



REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE
SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION (FASEG)

MEMOIRE PRESENTE EN VUE DE L'OBTENTION DES CREDITS
ASSOCIES AU DIPLOME DE LICENCE PROFESSIONNELLE EN
SCIENCE DE GESTION

Option : SCIENCE GESTION

Spécialité : FINANCE BANQUE et ASSURANCES

THEME :

**ANALYSE DE LA GESTION DES CREDITS
BUDGETAIRES : CAS DU MINISTERE DE
L'ECONOMIE ET DES FINANCES**

Réalisé et soutenu par :

KOUDJEGA Emilienne

&

TOGBE Adjovi Micheline

Sous la direction de :

Maître de stage :

TCHOGBE Justin

Directeur Adjoint de la
DGB

Maître de mémoire :

Dr. Liamidi YESSOUFOU

Enseignant chercheur à la FASEG, UAC

ANNEE ACADEMIQUE 2015-2016

La Faculté des Sciences Economiques et de Gestion de l'Université d'Abomey-Calavi n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DEDICACE:

Je dédie ce mémoire à :

- Mon père KOUDJEGA Prosper
- Ma mère N'ledji Pélagie
- Mes frères et sœurs.

Emilienne KOUDJEGA

DEDICACE:

Je dédie ce mémoire à :

- Mon père TOGBE Kédji Gabriel
- Ma mère GAMEFIO Dévi
- Mes frères, et sœurs.

Micheline Adjovi TOGBE

REMERCIEMENTS

A travers ce travail, nous tenons à remercier certaines personnes dont l'assistance et la coopération ont rendu possible la réalisation de cette œuvre.

Nous adressons nos sincères remerciements à :

- Professeur **Charlemagne IGUE**, Doyen de la FASEG pour avoir partagé ces trois années de savoir avec nous ;
- Notre maître de mémoire, **Dr. Liamidi YESSOUFOU**, qui a bien voulu nous encadrer avec rigueur, cordialité malgré ses multiples occupations ;

Vos remarques, conseils et soutiens pédagogiques nous ont été d'un concours précieux ;

- Au directeur générale de la DGB **M. CHAOU Rodrigue** qui nous a accepté en tant que stagiaire dans sa direction ;
- Tout le corps professoral de la FASEG pour la qualité de la formation reçue lors de nos années d'études ;
- Notre grand frère, **Kossi JC AMOUZOU** qui nous a beaucoup soutenue pour la réalisation de ce travail ;
- Nous remercions tous ceux qui, de près ou de loin, d'une manière ou d'une autre ont contribué à la réalisation de ce mémoire ;
- Nos frères et sœurs qui nous ont soutenus d'une manière ou d'une autre ;
- Enfin, aux membres du jury, à qui revient la noble responsabilité de juger la qualité de ce travail.

LISTE DES SIGLES ET ABSERVATIONS

APE	: Agent Permanent de l'Etat
BGE	: Budget Général de l'Etat
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
DDC	: Direction des Dépenses en Capital
DEB	: Direction de l'Exécution du Budget
DGB	: Direction Générale du Budget
DGDDI	: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGID	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGTCP	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPB	: Direction de la Préparation du budget
DPRV	: Direction des Pensions et Rentes Viagères
FASEG	: Faculté des Sciences Economiques et de Gestion
LFR	: Loi de Finances Rectificative
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
OP	: Ordre de Paiement
RGF	: Recette Générale des Finances
SD/ DGTCP	: Service de la Dépense de la DGTCP
SDCNR	: Service des Dépenses Courantes non Réparties
SDCR	: Service des Dépenses Courantes Réparties
SIGFIP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SOCA	: Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative
SR/ DGTCP	: Service de la Recette de la DGTCP
TBE	: Tableau de Bord de l'Etude
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.
SA	: Secrétariat Administratif.
SAA	: Secrétariat Administratif et des archives.

- SSAC** : Service de Secrétariat Administratif Central.
- SRFM** : Service des Ressources Financières et du Matériel.
- SE** : Service des Etudes et de la statistique.
- SAFM** : Service des Affaires Financières et du Matériel.
- SEBDC/BESA** : Service de l'Exécution du Budget des Dépenses en Capital et du Budget d'Equipeement Socio-Administratif.
- SPB** : Service de la Préparation du Budget des Dépenses en Capital.

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 : Point d'exécution des dépenses du personnel de l'Etat

De 2011 à 2015.....38

Graphique 2: Point d'exécution des dépenses en capital de l'Etat

De 2011 à 2015.....39

Graphique 3: Point d'exécution des dépenses de fonctionnement

(des Achats de Biens et Services Non-Repartis) de 2011 à 2015.....40

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Résultats d'identification de la cause de l'insuffisance

Des dotations budgétaires.....41

Tableau 2: Résultats d'identification de la cause des dépassements

De crédits observés lors de l'exécution du budget.....42

Tableau 3: Résultats d'identification de la cause du non-respect

Des procédures d'autorisation des dépassements de crédits.....43

Tableau 4 : Point d'exécution des dépenses du personnel de l'Etat

De 2011 à 2015.....c

Tableau 5: Point d'exécution des dépenses en capital de l'Etat

De 2011 à 2015.....c

Tableau 6: Point d'exécution des dépenses de Fonctionnement

(des Achats de Biens et Services Non-Repartis) de 2011 à 2015.....d

RESUME

Le budget une fois voté par le Parlement, les crédits budgétaires sont notifiés par des autorisations d'engagement aux ministères dépensiers qui peuvent dès lors prendre l'initiative de leur consommation. En principe, la consommation des crédits alloués doit se faire dans les limites des dotations budgétaires ouvertes. Pourtant, lors de l'exécution du Budget Général de l'Etat, on constate des dépassements qui sont observés chaque année sur les différentes natures de crédits.

