="list-style-type: none">- retard dans l'exécution des projets- persistance de l'insatisfaction des bénéficiaires- non atteinte des résultats
Problématique n°3	Problématique de l'amélioration du suivi et de l'évaluation des projets de développement	L'insuffisance du contrôle des projets de développement	<ul style="list-style-type: none">- insuffisances du système de collecte de l'information sur les activités des projets- difficulté de comparaison entre l'exécution financière et l'exécution physique

Source : Résultat des recherches

Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Paragraphe 1 : choix et spécification de la problématique

A- Choix et justification de la problématique

La pauvreté et le sous développement constituent des réalités pour la grande majorité des populations vivant dans les pays africains au sud du Sahara. Le Bénin à l'instar de ces pays, s'investit dans la réalisation



d'équipements collectifs dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau, de transport etc. Face à cet impératif, de nombreux programmes de réformes et grands projets dans divers secteurs ont été mis en œuvre. Ceci nécessite d'importantes ressources tant humaines, organisationnelles que financières. Compte tenu du déficit budgétaire, de la faiblesse relative des ressources intérieures, des limites de mobilisation de l'épargne intérieure, les autorités béninoises ont successivement fait l'option de solliciter l'aide extérieure auprès des gouvernements étrangers et des institutions multilatérales. La communauté internationale a adhéré à cette préoccupation des pays pauvres en adoptant à travers l'Assemblée Générale des Nations Unies de 1969, la proposition de Lester Pearson de consacrer 0,70% du Produit National Brut des pays industrialisés au financement du développement des pays pauvres. Cette aide extérieure qui a pris l'appellation d'Aide Publique au Développement (APD) est libérée aussi bien sous forme de prêts souvent à taux concessionnel, que de dons.

Cependant, l'accès, l'utilisation et le remboursement de ces ressources sont régis par un ensemble de règles définies aussi bien par le cadre juridique béninois, que ceux des différents partenaires. Aussi, nombreuses sont les institutions qui interviennent à divers niveaux dans le processus de gestion de l'aide extérieure.

Après plusieurs décennies de pratique en matière d'APD, les objectifs semblent loin d'être réalisés.

L'efficacité de l'aide extérieure est remise en cause. Au Bénin particulièrement, de nombreux travaux de recherche ou de consultation révèlent plusieurs dysfonctionnements au niveau de la gestion de l'aide extérieure. La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) est une structure qui intervient à presque toutes les étapes du processus de gestion des ressources extérieures. Au nombre des préoccupations suscitées par les chercheurs se trouvent le taux de consommation des crédits, la nécessité d'augmenter le niveau de l'aide extérieure, la gestion de la dette extérieure, la politique d'endettement, le recours à de nouveaux financements etc. Ainsi, plusieurs solutions ont été déjà proposées en ce qui concerne les nouveaux



financements à explorer ou mobilisés pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Aussi, de nombreux chercheurs ont-ils analysé les mécanismes de rééchelonnement ou d'allègement de la dette extérieure.

Toutefois, il est primordial avant d'envisager de nouveaux financements, de se pencher sur la capacité de l'aide extérieure à apporter des solutions aux défis du Bénin en contribuant à faire de lui un pays émergent et ceci, en explorant les politiques en matière d'aide extérieure, les procédures nationales et celles des bailleurs.

Face à cette situation, **la problématique liée à l'efficacité dans la gestion de l'aide extérieure** est d'actualité et semble d'une importance majeure.

La présente étude se propose ainsi de mener des réflexions en vue de contribuer à sa résolution, tout en tenant compte des diverses contraintes.

B- Spécification de la problématique

La problématique retenue étant celle de l'efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin, il est opportun de spécifier les manifestations du problème général qui est celui du manque d'efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin.

Des cinq (04) problèmes spécifiques liés à la problématique n°1 et présentés dans le tableau 4, la présente étude se propose d'identifier les causes se trouvant à l'origine de trois d'entre eux que sont :

- **les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide extérieure au Bénin ;**
- **la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des projets;**
- **les retards dans le décaissement des crédits.**

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique de l'efficacité dans la gestion de l'aide extérieure



La résolution du problème général qu'est la non efficacité dans la gestion de l'aide extérieure, s'appuie sur la résolution des problèmes spécifiques qui sont en réalité les manifestations du problème général. Cependant, une clarification des termes essentiels utilisés s'avère nécessaire.

Selon le dictionnaire encyclopédique Larousse (1994, p.370), l'efficacité est « la qualité d'une chose qui produit l'effet attendu. Se dit de quelqu'un dont l'action aboutit à des résultats utiles ».

Aussi, d'après la même source (1994, p.480), la gestion est-elle « l'action ou la manière de gérer, d'organiser, d'administrer quelque chose ». Dès lors, la gestion efficace de l'aide extérieure peut être comprise comme étant la manière d'administrer, d'organiser ladite aide pour qu'elle produise l'effet attendu qui est de contribuer au développement socio-économique du Bénin.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 relatif aux insuffisances du cadre juridique et institutionnel, il prend en compte l'absence de clarification des missions, la duplication des rôles et le manque de célérité dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords et de premier décaissement. Il faut donc proposer les solutions pour rendre le cadre juridique et institutionnel mieux coordonné et capable d'induire une célérité dans l'exécution des diverses tâches.

Quant au problème spécifique n°2 relatif à la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des différents projets, il retrace les limites liées à l'absence de définition d'une véritable politique d'aide extérieure ; ladite politique devrait définir les types d'aide dont le Bénin a besoin et qui seraient conformes ou compatibles avec les priorités nationales. L'approche qui sera développée est donc celle basée sur la convergence et l'opportunité.

Enfin, pour ce qui est du problème spécifique n°3, lié aux retards dans les décaissements de crédits, il soulève la question de l'absorption des crédits et par conséquent du récurrent problème du taux de consommation. Pour remédier à ce fait, les analyses seront basées sur une approche prenant en compte l'efficacité et la simplification des procédures utilisées.



Ces différentes approches retenues par problème spécifique peuvent se présenter comme suit dans le tableau suivant :

Tableau 6: Synthèse des approches théoriques par problème spécifique

Niveau spécifique	Problèmes spécifiques	Caractéristiques des approches retenues
1	Insuffisances du cadre juridique et institutionnel	Approche basée sur une clarification et la célérité
2	Faible convergence des stratégies et des activités des projets	Approche basée sur la convergence et l'opportunité
3	Retards dans les décaissements de crédits	Approche basée sur l'efficacité et la simplification des procédures

Source : Résultat des recherches

La vision de résolution qui a été définie, sera mise en œuvre à travers une démarche prenant en compte les étapes suivantes :

- fixation des objectifs de recherche ;
- formulation des hypothèses de recherche ;
- Construction du tableau de bord de l'étude ;
- Revue de littérature ;
- Choix de l'outil de mobilisation des données ;
- Choix de l'outil d'analyse des données ;
- Collecte des données ;
- Analyse des données ;
- Etablissement du diagnostic ;
- Approches de solution et conditions de mise en œuvre.



CHAPITRE 2 : Du cadre théorique de l'étude aux approches de solution

Section 1 : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude à la collecte des données

Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature

A- Objectifs et hypothèses de l'étude

1- Objectifs de l'étude

◇ Objectif général :

Contribuer à une efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin

◇ Objectifs spécifiques

L'objectif général défini ci-dessus est décliné en trois objectifs spécifiques, chacun d'eux étant lié à un problème spécifique.

- Objectif spécifique n°1 :

Contribuer à un réaménagement du cadre juridique et institutionnel régissant la gestion de l'aide extérieure au Bénin.

- Objectif spécifique n°2 :

Contribuer à un alignement des stratégies et des activités des projets sur les priorités nationales.

- Objectif spécifique n°3 :

Proposer des solutions pour une célérité dans le décaissement des crédits.



2- Causes et hypothèses de l'étude

◇ *Causes et hypothèses liées au problèmes spécifique n°1*

Pour ce qui concerne le problème lié aux insuffisances du cadre juridique et institutionnel régissant la gestion de l'aide extérieure au Bénin, les investigations ont permis de retenir deux causes possibles à savoir :

- l'absence de clarification des missions et des compétences des différentes institutions ;
- la multiplicité des centres de décision et de gestion de l'aide.

En effet, de l'analyse du cadre juridique et institutionnel, il a été constaté que beaucoup d'institutions dépendant d'un même ministère se voient attribuer à travers les textes réglementaires les mêmes attributions. En témoigne les décrets régissant respectivement les attributions de la CAA, de la DGTCP et de la DMRE. Il semble exister donc, une duplication de rôle au niveau des structures ce qui implique des conflits d'attributions et une redondance des tâches.

La deuxième cause qui a trait à la multiplicité des centres de décision renvoie aux délais mis par les institutions pour prendre les décisions. Tel semble être le cas de l'Assemblée Nationale qui peut mettre plusieurs mois pour donner l'autorisation de ratification pour les accords de prêt.

Cependant, cette cause secondaire peut être abandonnée du fait qu'elle disparaîtrait si le cadre juridique était réaménagé. L'hypothèse liée au problème spécifique n°1 est la suivante :

le non réaménagement du cadre juridique et institutionnel explique la duplication des missions et le manque de célérité.

◇ *Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°2*

L'analyse du problème lié à la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies des projets, révèle que les activités menées en matière d'emprunts extérieurs par le Bénin ne sont pas sous-tendues par une vision clairement définie en matière de gestion de l'aide extérieure. La



compréhension de la mission de la CAA semble quelque peu restrictive. La politique d'aide extérieure semble se limiter à l'émission, au décaissement de crédits et au paiement du service de la dette. Les aspects liés à la gestion des coûts et des risques et au choix des instruments de mobilisation des emprunts semblent être occultés. Les recherches révèlent donc :

- l'inexistence d'une véritable politique d'aide extérieure ;
- l'inadéquation entre la politique budgétaire et la politique d'endettement.

L'hypothèse relative au problème **n°2** peut être formulée comme suit : **l'absence de la définition d'une politique d'aide extérieure est à l'origine de la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des différents projets.**

◇ Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3

A l'analyse du problème lié au retard dans le décaissement des crédits, plusieurs causes ont été identifiées. Il s'agit notamment de :

- la multiplicité et la complexité des procédures de passation de marchés et de décaissement de crédits ;
- la non maîtrise des procédures par les gestionnaires de projets.

Pour la première cause, il apparaît que dans la plupart des cas, les procédures de passation de marchés et les procédures de décaissement diffèrent d'un bailleur à un autre. Il existe presque autant de procédures que de bailleurs. Ces procédures diffèrent souvent des procédures nationales qui ne sont pas toujours admises par tous les bailleurs. En ce qui concerne la deuxième cause, son existence est en grande partie liée à la première. L'éradication de la première conditionne donc celle de la deuxième.

L'hypothèse liée au problème spécifique **n°3** peut être donc libérée ainsi qu'il suit : **les retards dans les décaissements de crédits sont dus à la multiplicité et à la complexité des procédures.**

3- Synthèse des préoccupations et tableau de bord de l'étude

Tableau 7: Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Causes (supposées)	Hypothèses
Niveau général		Problème général Insuffisance d'efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin	Objectif général Contribuer à une efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin	Cause générale -	Hypothèse générale -
Niveau spécifique	1	Problème spécifique n°1 Les insuffisances du cadre juridique et institutionnel dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin	Objectif spécifique n°1 Contribuer au réaménagement du cadre juridique et institutionnel adéquat	Cause spécifique n°1 L'absence de clarification des missions et des compétences des différentes institutions	Hypothèse spécifique n°1 Le non réaménagement du cadre juridique et institutionnel explique la duplication des missions et le manque de célérité.
	2	Problème spécifique n°2 La faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des différents projets.	Objectif spécifique n°2 Contribuer à la définition d'une politique claire de gestion de l'aide extérieure financement.	Cause spécifique n°2 L'absence de définition d'une politique de gestion de l'aide extérieure	Hypothèse spécifique n°2 L'absence de la définition d'une politique d'aide extérieure est à l'origine de la faible convergence entre les priorités nationales les stratégies et les activités des différents projets.



	3	Problème spécifique n°3	Objectif spécifique n°3	Cause spécifique n°3	Hypothèse spécifique n°3
		Les retards dans le décaissement des crédits.	Proposer des solutions pour une célérité dans le décaissement des crédits.	La multiplicité et la complexité des procédures.	les retards dans les décaissements de crédits sont dus à la multiplicité et à la complexité des procédures.

Source : Résultats des recherches

B- Revue de littérature

Dans le cadre de la présente recherche, la revue de littérature permettra de faire le point des contributions antérieures apportées par différents chercheurs ou auteurs face aux différents problèmes en résolution.

A cette étape, les principaux axes retenus au niveau de la vision globale de résolution de la problématique constitueront les principaux repères pour présenter le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques que sont :

- les insuffisances du cadre juridique et institutionnel ;
- la faible convergence entre priorités nationales et les stratégies et activités des différents projets ;
- les retards dans les décaissements de crédits.

Il convient de rappeler successivement, les caractéristiques générales des approches d'analyse des problèmes spécifiques respectifs, que sont notamment :

- * **la clarification et la célérité ;**
- * **la convergence et sur l'opportunité ;**
- * **l'efficacité et la simplification.**

Le point des contributions antérieures par problème spécifique peut de présenter comme suit :



1- **Exposé des contributions extérieures sur le problème des insuffisances du cadre juridique et institutionnel**

Le cadre juridique et institutionnel qui régit la gestion de l'aide extérieure a de tout temps été une préoccupation pour bon nombre de chercheurs s'intéressant aux questions de développement et de gestion de la dette. De la littérature relativement abondante dans ce domaine, il peut être retenu la contribution de Pôle-Dette¹ qui fait une présentation des meilleures pratiques internationales en matière d'organisation juridique et institutionnelle.

◇ Définition claire des responsabilités et des rôles et une séparation des fonctions en matière de gestion de l'aide extérieure

Le cadre juridique devrait comporter une séparation des responsabilités de la gestion de l'aide extérieure et donc de la dette, de celles relatives aux politiques budgétaires et monétaires en permettant 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 responsabilité à divers niveaux de la gestion de l'aide extérieure.

¹ Pôle-dette est un organisme régional qui s'occupe de la formation des cadres chargés de la gestion de l'aide extérieure et de la dette des pays de l'Afrique centrale et de l'Ouest. Il définit en outre les conditions nécessaires pour une politique en matière de gestion des ressources extérieures.



◇ **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.

◇ **Disponibilité et partage de l'information**

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 l'aide extérieure. Il conviendrait donc dans ce contexte que la circulation de l'information 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.

◇ **Questions institutionnelles**

Comme le soulignent Matthew **Martin** et Alison **Johnson (2003, p.42)** «La bureaucratie gouvernementale peut également causer des retards, en particulier si elle implique des kilomètres de documents entre diverses agences ou même au sein d'un seul ministère. Plus la bureaucratie est complexe, plus il y a de chance que des papiers se perdent, que les approbations ne soient pas obtenues et que les décaissements soient retardés. Il est crucial de disposer de bonnes structures institutionnelles pour coordonner et traiter avec les donateurs et créanciers afin d'améliorer la performance des décaissements et l'efficacité de l'aide extérieure dans les pays bénéficiaires».

◇ **Evaluation et contrôle des institutions**

Les activités des structures de gestion de l'aide extérieure devraient faire l'objet d'une évaluation constante pour vérifier leur conformité avec les objectifs des pouvoirs publics, l'évolution de l'environnement institutionnel



et les changements intervenus au niveau des pratiques internationales. Ainsi, après l'évaluation des résultats des structures de gestion de l'aide, il peut apparaître nécessaire de définir une nouvelle stratégie d'emprunt ou d'engager des réformes institutionnelles.