Cet état de choses a retenu notre attention et nous avons choisi d'orienter nos recherches sur le thème : « Analyse de la gestion des crédits budgétaires : cas du Ministère de l'Economie et des Finances ». L'objectif général de recherche est de Contribuer à une gestion optimale des crédits budgétaires.

Mots clés : Gestion, Budget, Crédits budgétaires, Dépassement.

ABSTRACT

Once the budget has been voted by the parliament, the budgetary credits are notified by the commitment's authorizations at the ministries of expenditure which therefore can take the initiative of their consumption. In theory, the consumption of granted credits must be done with the limits of budgetary open allowances. All the same, when carrying out the budget of government, we note some failures in keeping within the budget which are noticed every year on the different kinds of credits. That state of things catch our attention and we chose to direct our researches on the theme: « contribution to change for the better the management of budgetary credits : case of Ministry of Economy and Finances ». The general goal of our research is to contribute to on optimum management of budgetary credits.

Key words: Management, Budget, Budgetary credits, Passing.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I : CONTESTUEL DE L'ETUDE.....	3
SECTION 1: PRESENTATION DU CADRE DE STAGE.....	4
SECTION2 : DEROULEMENT DU STAGE.....	16
CHAPITRE II : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	19
SECTION1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE.....	20
SECTION2 : REVUE DE LITTERATURE ET APPROCHE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	24
CHAPITRE III : CADRE EMPIRIQUE DE L'ETUDE.....	35
SECTION1 : PRESENTATION, ANALYSE ET VERIFICATION DES HYPOTHESES.....	36
SECTION2 : APPROCHE DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	45
CONCLUSION.....	52
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	54

INTRODUCTION

L'Etat pour son bon fonctionnement doit assurer à la fois, la couverture de ses besoins et l'amélioration constante de ses conditions de travail et d'existence ainsi que celle des citoyens. A cet effet, la mobilisation des ressources adaptées aux différents besoins à satisfaire s'avère nécessaire. L'ensemble de ces préoccupations justifie l'élaboration du budget.

L'élaboration du budget de l'Etat est généralement considérée comme une œuvre annuelle qui s'attache à aménager, coordonner et contrôler l'emploi des ressources en vue d'atteindre, par les moyens efficaces, les objectifs visés. Il s'agit essentiellement d'une décision de politique générale ; le pouvoir exécutif établit son programme d'action et le traduit en expression monétaire dans le document budgétaire afin que les opérations dudit programme puissent s'exécuter de façon à obtenir les meilleurs résultats possibles, par la répartition judicieuse des ressources probables.

Dans un langage simple, nous pouvons dire que le budget est un acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses de l'Etat pour une année civile.

Tel qu'il ressort de cette définition, le budget une fois voté, les crédits sont mis à la disposition des ministères et institutions et peuvent dès lors faire l'objet de consommation. En principe, la consommation des crédits alloués doit se faire dans la limite des dotations prévues et autorisées telles que le stipulent les règles et principes budgétaires. Mais, il n'en est pas toujours ainsi. Ce qui explique les dépassements qui interviennent lors de l'exécution du budget.

Ces dépassements de crédits se traduisent par un état de sur consommation des dotations inscrites dans la Loi de Finances de l'année. Ils sont constatés sur la plupart des crédits ouverts. Cette situation qui témoigne

d'un manque de rigueur lors des prévisions semble ne pas préoccuper outre mesure les autorités chargées de la gestion des Finances Publiques.

En effet, une étude faite sur le tableau récapitulatif du Compte Administratif Gestion nous révèle qu'en « l'année 2013, les dépassements des crédits observés au niveau des Dépenses de Fonctionnement (Achats des Biens et Services non Repartis) s'élève à un montant de 8.531.306.039F CFA.

En 2014, le montant des dépassements de la même nature de crédit a connu une augmentation par rapport à 2013 avec un montant de 9.058.983.734F CFA.

En 2015, il a été observé une large évolution par rapport aux années précédentes.

Le montant des dépassements s'élève à 36.308.299.382F CFA.

C'est dans le souci de cerner ces différentes préoccupations que nous avons choisi d'orienter notre étude sur le thème : « contribution à l'amélioration de la gestion des crédits budgétaires : cas du Ministère de l'Economie et des Finances ».

Nos recherches sont centrées sur trois chapitres :

- Le premier chapitre est consacré à la présentation du cadre contextuel de l'étude ;
- Le deuxième aborde le cadre théorique et la méthodologie de la recherche ;
- Le troisième s'intéresse au cadre empirique de l'étude.

***CHAPITRE I : CADRE CONTEXTUEL DE
L'ETUDE***

Avant d'aborder l'état des lieux proprement dit, il est intéressant de présenter le cadre de l'étude.

A cet effet, le cadre contextuel de l'étude est le Ministère de l'Economie des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEF) et le cadre physique la Direction Générale du Budget (DGB).

Section I : Présentation du cadre de l'étude

Paragraphe 1 : Brève présentation du MEF

Ce paragraphe présente les missions et attributions essentielles du MEF puis son organisation.

I. Missions et attributions du MEF

Le Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et budgétaire, financière et monétaire de l'Etat.

Par rapport au volet économique et budgétaire, il est chargé :

- d'élaborer les programmes de réformes économiques et de coordonner leur exécution ;
- d'élaborer les projets de loi de finances ;
- d'assurer la préparation du budget général de l'Etat.

En ce qui concerne le volet financier, il est chargé :

- d'assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- d'assurer le contrôle et le suivi des finances des collectivités publiques ;
- d'assurer la tenue et la réglementation de la comptabilité de l'Etat, des collectivités publiques, des postes diplomatiques et des consulats généraux ;

- de procéder à la reddition des comptes annuels de l'Etat et des collectivités publiques et d'assurer leur transmission à la Chambre des Comptes et à l'Assemblée Nationale.

Par rapport au volet monétaire, il a en charge :

- la définition et la mise en œuvre la politique du gouvernement en matière d'endettement et de financement de projets et programmes ;
- la surveillance de la conjoncture économique ;
- l'établissement et le maintien d'un cadre macroéconomique cohérent et favorable à la croissance économique ;
- la centralisation et la coordination de toutes les actions visant à assurer une bonne exécution des politiques macroéconomiques ;
- la préparation, la négociation et le suivi des programmes économiques et financiers avec les Institutions de Breton Wood ;
- la négociation des prêts et des dons et la gestion de la dette publique ;
- le suivi de l'exécution des conventions et des accords de financement relatifs aux projets, programmes et appuis budgétaires des partenaires extérieurs.

Outre ces fonctions, le MEF est compétent pour :

- la coordination et la mise en œuvre des réformes budgétaires, fiscales et comptables engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale ;
- l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'intégration régionale, économique, financière et monétaire du gouvernement ;
- la définition de la politique de dénationalisation et de réforme des entreprises publiques et semi-publiques ;
- l'exécution et le suivi des décisions de la Commission Technique de Dénationalisation.

II- Organisation du MEF

Afin d'accomplir les missions qui lui incombent, le MEF coordonne les activités des structures et personnes qui lui sont directement rattachées et celles de ses directions techniques. A cet effet, on distingue :

- le Ministre qui est seul habilité à engager financièrement l'Etat sur délégation de pouvoir du Président de la République ;
- le Cabinet du Ministre composé du Directeur de Cabinet, du Directeur Adjoint de Cabinet et de cinq (5) Conseillers Techniques au maximum dont un Conseiller Technique Juridique pour assister le Ministre dans ses domaines de compétences;
- les services et personnes directement rattachés au Ministre tels que l'Inspection Générale des Finances (IGF), le Contrôle Financier (CF), la Cellule de Contrôle des Marchés Publics (CCMP), la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP), la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) ;
- le Secrétariat Général du Ministère est l'organe exécutif de la mission de transformation de la vision du gouvernement en résultats pour les citoyens ;
- les Directions Centrales qui sont la Direction des Ressources Humaines (DRH), la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM), la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), la Direction de l'Organisation, de L'Informatique et de Pré archivage (DOIP) ;
- les Direction Générale à savoir, la Direction Générale du Budget (DGB), la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction Générales des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), la Direction Générale du Matériel et de la Logistique (DGML), la Direction Générale des Affaires Economique (DGAE) ;

- les organismes sous tutelle que sont la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), la Loterie Nationale du Bénin (LNB), l'Agence Nationale de Surveillance des Systèmes Financiers Décentralisés (ANSSFD), l'Agence Nationale du Domaine et du Foncier (ANDF), la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), la Mission Résidente de la Banque Ouest Africaine de Développement (MR/BOAD), le Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique (FAGACE).

Paragraphe 2 : La DGB

Le présent paragraphe expose les missions et attributions de la DGB ainsi que son organisation et son environnement.

I. Missions et attributions de la DGB

La DGB est chargée, conformément à l'arrêté N°0113/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGB :

- d'élaborer les lois de finances initiales et rectificatives ;
- d'exécuter les dépenses réparties de personnel et les dépenses non réparties du budget général de l'Etat ;
- de suivre l'exécution des dépenses du budget général de l'Etat et des budgets programmes à travers le système intégré de gestion des finances publiques ;
- d'intégrer au budget général de l'Etat, les projets et programmes inscrits au Programme d'Investissement Public en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- de concevoir, de mettre en œuvre, de suivre et d'évaluer les réformes budgétaires ;
- d'appuyer et d'assister techniquement les ministères et institutions de l'Etat dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des budgets programmes ;

- d'appliquer le code des pensions de retraite ;
- de former et de recycler le personnel appartenant au corps de l'administration centrale des finances ;
- d'élaborer le compte administratif de l'Etat ;
- d'assurer le traitement informatique des données relatives au budget de l'Etat.

II. Organisation et environnement de la DGB

A. Organisation de la DGB

Afin d'accomplir les missions qui lui incombent, la DGB coordonne les activités de ses directions à savoir :

- la Direction de la Préparation du Budget (DPB) ;
- la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;
- la Direction des Dépenses en Capital (DDC) ;
- la Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV) ;
- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- la Direction de l'Informatique (DI) ;
- le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF).

Au nombre de ces directions, trois ont particulièrement attiré notre attention à savoir : la Direction de la Préparation du Budget, la Direction de l'Exécution du Budget et la Direction des Dépenses en Capital.

❖ la Direction de la Préparation du Budget

Elle est chargée de :

- élaborer les lois de finances initiale et rectificative ;
- étudier toutes les questions ou textes susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances publiques ;
- suivre le transfert des ressources aux communes.

❖ **la Direction de l'Exécution du Budget**

Elle est chargée de :

- liquider les soldes et accessoires des agents civils de l'Etat ;
- engager, de liquider et d'ordonnancer toutes les dépenses imputées sur les charges non réparties du budget général de l'Etat ;
- assurer la tenue du fichier solde des agents civils de l'Etat ;
- prendre les projets d'actes portant création de régie d'avance et de nomination des régisseurs d'avances et d'agents comptables ;
- organiser les vérifications annuelles des caisses publiques ;
- élaborer le compte administratif du budget général de l'Etat en dépenses.