2- Exposé des contributions antérieures relatives au problème de convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des projets

Ce problème met en exergue les dysfonctionnements relatifs à la définition et la mise en œuvre d'une politique d'aide extérieure et l'alignement des différentes interventions des bailleurs de fonds sur cette politique.

L'état des lieux sur l'efficacité de l'aide au Bénin effectué par le **Groupe de travail**² relève que l'élaboration des Documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) qui devraient en principe constituer le référentiel pour centrer les politiques nationales et les interventions de tous les partenaires n'a pas encore atteint cet objectif. Pour ce groupe, les défis pour la nouvelle génération de stratégies sont notamment :

- ◇ d'établir un lien clair entre les orientations stratégiques du Gouvernement et le DSRP ;

- ◇ de consolider l'approche et d'améliorer la qualité du DSRP comme instrument de coordination des ressources affectées au développement.

Comme le souligne le Groupe de travail (2006, p.16) :

« Il existe encore des "projets pirates" dont les autorités nationales compétentes ne connaissent ni le contenu ni les montants. Les acteurs béninois n'ont pas l'habitude de s'imposer devant les bailleurs de fonds "toute aide est acceptée, jugée pertinente ou non." ».

D'après **Bierschenk et all. Institutionalising the PRSP approach in Benin** (2001, p44), « le refus par le Gouvernement d'un montant

² Le groupe de travail regroupe un ensemble d'acteurs tant nationaux qu'étrangers et est chargé d'effectuer l'état des lieux de l'efficacité de l'aide et de suivre la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin.



considérable d'aide dans la mesure où cette aide ne correspondrait pas à ses stratégies³ ou à ses priorités constituerait une révolution dans les relations de l'aide au Bénin».

Le DSRP doit définir la nature des ressources extérieures dont le Bénin a besoin. Le type de d'aide (prêt ou dons et à quelle conditions).

◇ **Importance de la maîtrise des canaux d'aide par les pouvoirs publics des pays bénéficiaires**

Pour Martin M. et Johnson A. (2003, p.44) « la question clé pour l'administration centrale est sa capacité à avoir une vue d'ensemble complète de l'aide, c'est à dire le pourcentage de l'aide canalisée ou contrôlée dans le cadre du processus budgétaire des pouvoirs publics. Dans la mesure où les bailleurs effectuent leurs décaissements par le biais d'autres structures parallèles et que l'information ne circule pas entre ces agences et le ministère des Finances, les pouvoirs publics seront dans une position encore plus inconfortable pour analyser l'efficacité de l'aide extérieure et influencer sa composition. Les canaux d'aide sont par conséquent généralement considérés comme un aspect clé de la politique d'aide des pouvoirs publics. ».

3- Exposé des contributions antérieures sur le problème lié aux retards dans les décaissements de crédits

Le problème lié à la complexité des procédures concerne précisément celles relatives aux passations de marchés et aux décaissements de crédits.

Pour **Martin M. et Johnson A. (2003 ; p.34)**, l'une des principales raisons des retards entre les promesses et les engagements des bailleurs concerne les procédures requises pour évaluer et approuver de nouveaux projets et programmes. Les procédures d'évaluation peuvent impliquer des

³ Par stratégies, il faut entendre les stratégies nationales de développement et de lutte contre la pauvreté et autres stratégies globales au même titre que les stratégies sectorielles ou thématiques.



missions sur le terrain pour évaluer les projets et programmes proposés, la préparation de rapports et de budget, des discussions sur les rapports et des procédures administratives avec les pouvoirs publics des donateurs pour obtenir le financement convenu officiellement.

◇ **Les procédures de passation de marchés**

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 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 dans les décaissements de crédits. La formation du personnel existant ou la nomination de nouveaux personnels prend également du temps.

En outre, plusieurs bailleurs ayant des procédures différentes peuvent être concernés par le financement d'un seul et même projet. Dans ce cas, l'application des procédures de chacun peut se révéler onéreux et complexe.

Pour trouver une solution à ce fait, BOUTE Rigobert (2004), préconise la mise au point d'un manuel de procédures unique, simplifié, regroupant l'ensemble des règles de procédures internes à chaque bailleur de fonds. Un tel manuel devrait être rendu disponible chaque fois qu'il s'agit du même emprunteur. C'est justement pour lutter contre cette multitude de règles et de procédures qui freinent l'absorption des ressources extérieures qu'a été votée et promulguée la loi n° 2004-18 du 27 Août 2004 portant modification de l'Ordonnance n°96-04 du 31 Janvier 1996 relative à la passation des marchés publics au Bénin. Par cette voie, le pouvoir exécutif entend favoriser un système unique de gestion institutionnel et financière de l'ensemble des ressources publiques évitant ainsi les contraintes découlant des procédures variées des bailleurs de fonds.



◇ **Les méthodes de décaissement de crédits**

Les conditions relatives aux méthodes de décaissement de crédits 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.

◇ **Le déliement de l'aide**

L'aide liée est définie comme les dons, prêts ou crédits publics, lorsque la livraison des biens et services est limitée à ceux du pays du bailleur, ou à un groupe de pays. En d'autres termes, il n'y a aucune concurrence, si ce n'est limité, pour l'approvisionnement en biens et services. L'aide liée est principalement une question concernant l'aide bilatérale, car la plupart des bailleurs multilatéraux comme la Banque mondiale, la Banque Africaine de Développement et d'autres banques régionales de développement exigent une passation de marché en appel d'offres international.

Paragraphe 2 : Méthodologie adoptée

Le présent paragraphe qui sera présenté en deux parties permettra de retenir au regard des réflexions antérieures une approche théorique pour les problèmes spécifiques d'une part; et d'autre part de restituer la dimension empirique de la présente étude.



A- Approche théorique

1- Choix théorique lié au problème des insuffisances du cadre juridique et institutionnel

a- Normes ou repères d'amélioration

En matière de gestion de l'aide extérieure, il existe un certain nombre de normes et de standards internationaux auxquels les pays bénéficiaires devraient en principe se conformer. Dans ce cadre, " Pôles-Dette" indique un ensemble de meilleures pratiques internationales d'organisation juridique et institutionnelle de la gestion de l'aide extérieure.

Il s'agit de :

- la définition claire des responsabilités et des rôles en matière de gestion de l'aide extérieure et de la dette, ainsi qu'une séparation des fonctions ;
- la limitation et le contrôle des responsabilités en matière d'engagements contractuels directs ou conditionnels de l'Etat ;
- la bonne organisation des flux d'information entre les différents acteurs de la chaîne de la dette ;
- l'exhaustivité ;
- la transparence et l'information du public ;
- l'évaluation et le contrôle.

b- Seuil de décision

Le seuil de décision est fixé en tenant compte des données du guide d'entretien et du questionnaire. En ce qui concerne les données du guide d'entretien, seront retenues comme causes réelles, les réponses identiques recueillies auprès de 50% des responsables rencontrés.

Quant au questionnaire, seules les données qui auront réuni un poids supérieur ou égal à 40% en ce qui concerne la question n°1 seront perçues comme étant les causes réelles du problème lié aux



insuffisances du cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide extérieure.

2- Choix théorique lié au problème de la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des projets

a- Normes ou repères d'amélioration

Alison Johnson et Matthew Martin ont présenté dans “*Considérations analytiques clés pour la mobilisation de ressources extérieures par les pouvoirs publics*” un certain nombre d'aspects liés à la politique d'aide extérieure.

Il s'agit de :

- la correspondance entre le niveau de concessionnalité du financement et la politique des pouvoirs ;
- la cohérence entre le type d'aide et les priorités nationales ;
- l'octroi de l'aide à travers les canaux connus et maîtrisés par les pouvoirs publics ;
- l'octroi de l'aide avec une souplesse maximale pour soutenir les dépenses budgétaires ;
- une cohérence à moyen terme entre l'aide prévisible et les procédures nationales de prévision budgétaire.

b- Seuil de décision

Les causes réelles liées à la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des projets seront retenues grâce à un seuil de décision qui est fixé à partir de questions ouvertes et fermées du guide d'entretien et du questionnaire.