❖ **la Direction des Dépenses en Capital**

La Direction des Dépenses en Capital est chargée de :

- veiller à l'intégration au Budget Général de l'Etat, des projets/programmes inscrits aux Programmes d'Investissements en collaboration avec les services techniques du Ministère de la Prospective et du Développement et les Ministères sectoriels ;
- suivre l'exécution physique et financière des projets/programmes inscrits au PIP ;
- définir les modalités d'exécution du programme d'investissement public (PIP) en collaboration avec le ministère chargé du développement et les ministères sectoriels;
- engager et de liquider les dépenses du Budget d'Equipement des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- tenir le fichier des régisseurs de projets et programmes ;
- élaborer les projets d'arrêtés de création de régies spéciales d'avances, de régie PIP et de nomination des régisseurs pour les dépenses en capital ;
- gérer les crédits des investissements en portefeuille ;

- suivre les dépenses afférentes aux contreparties béninoises dans les projets cofinancés.

B-Environnement de la DGB

1. Le macro-environnement

Il est constitué :

- du ministre en charge des finances dont les instructions à caractère budgétaire doivent être respectées et mise en œuvre par la DGB ;
- des autres ministères et institutions de l'Etat avec qui la DGB traite ou discute des questions relatives à la préparation et l'exécution du budget ;
- des Partenaires Techniques et Financiers plus précisément les institutions de Breton Wood dont le ministre en charge des finances à travers la DGB fait souvent recours en cas de besoin de financement pour assurer l'équilibre budgétaire ;
- des autres directions techniques du MEFPD qui exécutent le budget de l'Etat en synergie avec la DGB, à savoir : le CF, la DGTCP, la DGID, la DGDDI ;
- des Directeurs des Ressources Financières et du Matériel, ordonnateur du budget de l'Etat avec qui la DGB traite des questions relatives à l'exécution du budget et à la confection du compte administratif ;
- des établissements publics pour traiter avec la DGB des questions relatives à leur contribution au budget général de l'Etat.

2. Le microenvironnement

Il regroupe l'ensemble des acteurs concernés par l'exécution du budget. Il s'agit des usagers (agents de l'Etat, agents admis à la retraite), des prestataires de services qui doivent se faire payer leur créance sur l'Etat.

Section 2 : DEROULEMENT DU STAGE

Cette partie est consacrée à la présentation des travaux effectués lors du stage aux niveaux des quatre directions parcouru d'une part, à l'inventaire des forces et Les faiblesses de la DGB et aux difficultés rencontrés.

Paragraphe 1 : Observation du stage

A- Préparation du budget

La préparation du budget est l'œuvre de la Direction de la Préparation du Budget qui a pour objectif essentiel l'élaboration des Lois de Finances.

La Loi de Finances s'exécute suivant l'année calendaire qui court du 1^{er} Janvier au 31 Décembre.

Le calendrier budgétaire fait l'objet chaque année d'une note circulaire adressée à chacun des acteurs concernés.

La procédure de préparation budgétaire se divise en quatre(04) phases principales : le cadrage macroéconomique, l'élaboration des propositions de budgets sectoriels, l'arbitrage et les conférences budgétaires et le dépôt du projet de Loi de Finances à l'Assemblée Nationale.

1- Du cadrage macroéconomique à l'élaboration des propositions de budgets sectoriels

a- Le cadrage macroéconomique

Il relève de la responsabilité d'un comité dénommé "PIB-TOFE" dont l'objectif est d'étudier la projection des grands agrégats et de définir le cadre économique sur la base des contraintes prévisibles et des réalisations de l'année antérieure. Le comité "PIB-TOFE" établit le Cadre de Dépenses à Moyen Terme(CDMT) global sur les trois années à venir, en mettant l'accent sur l'année concernée par le projet de Loi de Finances.

Ce document (CDMT) présente l'avantage d'utiliser efficacement les ressources en se basant sur l'unité et l'efficacité et aussi d'allouer les ressources en fonction des priorités établies au plan gouvernemental et au sein des secteurs ou départements ministériels. L'élaboration du CDMT se présente donc comme un atout pour la préparation du budget.

L'enveloppe globale des dépenses est définie dans la limite des recettes attendues. Ce travail débouche sur l'élaboration d'une note d'orientation qui retrace le cadre macroéconomique qui sous-tend les prévisions budgétaires et indique les orientations souhaitables pour l'élaboration du budget. Elle évalue les besoins en financement intérieur et extérieur et prend en compte les évolutions récentes de l'environnement international, régional et sous régional en intégrant les critères de convergence de l'UEMOA.

b- L'élaboration des propositions de budgets sectoriels

Le Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances adresse aux ministères et institutions une lettre de cadrage préparée par la Direction de la Préparation du Budget (DPB) appuyée du CDMT qui fixe l'enveloppe budgétaire indicative retenue pour la gestion concernée par le projet de Loi de Finances. L'objectif ici est de prendre en compte les besoins les dépassements ministériels. Ces derniers envoient à la DPB leurs propositions budgétaires qui font l'objet de dépouillement et de centralisation.

Les dépenses de personnel connaissent une particularité qu'il convient de mentionner. De par leur caractère incompressible, les prévisions de crédits du personnel tiennent compte des résultats d'une tâche qui se déroule en début de chaque année ; il s'agit des travaux de confection de l'état des effectifs du personnel du ministère ou de l'institution concernée. Cette tâche est d'une importance capitale, puisqu'elle permet d'évaluer la masse salariale de l'année en cours. Ce montant amendé à partir des départs, à la retraite, de l'enveloppe

réservée, pour les recrutements et des changements d'indice attendus l'année suivante, permet d'obtenir le crédit à inscrire dans le CDMT et par conséquent dans le budget en cours d'élaboration.

Il revient donc aux agents chargés de l'élaboration de ces états d'effectifs du personnel des ministères et institutions d'exploiter les fiches de salaires récentes des agents (incluant les primes et indemnités). Ceci permettrait d'avoir des informations assez crédibles sur lesdits états.

Mais, le constat fait sur le terrain est tout autre. Les états d'effectifs ne reflètent pas le nombre réel de personnel employé et dans certains cas, les calculs d'indice ne tiennent pas compte des avancements. Une absence de fiabilité des états d'effectifs du personnel est alors à noter.

Cette situation entraîne inévitablement une prévision erronée de la masse salariale étant donné que la DPB chargée de la centralisation des propositions budgétaires fait les prévisions annuelles sur la base de documents qui lui sont transmis. Il en résulte une mauvaise estimation de la masse salariale. En outre, il a été observé un retard dans l'acheminement des documents budgétaires.

2- De l'arbitrage au dépôt du projet de Loi de Finances

a- Les séances d'arbitrages et les conférences budgétaires

La DGB procède ensuite en concertation avec la Direction Générale du Plan et la CAA, à des arbitrages dans le but de contenir les attentes des ministères dans la limite des contraintes budgétaires.

Les dossiers qui n'ont pas pu être pris en compte font l'objet de conférence budgétaire entre le MDEF et chacun des ministères concernés. Dès lors, une première esquisse du budget Générale de l'Etat est établie. Le rapport de présentation et l'avant-projet de Loi de Finances sont finalisés.

b- Le dépôt du projet de Loi de Finances

Le projet de Loi de Finances ainsi finalisé doit être déposé à l'Assemblée Nationale au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'Octobre dite session budgétaire.

Après cette étape, intervient la procédure législative proprement dite qui prend en compte les travaux en commission, la discussion en séances plénières et les modalités d'adoption du projet de Loi de Finances.

B- L'exécution du budget

Nous aborderons ici deux aspects essentiels. Dans un premier temps, nous parlerons des acteurs intervenants dans la chaîne de l'exécution du budget et dans un second temps, nous aborderons la consommation des crédits.

1- Les acteurs intervenant dans la chaîne d'exécution du budget

Le droit de la comptabilité publique établit deux catégories d'agents publics chargés de mettre en œuvre la Loi de Finances ; il s'agit :

- des ordonnateurs et
- des comptables publics

a- Les ordonnateurs

Est ordonnateur toute personne ayant qualité au nom de l'Etat, d'une collectivité ou d'un établissement public, pour contracter, constater, liquider une créance ou une dette ou encore pour ordonner soit le recouvrement d'une créance, soit le paiement d'une dette. A cet effet, l'ordonnateur intervient à la phase administrative de la dépense qui prend en compte :

- l'engagement
- la liquidation
- l'ordonnancement

Notons que le Ministre chargé des Finances est l'ordonnateur principal du Budget Général de l'Etat.

b- Les comptables

Les comptables publics quant à eux constituent une catégorie particulière d'agents de l'Etat qui sous leurs responsabilités personnelle et pécuniaire, assurent le recouvrement des créances, le paiement des dettes publiques ainsi que le maniement et la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux organismes publics.

Le Receveur Général des Finances est l'unique comptable principal de l'Etat. Il est destinataire des titres de paiement émis par les ordonnateurs délégués ; il s'occupe de leur prise en charge et de leur mise en paiement après avoir effectué les contrôles réglementaires.

La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable présente un double avantage. Elle permet un contrôle plus efficace de la régularité de leurs actions et par la même occasion assure par la division et la spécialisation des tâches, un meilleur rendement dans l'accomplissement de leurs fonctions. La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est une force pour la gestion des Finances Publiques.

2- La consommation des crédits

Lorsque la Loi de Finances est votée, les crédits budgétaires sont notifiés par des autorisations d'engagement aux ministères dépensiers qui peuvent dès lors prendre l'initiative de leur consommation. La consommation des crédits budgétaires ne peut donc se faire que dans la limite des crédits ouverts sur chaque nature de dépenses. Ainsi, les dotations prévues pour les dépenses de fonctionnement ne peuvent être dépensées que pour couvrir les charges de fonctionnement. Il en est de même pour les autres natures de dépenses. Le

Budget Général de l'Etat voté par chapitre, s'exécute donc en fonction des natures de dépenses.

a- Les dépenses de personnel

Elles se rapportent essentiellement aux salaires et à ces accessoires qui sont gérés au moyen de logiciel SDL7 implanté au service de la DGTCP. Les données de base relative au calcul des salaires des APE sont saisies par les agents de la DGB. Le Service du Solde de la Recette Générale des Finances de la DGTCP liquide et met en paiement les salaires sans ordonnancement préalable. La régularisation de ces dépenses intervient à chaque fin du mois au moyen du logiciel SIGFIP (en interface avec SDL7).

b- Les dépenses en capital

Aux termes des dispositions de l'article 10 de la Loi Organique relative aux Lois de Finances, les dépenses en capital comprennent :

- Les investissements exécutés par l'Etat
- Les prises de participation de l'Etat
- Les transferts affectés à des investissements exécutés sur subventions de l'Etat
- Les transferts affectés à des investissements exécutés sur fonds de concours, en association avec des donateurs (nationaux ou étrangers)
- Les opérations d'investissement financées sur subventions, dons ou fonds de concours extérieurs.

c- Les dépenses de Fonctionnement (Achats des Biens et Services Non Repartis)

Elles regroupent les Achats des Biens et Services Repartis et Non Repartis puis les Acquisitions et Grosses Réparations.

Paragraphe 2: Travaux effectués, Inventaire des forces et faiblesses de la DGB et les Difficultés rencontrées.

A- Travaux Effectués

Notre passage dans les directions nous a permis d'exécuter un certain nombre de travaux.