Ainsi, les seuils de décision sont respectivement fixés à 50% pour les questions n°6, 7, 8 du guide d'entretien et 40% la question 2 du questionnaire.



3- Choix théorique lié au problème du retard dans le décaissement des crédits

a- Normes ou repères d'amélioration

La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide extérieure a retenu un certain nombre d'indicateurs pour mesurer la réalisation d'objectifs cibles définis pour chaque pays bénéficiaire. Cette déclaration fixe comme objectif à long terme l'alignement des bailleurs sur des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics.

Le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide au Bénin a dans l'état des lieux sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris présenté les objectifs-cibles pour ce pays :

Objectif-cible pour la fiabilité de la gestion des finances publiques : une progression d'au moins 0,5% point de l'indicateur sur l'échelle de performance des finances publiques de l'EPIN (Evaluation de la Politique des Institutions Nationales) est prévue pour cet indicateur. Ledit classement est réalisé par la Banque Mondiale. Il est à noter que le Bénin a reçu dans le classement 2005 un score de 4 sur 6 sur la qualité de la gestion budgétaire.

Objectif-cible pour la fiabilité de la passation des marchés : une progression d'au moins un degré (de D à C, ou de C à B, ou de B à A) sur l'échelle de performance qui à quatre (04) degrés utilisés est prévue pour cet indicateur. Le Bénin a eu le score C en 2005 de Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA).

Objectif-cible pour la prévisibilité de l'aide : réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.



b- Seuil de décision

Les données relatives aux questions 10 et 11 du guide d'entretien qui auront obtenu un poids supérieur ou égal à 60% et celles relatives aux questions 4 et 5 du questionnaire qui auront obtenu un poids au moins égal à 40% seront retenues comme celles qui expliquent la manifestation des retards dans les décaissements de crédit sur les projets à financement extérieur.

B- Approche empirique

L'approche empirique de l'étude, a pour but de faire ressortir d'une part, la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données primaires et de présenter ces données d'autre part. Pour ce faire, il s'agira successivement de :

- 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.

1- Objectifs des enquêtes et identification de la population mère

◇ Objectifs des enquêtes

L'objectif assigné aux enquêtes consiste à vérifier les différentes hypothèses formulées dans le cadre de la présente étude. Ainsi, d'une manière spécifique, les enquêtes permettront de constater si :

- **le non réaménagement du cadre juridique et institutionnel explique la duplication des missions et le manque de célérité.**
- **l'absence de la définition d'une politique d'aide extérieure est à l'origine de la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des projets.**
- **les retards dans les décaissements de crédits sont dus à la multiplicité et à la complexité des procédures.**



◇ **Identification de la population mère et nature de l'enquête**

Pour atteindre les objectifs énoncés ci dessus, deux (02) types d'enquête ont été menés.

La première forme d'enquête qu'est le guide d'entretien est interne à la structure d'accueil qu'est la CAA, et vise notamment le personnel.

La deuxième forme d'enquête est un questionnaire adressé à l'endroit des agents et responsables d'autres structures intervenant dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin.

2- Du recensement aux outils de présentation des données

◇ **Le recensement**

Le recensement aura permis d'identifier l'ensemble des structures intervenant dans le processus de gestion de l'aide extérieure. De ce fait, la population mère prend en compte la :

- Caisse Autonome d'Amortissement ;
- Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD) ;
- Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures (DMRE) ;
- Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles (CSPRES) ;

Tel que signalé plus haut, le guide d'entretien a été adressé aux agents de la CAA, alors que le questionnaire est allé à l'endroit des agents des autres structures mentionnées ci-dessus.

◇ **Le centre d'intérêt du questionnaire**

L'importance des questions posées dans le guide d'entretien et le questionnaire est de recueillir des informations utiles concernant les causes se trouvant à l'origine :

- des insuffisances du cadre juridique et institutionnel dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin ;



- la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des différents projets ;
- des retards dans le décaissement des crédits.

◇ **La technique de dépouillement**

Le traitement des données recueillies par le guide d'entretien et le questionnaire s'est fait de façon manuelle.

En somme, dans le cadre de la présente étude, les objectifs à atteindre ont été fixés, les causes supposées identifiées, les hypothèses de travail formulées et le tableau de bord de l'étude élaboré.

Ensuite, le point des connaissances sur les problèmes en résolution a été présenté à travers la revue de littérature.

En outre, la méthodologie de travail a été adoptée et se décline en deux (02) volets à savoir l'approche théorique et l'approche empirique. Ainsi, l'approche théorique a permis de retenir les modèles théoriques pouvant permettre contribuer à une efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin. Quant à l'approche empirique, elle a permis de fixer les objectifs assignés aux enquêtes, d'identifier la population mère, tout comme les données et méthodes utilisées.

A présent, il convient de procéder à la collecte des données, à la vérification des hypothèses et de retenir les approches de solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.



Section 2 : De la collecte des données à la vérification des hypothèses et aux conditions de mise en œuvre des solutions

Paragraphe 1 : De l'organisation des enquêtes à la synthèse du diagnostic

A- De la réalisation des enquêtes aux limites des données

1- La préparation et la réalisation des enquêtes

Les enquêtes ont été réalisées sur la base d'un guide d'entretien et d'un questionnaire. Elles se sont déroulées du 16 au 30 Mai 2007. Le guide d'entretien a été élaboré à l'endroit des agents de la CAA au siège de l'Institution à Cotonou. Les questionnaires ont été distribués à certains responsables et agents des autres structures intervenant dans la gestion de l'aide extérieure. En outre, certains responsables de projet à financement extérieur ont reçu les questionnaires soit dans leurs locaux, soit à l'occasion de leur déplacement pour des opérations ponctuelles à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

2- Les difficultés rencontrées et les limites des données

La réalisation des enquêtes ne s'est pas faite sans difficultés. Les difficultés se sont signalées tant à l'intérieur de la CAA, qu'au niveau des autres structures. La principale difficulté est l'obtention et le respect de rendez-vous pris avec plusieurs responsables. Au niveau de la CAA, il a été constaté qu'en dépit de la bonne volonté des responsables, les rendez-vous ont dû être ajournés en raison des missions, des réunions et autres urgences.... En outre, il a fallu s'adapter au rythme des agents des différents services de la CAA, qui sont positivement affairés à l'exécution de leur planning journalier concernant les différents dossiers à eux confiés.

A l'extérieur de la CAA, la difficulté majeure a été de faire face au faible engouement de certains responsables de structures intervenant dans la gestion de l'aide, qui ont préféré attribuer cette tâche à des agents qui pour



la plupart n'étaient pas aptes à répondre aux questions, ou qui se sont montrés réticents.

Quant aux limites, elles découlent de l'insuffisance d'informations externes collectées, de la faible maîtrise des questions liées au cadre juridique et à la politique d'endettement, ainsi que du fait de n'avoir pu rencontrer certains responsables de structures.

B- L'analyse des résultats d'enquêtes

L'analyse des résultats sera faite en référence à chacun des problèmes identifiés.

1- Présentation et analyse des données liées aux insuffisances du cadre juridique et institutionnel

La réalisation de l'état des lieux de base a révélé l'existence d'un certain nombre d'insuffisances au niveau du cadre juridique et institutionnel qui régit la gestion de l'aide extérieure.

Des entretiens menés avec des directeurs, chefs services et agents de la Caisse Autonome d'Amortissement afin de connaître les causes qui se trouvent à l'origine de ces insuffisances. Les données recueillies se présentent comme suit :

Tableau 8: Données relatives aux causes des insuffisances du cadre juridique et institutionnel de gestion de l'aide extérieure

Libellés	Fréquence absolue	Fréquence relative (%)
Absence de clarification des missions et compétence des structures	10	50
Manque de célérité	8	40
Multiplicité des centres de décision	2	10
Total	20	100

Source : Résultat des enquêtes



- ◇ **50%** des enquêtés désignent l'absence de clarification des missions assignées aux structures comme l'une des principales causes des insuffisances du cadre juridique ;
- ◇ **40%** des enquêtés ont stigmatisé le manque de célérité qui traduit les longs délais mis par les différentes structures et institutions pour accomplir les tâches relevant de leurs missions ;
- ◇ **10%** des enquêtés relèvent la multiplicité des centres de décisions comme principale cause à l'origine des insuffisances du cadre juridique et institutionnel.

Des résultats ci-dessus présentés, il ressort que l'absence de clarification des missions et des compétences des structures reste la principale insuffisance du cadre juridique et institutionnel, auquel il faudrait ajouter le manque de célérité dans l'exécution des formalités.

2- Présentation et analyse des données liées à la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des projets

Tableau 9: données relatives à la faible convergence des stratégies et des activités des projets avec les priorités nationales

Libellés	Fréquence absolue	Fréquence relative (%)
Inexistence de politique d'aide extérieure	40	80
Manque de coordination	10	20
Total	50	100

Source : Résultat des enquêtes

- ◇ **100%** des personnes enquêtées dénoncent l'absence d'une politique d'aide extérieure clairement définie ;
- ◇ **80%** des enquêtés jugent l'absence de convergence entre les priorités nationales et les stratégies et activités des projets comme étant la conséquence de l'inexistence d'une politique d'aide extérieure ;



◇ **20%** des réponses affirment que le manque de coordination a pour conséquence la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies ou les activités des projets.

Des résultats présentés ci-dessus, l'inexistence d'une politique d'aide extérieure est la cause prédominante de la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des projets.

3- Présentation et analyse des données liées aux retards dans les décaissements de crédits

Tableau 10: Données relatives aux retards dans le décaissement des crédits

Libellés	Fréquence absolue	Fréquence relative (%)
Multiplicité et complexité des procédures	40	80
Manque de qualification des agents	8	16
Insuffisance de personnel	2	4
Total	50	100

Source : Résultat des enquêtes

◇ 80% des personnes interrogées retiennent la multiplicité et la complexité des procédures utilisées comme la cause principale du retard dans le décaissement des crédits.

◇ 16% des enquêtés retiennent le manque de qualification des agents intervenant dans le processus de décaissement comme la cause des retards dans le décaissement des crédits.

◇ 4% des enquêtés imputent les retards dans le décaissement des crédits à une insuffisance du personnel nécessaire pour les différentes opérations.



Il découle des résultats présentés ci-dessus, que la multiplicité et la complexité des procédures utilisées sont indexées comme étant la cause principale du retard observé dans le décaissement des crédits.

L'analyse des résultats issus des enquêtes permet à présent de procéder à l'appréciation du degré de validité des hypothèses émises.

C-La validation des hypothèses et la synthèse du diagnostic

1- Degré de validation de l'hypothèse n° 1

Le seuil de décision fixé pour le problème des insuffisances du cadre juridique et institutionnel se présente comme suit :

Guide d'entretien : les réponses identiques recueillies auprès de 50% des responsables rencontrés.

Questionnaire : les réponses représentant 40% au moins de fréquence relative.

Les données issues des enquêtes se présentent comme suit :

- ◇ La quasi-totalité des responsables rencontrés soutiennent que le cadre juridique et institutionnel comporte en son sein des insuffisances dont la principale cause est l'absence de clarification des missions et des compétences des différentes structures intervenant dans la gestion de l'aide extérieure
- ◇ 50% des enquêtés identifient l'absence de clarification des missions comme l'insuffisance majeure
- ◇ 40% des enquêtes retiennent le manque de célérité comme une cause des insuffisances du cadre juridique et institutionnel.

Conclusion : L'hypothèse selon laquelle l'absence de clarification des missions et compétences des structures explique les insuffisances du cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide extérieure est partiellement



vérifiée car, le manque de célérité dans l'accomplissement des formalités est également une cause prédominante pour ce problème.

2- Degré de validité de l'hypothèse n°2

Les seuils de décision sont respectivement fixés à 50% pour les questions n°6, 7, 8 du guide d'entretien et 40% la question 2 du questionnaire.

D'après les données recueillies, la totalité des responsables affirme que l'absence de définition d'une politique d'aide extérieure est la cause fondamentale de la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et activités des projets.

Quant aux enquêtés, 80% pensent que l'inexistence d'une politique d'aide extérieure est la cause prédominante de la faible convergence entre les priorités nationales et les actions menées par les projets.

Conclusion : l'hypothèse selon laquelle l'absence de définition d'une politique d'aide extérieure est à l'origine de la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et activités des projets est entièrement vérifiée.

3- Degré de validité de l'hypothèse n°3

Le seuil de décision est de 60% au minimum pour les données relatives aux questions 10 et 11 du guide d'entretien et de 40% pour les données concernant les questions 4 et 5 du questionnaire.

L'analyse des données recueillies a révélé que la multiplicité et la complexité des procédures qui remplissent les conditions pour être retenues.

Conclusion : L'hypothèse selon laquelle la multiplicité et la complexité des procédures est à l'origine des retards dans le décaissements des crédits est entièrement vérifiée.



D- La synthèse du diagnostic

1- Elément du diagnostic n°1 :

Les insuffisances du cadre juridique et institutionnel sont dues :

- d'une part, à l'absence de clarification des missions des différentes structures et institutions ;
- d'autre part au manque de célérité qui caractérise l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de prêt et de premier décaissement.

2- Elément du diagnostic n°2 :

La faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et activités des différents projets est due à l'absence de définition d'une véritable politique d'aide extérieure.

3- Elément du diagnostic n°3 :

Les retards dans le décaissement des crédits sont le fait de la multiplicité et de la complexité des procédures.

Paragraphe 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre

A- Solutions au problème spécifique n°1 et conditions de mise en œuvre

1- Approche de solution n°1

Le diagnostic n°1 présente deux causes réelles qui justifient la manifestation des insuffisances au niveau du cadre juridique et institutionnel.

Il s'agit de :



- l'absence de clarification des missions des différentes structures et institutions ;
- manque de célérité qui caractérise l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de prêt et de premier décaissement.

Proposer des solutions à ce problème spécifique, revient donc à éradiquer les deux causes réelles identifiées.

Ainsi, il est suggéré de :

- **clarifier les attributions, les missions et de définir les limites de chacune des structures intervenant dans la gestion de l'aide afin d'éviter les duplications de rôles ;**
- **renforcer la capacité des structures et institutions nationales pour raccourcir les délais observés dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur et de premier décaissement.**

2- Conditions de mise en œuvre

La clarification des missions et attributions des différentes structures ne suppose pas forcément la suppression de structures, mais implique de définir avec précision les attributions de chacune d'elles. Ainsi, lors de l'élaboration des textes et dispositions régissant les différentes structures, il faut éviter de reprendre sous une forme ou sous une autre les attributions de l'une au profit de l'autre afin d'éviter les duplications de rôles qui sont de potentielles sources de conflits d'attributions. Il faut définir les domaines d'interventions précises de la CAA, de la DMRE, de la DGTCP. Il faut en outre, limiter les expressions telles que : « en collaboration, en relation, » qui ne permettent pas de situer les réelles responsabilités.

Le renforcement des capacités des acteurs suppose la mise en oeuvre des activités de recyclage de formation et de perfectionnement afin d'actualiser les connaissances des acteurs en relation avec les pratiques internationales de gestion de l'aide extérieure.



En outre, lors d'une éventuelle révision de la Constitution du 11 Décembre 1990, il peut être envisagé l'insertion de clauses pouvant permettre au gouvernement à travers des lois d'habilitation, de ratifier les accords de financement, à charge pour ce dernier de les faire régulariser par le parlement. Ceci est souhaité à défaut de la possibilité d'autoriser tous les accords par une procédure d'urgence.

B- Solutions au problème spécifique n°2 et conditions de mise en oeuvre

1- Approche de solution n°2

Le diagnostic n°2 présente l'absence de définition d'une politique claire en matière de gestion de l'aide extérieure comme la cause réelle qui justifie la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et activités des différents projets. Comme solution en vue de pallier ce problème, il est suggéré :

La définition et l'appropriation par le Bénin d'une véritable politique de gestion de l'aide extérieure.