1-Direction de l'Exécution du Budget(DEB)

La direction de l'exécution du budget comprend quatre services à savoir

. Le secrétariat :

- Saisir les correspondances et documents confidentiels du Directeur ;
- Réalisation des opérations de classement des dossiers et de conserver toute la documentation de la Direction ;
- Traitement des courriers de la Direction ainsi que toutes tâches de secrétariat ;

2-Direction des pensions et des rentes viagères(DPRV)

La direction des pensions et des rentes viagère(DPRV) est composée de quatre services dont nous avons pris part deux services à savoir :

. Secrétariat :

- Saisir les correspondances et documents confidentiels du directeur ;
- Réalisation des opérations de classement des dossiers et de conserver toute la documentation de la direction ;
- Traitement du courrier de la direction ainsi que toutes autres taches de secrétariat ;
- Délivrer les bulletins de visite médicale aux pensionnés après les vérifications nécessaire.

3- Direction de la préparation du budget

Il est composé de trois services à savoir :

. Secrétariat :

- Saisir les correspondances de les documents confidentiels du Directeur ;
- Réaliser les opérations de classement des dossiers et de conserver toute la documentation de la direction ;
- Traitement du courrier de la direction ainsi que toutes les autres tâches de secrétariat ;

B- Direction des dépenses en capital

Il est composé de trois services à savoir :

. Le secrétariat :

- Saisir les correspondances et documents confidentiels du directeur ;
- Réalisation des opérations de classement des dossiers et de conserver toute la documentation de la direction ;
- Traitement des courriers de la direction ;

B-Inventaire des forces et faiblesses de la DGB :

1- Inventaire des forces :

- L'élaboration d'un CDMT ;
- Séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable ;
- Installation du SGFIP ;
- Mise en œuvre du logiciel SDL7

2- Inventaire des faiblesses :

- Absence de fiabilité de la liste des états nominatifs du personnel de l'état ;
- Mauvaise estimation de la masse salariale ;
- Retard dans l'acheminement des documents aidant à l'élaboration du budget ;
- Dépassement de crédits observés sur les dépenses de personnel ;

- Faible niveau d'exécution des dépenses en capital ;
- Lenteur dans les différentes phases d'exécution du budget Général de l'Etat ;
- Dépassement de crédits sur les dépenses d'exercice clos ;
- Insuffisance des dotations budgétaires ;
- Non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits.

***CHAPITRE II : CADRES THEORIQUE ET
METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE***

Ce chapitre sera consacré d'une part, au cadre théorique, aux objectifs et hypothèses de l'étude et d'autre part, à la revue de littérature et à la méthodologie de recherche.

Section 1 : Cadre Théorique de l'étude

La présente section sera consacrée à la problématique et l'intérêt de l'étude, aux objectifs ainsi qu'aux hypothèses de notre étude.

Paragraphe1 : Problématique et intérêt de la recherche

A- Problématique

Aux termes des dispositions de l'article 21 de la Loi Organique relative aux Lois de Finances, le budget est l' « ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat ». Il est également défini comme l' « état de prévision et d'autorisation des dépenses et des recettes de l'Etat pour une période d'un an » Il ressort de cette dernière définition que la gestion budgétaire passe incontestablement par deux étapes à savoir la préparation du budget et l'exécution du budget. Ainsi, la préparation du budget est l'œuvre de la Direction de la Préparation du Budget qui a pour objet essentiel l'élaboration des Lois de Finances.

La Loi de Finances s'exécute suivant l'année calendaire qui court du 1^{er} Janvier au 31 Décembre.

Dans la quasi-totalité des pays, la loi des finances est un document présentant les recettes et les dépenses publiques estimées pour un an. Pour une procédure constitutionnellement normale, c'est le parlement qui prend les décisions finales pour les montants des recettes et des dépenses.

La préparation, le vote, l'exécution du budget et le contrôle de l'exécution sont des actes importants de la vie d'un pays. Aussi ces actes doivent être exécutés dans un cheminement qui constitue la procédure budgétaire. La loi des

finances initiales fixe des recettes et des dépenses prévisionnelles. Les lois des finances rectificatives modifient en cours d'exercice les dispositions de la loi des finances initiales. Enfin, la loi des règlements entérine les résultats financiers de l'exécution du budget; le parlement approuve les résultats et établit les écarts entre prévisions et réalisations ; de ce fait, un écart exagéré est constaté dans certains secteurs.

Lorsque la Loi de Finances est votée, les crédits budgétaires sont notifiés par des autorisations d'engagement aux ministères dépensiers qui peuvent dès lors prendre l'initiative de leur consommation. La consommation des crédits budgétaires ne peut donc se faire que dans la limite des crédits ouverts sur chaque nature de dépenses. Ainsi, les dotations prévues pour les dépenses de fonctionnement ne peuvent être dépensées que pour couvrir les charges de fonctionnement. Il en est de même pour les autres natures de dépenses. Le Budget Général de l'Etat voté par chapitre, s'exécute donc en fonction des natures de dépenses.

Par ailleurs, on constate qu'il y a des dépassements de crédits lors de l'exécution du Budget. Certes la Loi Organique N°86-021 du Septembre 1986 relatif aux Lois de Finances distingue, en son article 41, trois catégories de crédits à portée Juridique différente. Ces différentes catégories de crédits peuvent faire l'objet de dépassement, mais dans des conditions de sécurité valables. Mais, il est à mentionner que ces dépassements ne se font pas comme prévu et la procédure d'autorisation de dépassement varie d'une catégorie de crédits à une autre.

Ainsi, les crédits évaluatifs peuvent être dépassés sans formalité en raison du caractère obligatoire des dépenses auxquelles ils s'appliquent.

En ce qui concerne, les crédits provisionnels, en cas d'insuffisance ils peuvent être complétés par arrêté du Ministre chargé des Finances par

prélèvement sur le crédit global des dépenses éventuelles. Si ces prélèvements se révèlent eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par Décision-Loi.