2- Conditions de mise en oeuvre

La définition et l'appropriation d'une politique claire en matière de gestion de l'aide extérieure supposent une série d'actions. Cela vise, le renforcement du leadership du Gouvernement béninois dans la coordination et la mise en oeuvre des projets et programmes. Pour ce faire, il est nécessaire de procéder à :

- une orientation de l'aide vers la mise en oeuvre du DCSR ;
- un alignement de l'aide sur les priorités nationales ;
- une amélioration de la prévisibilité des décaissements à travers une planification pluriannuelle, liée au cycle budgétaire ;
- la promotion de l'approche programme ;
- l'introduction de la souplesse dans l'octroi de l'aide notamment lors de la survenance de chocs exogènes ;



En outre, la maîtrise par le Gouvernement des canaux d'octroi de l'aide est indispensable. Le Bénin devra en outre manifester de plus en plus sa préférence pour l'aide aux programmes, par opposition à l'aide aux projets ou à l'assistance technique. En effet, l'aide aux programmes permet aux pouvoirs publics d'utiliser les ressources extérieures en fonction de leurs propres besoins de dépenses prioritaires, tels qu'ils sont exposés dans le Budget Général de l'Etat et dans les stratégies de réduction de la pauvreté. En revanche, l'aide aux projets et l'assistance technique sont plus susceptibles d'être orientées vers les besoins prioritaires des bailleurs.

C- Solution au problème spécifique n°3 et conditions de mise en oeuvre

1- Approche de solution n°3

Le diagnostic n°3 présente la multiplicité et la complexité des procédures comme la cause réelle se trouvant à l'origine des retards dans le décaissement des crédits. Pour remédier à ce problème, il est donc suggéré : **une harmonisation et une simplification des procédures de passation des marchés et de décaissement de crédits.**

2- Conditions de mise en oeuvre

L'harmonisation est un processus qui permettra d'instaurer une complémentarité entre les interventions des différents bailleurs au Bénin. Elle a pour but de regrouper les bailleurs par catégorie d'intervention. Il s'agit donc d'identifier les avantages comparatifs des différents bailleurs. Le regroupement des bailleurs par secteur d'intervention permettra d'instaurer une synergie entre leurs actions à



travers la signature des conventions communes. L'exemple de « l'Initiative Pot Commun sur l'eau au Bénin » est élogieux car tous les partenaires qui choisissent l'eau comme leur secteur d'intervention ont signé une convention dans laquelle ils ont choisi un chef de file qui les représente. En outre, ils ont harmonisé les procédures de mise en œuvre et ont décidé de la mise à disposition des fonds sur un compte commun à la BCEAO. L'harmonisation suppose l'élaboration des tableaux de décaissements (pluriannuels), afin d'améliorer la prévisibilité de l'aide. Elle évite également la multiplicité des revues, qui deviennent désormais annuelles et conjointes.

L'harmonisation contribuera donc à la simplification des procédures car elle pourrait éviter d'une part, le recours aux multiples avis de non objection de plusieurs partenaires ; et la multiplicité des signataires pour la passation des marchés. Aussi, permettra t-elle une célérité dans l'obtention des avis de décaissement.



Tableau 11 : Tableau de synthèse générale de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Hypothèses	Eléments du diagnostic	Solutions
Niveau général	<u>Problème général</u> Insuffisance d'efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin	<u>Objectif général</u> Contribuer à une efficacité dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin	-	-	-
Niveaux spécifiques	1 <u>Problème spécifique n°1</u> Les insuffisances du cadre juridique et institutionnel dans la gestion de l'aide extérieure au Bénin	<u>Objectif spécifique n°1</u> Contribuer au réaménagement du cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide extérieure	<u>Hypothèse spécifique n°1</u> Le non réaménagement du cadre juridique et institutionnel explique la duplication des missions et le manque de célérité.	<u>Elément de diagnostic n°1</u> Les insuffisances du cadre juridique et institutionnel sont dues : - d'une part, à l'absence de clarification des missions des différentes structures et institutions ; - d'autre part au manque de célérité qui caractérise l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des accords de prêt et de premier décaissement.	<u>Solution n°1</u> - clarifier les attributions, les missions et définir les limites de chacune des structures intervenant dans la gestion de l'aide afin d'éviter les duplications de rôles ; - renforcer la capacité des structures et institutions nationales pour raccourcir les délais observés dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur et de premier décaissement.
	2 <u>Problème spécifique n°2</u> La faible convergence entre les priorités nationales et les	<u>Objectif spécifique n°2</u> Contribuer à la définition d'une politique claire de mobilisation et	<u>Hypothèse spécifique n°2</u> L'absence de la définition d'une politique d'aide extérieure est à	<u>Hypothèse n°2</u> La faible convergence entre les	<u>Solution n°2</u> La définition et l'appropriation par



Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Hypothèses	Eléments du diagnostic	Solutions
	stratégies et les activités des différents projets.	de types de financement.	l'origine de la faible convergence entre les priorités nationales les stratégies et les activités des différents projets.	priorités nationales et les stratégies et activités des différents projets est due à l'absence de définition d'une politique d'aide extérieure.	le Bénin d'une véritable politique de gestion de l'aide extérieure.
3	<p>Problème spécifique n°3</p> <p>Les retards dans le décaissement des crédits.</p>	<p>Objectif spécifique n°3</p> <p>Proposer des solutions pour une célérité dans le décaissement des crédits.</p>	<p>Hypothèse spécifique n°3</p> <p>les retards dans les décaissements de crédits sont dus à la multiplicité et à la complexité des procédures.</p>	<p>Elément de diagnostic n°3</p> <p>Les retards dans le décaissement des crédits sont le fait de la multiplicité et de la complexité des procédures.</p>	<p>Solution n°3</p> <p>Une harmonisation et une simplification des procédures de passation des marchés et de décaissement de crédits.</p>

Source : Résultat des recherches



CONCLUSION

Le Bénin à l'instar de beaucoup d'autres pays s'investit depuis de longues années pour un développement socio-économique qui doit se traduire par la réduction d'un certain nombre d'inégalités. Face aux limites des ressources nationales, il s'est en outre résolu à mobiliser des ressources auprès d'autres pays ou institutions. La réalisation de la présente étude a permis de découvrir le cadre de gestion de l'aide extérieure et de l'étudier à travers la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) qui reste une structure importante dans ce processus.

Cependant les observations et les analyses ont permis de recenser un certain nombre de problèmes dont les principaux sont :

- les insuffisances au niveau du cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide extérieure ;
- la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et activités des différents projets ;
- les retards dans les décaissements de crédits.

L'analyse diagnostique a en outre facilité l'identification des causes se trouvant à l'origine de ces problèmes. Ainsi, successivement, il s'agit de :

- l'absence de clarification des missions et le manque de célérité dans l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur et des conditions préalables au premier décaissement ;
- l'absence de définition d'une politique d'aide extérieure ;
- la multiplicité et la complexité des procédures de passation des marchés et de décaissement des crédits.

Pour parvenir à l'éradication de ces causes réelles, des solutions ont été proposées. Ainsi, il faudra respectivement :



- clarifier les attributions et définir les limites de chacune ces structures intervenant dans la gestion de l'aide afin d'éviter les duplications de rôles qui sont des sources de conflits d'attributions ;
- renforcer la capacité des structures et des institutions qui interviennent dans l'accomplissement des différentes formalités ;
- définir une politique d'aide extérieure qui aligne l'intervention des différents bailleurs sur les priorités nationales ;
- procéder à l'harmonisation des procédures en regroupant les partenaires selon les secteurs d'intervention et simplifier les procédures.

Il apparaît que la mise en œuvre des solutions en adéquation avec les conditions définies pourrait permettre d'introduire une efficacité remarquable dans le système de gestion de l'aide extérieure au Bénin. Ceci représente un enjeu majeur à l'heure où les autorités nationales nourrissent l'ambition de hisser le pays au rang des pays dits émergents.