Les crédits limitatifs, quant à eux, peuvent être modifiés suivant trois procédures (Cf article 44 de la LOLF).

Ici, dans un cas comme dans l'autre, des décrets d'avance pourront ouvrir des crédits supplémentaires.

La Loi a donc prévu les conditions dans lesquelles les modifications de crédits peuvent s'opérer. Mais, il a été constaté que la procédure dictée par la LOLF en la matière n'est pas toujours observée ; ce qui explique les dépassements qui interviennent lors de l'exécution de budget. Ces dépassements de crédits se traduisent par un état de surconsommation des dotations inscrites dans la Loi de Finance de l'année.

Les crédits budgétaires sont-ils gérés de façon optimale ? Au regard de cette question centrale des questions spécifiques méritent d'être posées :

- Quelles sont les raisons qui justifient l'insuffisance des dotations budgétaires ?
- Qu'est ce qui explique les dépassements lors de l'exécution du budget ?
- Les procédures d'autorisation des dépassements de crédits sont-elles respectées ?

Ainsi pour mieux appréhender les questions ci-dessus, le présent thème : « Contribution à l'amélioration de la gestion des crédits budgétaires : Cas du Ministère de l'Economie et des Finances » fait l'objet de notre étude. Pour examiner toutes ces préoccupations, nous présenterons l'aspect général et spécifique de notre étude à partir des objectifs de recherches et des hypothèses de travail.

B- Intérêt de la recherche

L'objectif principal de l'Etat étant la réduction de la pauvreté, une gestion optimale et plus rigoureuse des crédits prévus pour une année budgétaire permettrait à coup sûr de pouvoir faire face à ce défi. Les résultats de notre travail doivent permettre :

Sur le plan pratique

- Aux dirigeants de connaître les causes de la non-optimalité des crédits budgétaires et de prendre les mesures qui s'imposent à la lumière des analyses et recommandations de ce document ;

Sur le plan théorique

- Aux étudiants intéresser d'acquérir une connaissance approfondie sur la gestion des crédits budgétaires.

Paragraphe :2 Objectifs et hypothèses de l'étude

Une fois les problèmes spécifiques à résoudre choisis, notre sujet formulé et la problématique spécifiée, dans ce paragraphe, il est présenté les objectifs, les causes et les hypothèses de l'étude.

I. Objectifs de l'étude

A- Objectif général

L'objectif général de notre étude est de contribuer à une gestion efficace des crédits budgétaires.

B- Objectifs spécifiques

Il s'agira pour nous de formuler en fonction des problèmes spécifiques liés à la problématique choisie, des objectifs. Ainsi, pour atteindre l'objectif général, nous devons poursuivre les objectifs spécifiques suivants :

Objectif spécifique n°1 : Apprécier la pratique des dotations budgétaires.

Objectif spécifique n°2 : Identifier les causes de dépassement lors de l'exécution du budget.

Objectif spécifique n°3 : Apprécier l'application des procédures définies par les textes législatifs et réglementaires en matière de dépassement de crédits.

C-Hypothèses de recherche

Pour comprendre les différentes interrogations que soulève la problématique de ce thème, nous avons été amené à formuler les hypothèses suivantes :

Hypothèse n°1 : L'insuffisance des dotations budgétaires est due à la non maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

Hypothèse n°2 : Les imprévus impératifs sont à l'origine des dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget.

Hypothèse n°3 : le non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits relèvent du non application des textes.

Section2: Revue de littérature et méthodologique de l'étude .

Dans cette partie, nous présenterons d'abord la revue de la littérature à travers les points des connaissances des problèmes spécifiques retenus.

Ensuite, nous aborderons la méthodologie de recherche qui prendra en compte les approches théoriques et empiriques de l'étude.

Pour l'approche théorique, il s'agira de préciser les normes ou repères d'amélioration ainsi que les seuils de décisions liés à chaque problème spécifique.

La dimension empirique quant à elle nous permettra de choisir les outils de préparation, de réalisation, de dépouillement et de présentation des données.

Paragraphe 1 : Revue de littérature

I- Clarification des concepts

Nous allons aborder ici la conception classique et moderne du budget.

. Conception classique du budget

Jusqu'au milieu du XXe siècle, le droit financier a été construit autour de la notion du budget qui avait été défini par l'article 5 du Décret français du 31 Mai 1862 : « le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat... ». Le Budget est donc à la fois un acte de prévision et d'autorisation. Comme l'acte de prévision, il était une évaluation à priori des recettes et des dépenses à venir et comme acte d'autorisation, il était une décision du parlement donnant au gouvernement le pouvoir de percevoir les recettes publiques et d'effectuer les dépenses de l'Etat.

La nature technique du Budget de l'Etat est ainsi dégagée pour les besoins financiers de l'époque : Le Budget était un document administratif et comptable qui permettait à l'Etat d'assurer les grandes fonctions régaliennes de police, de justice, de diplomatie, de défense nationale.

Au plan économique laissé faire, laisser passer, les limites de l'action de l'Etat correspondaient à l'avènement des doctrines libérales, époque où triomphait la formule bien connue d'ADAM SMITH Cours Introduction à la Science Economique année 2012. En effet, rien ne devait venir troubler le libre jeu de la concurrence, et les mécanismes du marché suffisaient pour ajuster l'offre à la demande.

A cette époque, le volume des dépenses de l'Etat ne dépassant pas 10 à 15 % du revenu national, les Finances Publiques ne déterminaient pas l'orientation de la vie économique. La conception de l'Etat libéral prévalait : Les recettes fiscales avaient essentiellement pour objet de couvrir les dépenses.