BIBLIOGRAPHIE

A- Ouvrages

- 1- Ariane International Consulting-Expertise (AIC), (**Septembre 1999**), « **Etude sur la coordination, la gestion et la consommation de l'aide extérieure** ».
- 2- Bénin Consulting Group (Octobre 2002), « **Note pour l'amélioration de la coordination de l'aide extérieure** ».
- 3- Groupe sur l'efficacité de l'aide au Bénin (Octobre 2006), « **Etat des lieux de l'efficacité de l'aide, mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Bénin** ». MDEF
- 4- Performances Management Consulting (Novembre 2006), « **BENIN 2025, Agenda vers une économie émergente** ».
- 5- BAD, (Avril 1997), « **Manuel des décaissements** ». Département de l'Administrations des prêts, Abidjan-Côte d'Ivoire.
- 6- AID, (2005), « **Conditions générales des Acoords de financement)** ». Traduction de l'anglais en français

B- Mémoires

- 1- ALLIOZA-AKOGBETO A. (Avril 2006) : « **La problématique de l'absorption de l'aide extérieure dans la mise en œuvre des projets de développement au Bénin** ». ENAM, cycle II Gestion des Projets
- 2- BAHOUGBOTCHE B. A. (Novembre 2005) : « **Contribution à l'amélioration du contrôle et du suivi financiers des projets de développement par la CAA** ». ENEAM, cycle I, Gestion des Banques
- 3- BIO-AGBENGA C. (Décembre 2005) : « **Contribution à l'amélioration des mécanismes de mobilisation des ressources extérieures au Bénin** » ENAM, cycle I, AFT



- 4- YEKPON T. Daladier C. (Décembre 2004) « **Les objectifs du millénaire pour le développement : perspectives pour une gestion efficiente de l'aide publique au Bénin** ». ENAM, cycle I, AFT

C- Publications

- 1- Club de Sahel, (Septembre 2001), « **L'aide extérieure vue par ses gestionnaire** ».
- 2- Forum à Haut niveau (**Paris du 23 Février au 02 Mars 2003**) « **Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement** ». Exposé des résolutions
- 3- Martin M., JOHNSON A. « **Considération analytiques clés pour la mobilisation des ressources extérieures** ». Debt Relief International, Août 2003
- 4- JOHNSON A., MARTIN M., BARGAWI H. (Août 2004), « **l'efficacité de l'aide apportée à l'Afrique depuis l'IPPE : Questions, preuves et domaines d'interventions potentiels** » Development Finance International
- 5- Bulletin du PRC PPTE et du PRC CPE, « **Stratégies de Financement du Développement** ». Numéro 28, 3^e trimestre 2006

D- Textes réglementaires

- 1- **Décret n°98-63 du 16 Février 1998** portant AOF de Caisse Autonome d'Amortissement ;
 - 2- **Décret n° 2006-616 du 29 Novembre 2006** Portant AOF de Caisse Autonome d'Amortissement ;
- Décisions n°s 001/99/DG/CAA et 001/2005/DG/CAA** portant Organisation de la Caisse Autonome d'Amortissement



GUIDE D'ENTRETIEN

Dans le cadre la rédaction d'un mémoire de fin de formation au cycle 2 de l'Ecole nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), vous êtes priés de bien vouloir apporter votre contribution à ce travail en répondant à ces questions qui vous sont soumises.

Identité (facultative) :

Nom & Prénoms

Profession et structure :

1- Quel est le rôle de la CAA en matière de gestion de l'aide extérieure ?

2- Quelles sont les autres structures ou institutions qui interviennent dans la gestion de l'aide ?

3- Rencontrez-vous des difficultés dans vos relations avec ces structures ?
Si oui, veuillez bien les énumérer.

4- Quelles sont les insuffisances que vous notez au sein du cadre juridique et institutionnel ?

5- Quels sont les réaménagements qu'il convient d'effectuer au niveau dudit cadre ?



6- Les activités de la CAA et de façon générale, celles relatives à la gestion de l'aide extérieure sont-elles soutenues par une politique d'aide extérieure clairement définie ?

7- Quelles sont les conséquences d'une absence de politique d'aide extérieure?

8- Dans l'état actuel de la gestion de l'aide, quels sont les aspects importants qui vous semblent occultés ?

9- Le décaissement des crédits s'effectue-t-il de façon convenable et selon les plannings ?

10- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez au quant à la mise en œuvre des procédures ?

11- Quelles sont les causes se trouvant à l'origine de ces difficultés ?

12- Quelles solutions préconisez-vous pour remédier à ces difficultés afin d'induire une célérité dans le décaissement des crédits ?

Merci de votre compréhension.



QUESTIONNAIRE

Dans le cadre la rédaction d'un mémoire de fin de formation au cycle 2 de l'Ecole nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), vous êtes priés de bien vouloir apporter votre contribution à ce travail en répondant à ces questions qui vous sont soumises.

Identité (facultative) :

Nom & Prénoms

Profession et structure :

1- Quelles sont les insuffisances que vous noter au niveau du cadre juridique et institutionnel régissant la gestion de l'aide extérieure et qui entravent la bonne exécution de vos missions ?

- Absence de clarification des missions
- Conflits d'attributions
- Manque de célérité
- Multiplicité des centres de décision

2- les activités de votre institution s'insèrent-elles dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique d'aide extérieure ?

- Oui Non

3- Observez-vous des retards dans l'accomplissement de vos activités ?

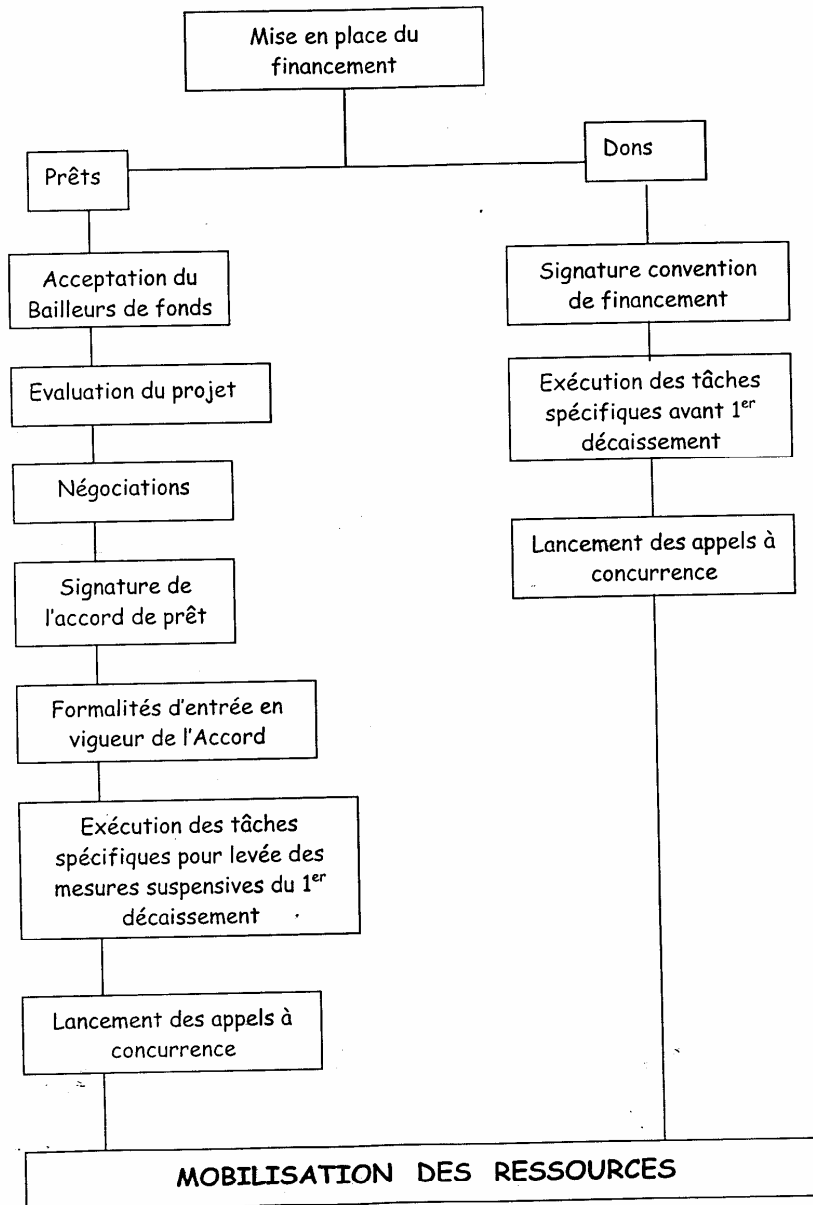
- Oui Non

4- A quoi sont dus ces retards selon vous ?

5- Quelles sont les difficultés que vous rencontrez dans la mise en œuvre des procédures ?

Merci pour votre compréhension.

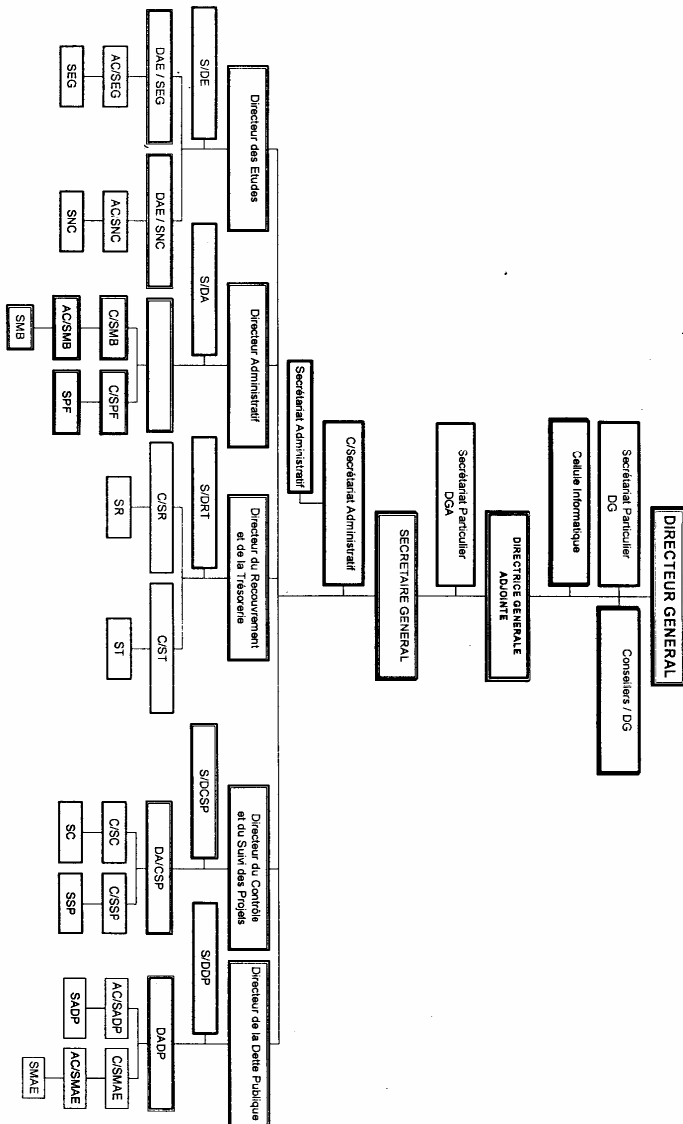
Schéma n° 1 : Représentation du processus de mobilisation des ressources extérieures



Source : Cabinet d'expertise AIC



ORGANIGRAMME CAISSE AUTONOME D'AMORTISSEMENT (CAA)





Légende

DG : Directeur Général
DGA : Directeur Général Adjoint
SP : Secrétariat particulier
DCSP: Directeur du Contrôle et du Suivi des Projets
CI : Cellule Informatique
SG : Secrétariat Général
SA : Secrétariat Administratif
S/Archives : Service des Archives
DE: Directeur des Etudes
SEG : Service des Etudes Générales
SNC : Service Négociations et Conventions
DDP : Direction de la Dette Publique
SMAE : Service de la Mobilisation de l'Aide Extérieure
SADP : Service Amortissement de la Dette
DRT : Direction du Recouvrement et de la Trésorerie
STB : Service de la Trésorerie et du Budget
SR : Service du Recouvrement
DC : Direction de la Comptabilité
SCOB : Service Comptabilité des Opérations et des Bilans
CP : Caisse Principale
DA : Direction Administrative
SPF : Service du Personnel et de la Formation
SM : Service du Matériel



TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER : Cadre juridique et institutionnel de l'étude au ciblage de la problématique	
Section 1 : Cadre de l'étude et observations de stage.....	4
A- le cadre juridique et institutionnel de la gestion de l'aide extérieure au Bénin.....	4
1- Le cadre juridique de la gestion des ressources extérieures.....	4
2- Le cadre institutionnel de la gestion des ressources extérieures..	5
B- La Caisse Autonome d'Amortissement dans la gestion des ressources extérieures.....	7
1- Des missions et attributions de la CAA.....	7
2- De l'organisation structurelle et du fonctionnement de la CAA...	8
A- Les principales étapes dans la gestion de l'aide extérieure à la CAA.....	14
1- les procédures de mobilisation de l'aide extérieure.....	14
2- les procédures de passation des marchés.....	19
3- les procédures de décaissement des crédits.....	21
B- Inventaire des atouts et des problèmes et liste des problématiques possibles	24
1- Inventaire des atouts et des problèmes.....	24
2- Liste des problématiques possibles.....	25
Section 2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	26
A- Choix et spécification de la problématique.....	26
B- Spécification de la problématique.....	28
CHAPITRE DEUXIEME : Du cadre théorique de l'étude aux approches de solution	31
Section 1 : Du cadre théorique et méthodologique de l'étude à la collecte des données.....	31
A- Objectifs et hypothèses de l'étude.....	31
1- Objectifs de l'étude.....	31
2- Causes et hypothèses de l'étude.....	32
3- Synthèse des préoccupations et tableau de bord de l'étude.....	34
B- Revue de littérature.....	35
1- Exposé des contributions antérieures sur le problème des insuffisances du cadre juridique et institutionnel.....	36
2- Exposé des contributions antérieures relatives au problème de la convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des projets.....	38
3- Exposé des contributions antérieures sur le problème lié aux retards dans les décaissements des crédits.....	39
A- Approche théorique.....	42



1-Choix théorique lié au problème des insuffisances du cadre juridique et institutionnel.....	42
2- Choix théorique lié au problème de la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des projets.....	43
3- Choix théorique lié au problème des retards dans le décaissement des crédits.....	44
B- Approche empirique.....	45
1- Objectifs des enquêtes et identification de la population mère	45
2- Du recensement aux outils de présentation des données.....	46
Section 2 : De la collecte des données à la vérification des hypothèses et aux conditions de mise en œuvre des solutions.....	48
A- De la réalisation des enquêtes aux limites des données... ..	48
B- L'analyse des résultats d'enquêtes.....	49
1- Présentation et analyse des données liées aux insuffisances du cadre juridique et institutionnel.....	49
2- Présentation et analyse des données liées à la faible convergence entre les priorités nationales et les stratégies et les activités des projets... ..	50
3- Présentation et analyse des données liées aux retards dans les décaissements de crédits.....	51
C- La validation des hypothèses et la synthèse du diagnostic	52
D- synthèse du diagnostic.....	54
A- Solutions au problème spécifique n°1 et conditions de mise en œuvre	54
B- Solutions au problème spécifique n°2 et conditions de mise en oeuvre.....	56
1- Approche de solution n°2.....	56
2- Conditions de mise en œuvre.....	56
C- Solutions au problème spécifique n°3 et conditions de mise en œuvre	57
CONCLUSION.....	.61
BIBLIOGRAPHIE.....	63
ANNEXES	
TABLE DES MATIERES	