En résumé, trois caractéristiques du Budget illustre la conception des Finances Publiques :

- La neutralité du Budget qui résulte du principe d'abstention de l'Etat et selon lequel l'ordre économique ne doit pas être troublé par des initiatives étatiques ;
- L'improductivité du Budget car celle-ci doit se limiter à couvrir les dépenses non productives de l'Etat qui, selon DUVERGER (1978), consomme mais ne produit pas, prélève mais ne restitue guère ;
- L'équilibre du Budget, principe selon lequel l'Etat ne doit pas dépenser ni prélever plus que le strict nécessaire. Prise à la lettre et appliquée dans sa rigueur, la règle de l'équilibre condamne aussi bien l'excédent que le déficit.

. La conception moderne du Budget

L'intégration de l'activité financière de l'Etat dans les politiques économiques a inévitablement provoqué une transformation de la conception du Budget. Le document budgétaire doit faire apparaître non seulement les comptes de recettes et de dépenses des administrations, mais également les objectifs de nature économique qui sont poursuivis par le gouvernement.

C'est le Décret-Loi français du 19 juin 1956 qui s'est efforcé d'annoncer cette rénovation de la notion du Budget en proposant une nouvelle définition dans son article premier : « le Budget prévoit et autorise en la forme législative, les charges et les ressources de l'Etat. Il est arrêté par le parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques et financiers du gouvernement ».

Depuis 1956, de l'idée de Budget on est passé à la conception de loi de finances beaucoup plus et qui l'englobe. L'insertion du Budget dans le contexte économique et financier est confirmée par l'ordonnance du 2 janvier 1959 qui dispose en son article premier que « les lois de finances déterminent la nature,

le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elle définit ». Ainsi, le Budget est désormais défini comme « l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat »

II -Contribution antérieure

La conduite de cet exercice se fera en prenant pour repère, les problèmes spécifiques. A cet effet, nous aborderons les points des contributions antérieures liées aux problèmes spécifiques résultant du problème général qu'est la gestion non optimale des crédits budgétaires.

Au cours de cette étude, nous avons identifié trois problèmes spécifiques à savoir :

- Insuffisance des dotations budgétaires
- Dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget
- Non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits.

Exposition des contributions antérieures sur l'insuffisance des dotations budgétaires.

Après prévision, les crédits sont alloués aux ministères dépensiers pour être consommés.

Mais, on observe que les dotations accordées à certaines rubriques sont insuffisantes. Il en est ainsi pour les dépenses du personnel.

IL est admis lors de la prévision budgétaire que certaines dépenses (dette publique, frais de justice, évacuation sanitaire, dépense accidentelle ...) compte tenu de leur caractère incertain, ne peuvent faire l'objet d'une juste prévision. Mais cette situation n'explique pas le peu de crédits alloués à ces natures de dépenses.

En effet, en 2013, les crédits attribués lors de la prévision pour les dépenses du personnel, s'élevaient à trois cent quatre milliards cent treize million (304.113.000.000F CFA) contre trois cent onze milliards cinq cent six million six cent trente- quatre mille huit cent soixante- dix- sept francs (311.506.634.877F CFA) ;soit un taux d'engagement de 102,45%.

L'écart qui se lit entre la prévision et la réalisation a certainement retenu l'attention des responsables chargés de la prévision. C'est ainsi qu'en 2014, le montant prévu pour ces même nature de dépense a connu une hausse pour être estimé à trois cent vingt milliards huit cent quatre -vingt- quatorze million neuf cent soixante- sept mille (320.894.967.000F CFA) contre trois cent quatre milliards cent treize mille (304.113.000.00F CFA).

Malgré cette attention, en 2014 on constate toujours un écart de (- 9.315.263.713) Entre la prévision et la réalisation.

Cette approche ne relève évidemment pas d'une gestion optimale des crédits budgétaires. C'est ainsi que J. C. MARTINEZ et P. DI MALTA (1999) affirment : « Lorsque systématiquement des dépassements se produisent d'année en année sur les même chapitres, la cause du phénomène est alors politique. C'est volontairement que les dotations initiales sont largement sous-estimées. Ainsi, traditionnellement, les dépenses sociales des ministères sont sous-évaluées ».

Pour y remédier, il pense que l'issue la plus simple et la mieux adaptée repose sur une meilleure application des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

Exposition des contributions antérieures sur les dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget

En Finance Publique, on parle de dépassement de crédits lorsqu'à l'occasion de l'exécution du budget, on observe une surconsommation des dotations prévues sur une rubrique donnée.

L'analyse des dépassements de crédits au Bénin fait apparaître que ceux-ci surviennent chaque année sur les différentes natures de crédits.

Selon J. Cl. MARTINEZ et P. DI MALTA (1999), les dépassements de crédits constituent une limite au principe de la spécialité du plafond des crédits. Les dépenses publiques par contre sont votées pour un montant donné qui ne devrait pas être dépassé.

Mais, un budget ne peut vraiment s'exécuter sans modification ; d'où interviennent les dépassements et les annulations de crédits.

Ces auteurs distinguent deux types de dépassements :

- Les dépassements réglementaires de crédits, opérés par décrets d'avances, fonds de concours et d'établissement de crédits.
- Les dépassements législatifs de crédits qui se font par des lois de Finances Rectificatives (LFR).

La Loi Organique relative aux Lois des Finances distingue en son article 41, trois catégories de crédits à porter juridique différente : les crédits limitatifs, les crédits prévisionnels et les crédits évaluatifs.

Ces catégories de crédits peuvent faire l'objet de dépassements, mais dans ces conditions de sécurités variables.

Pour ces auteurs, les dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget relèvent non seulement de la planification erronée des actions à mener, mais aussi des dépenses urgentes par nature "imprévues". Néanmoins, ils

reconnaissent que les dépassements sur crédits évaluatifs qui représentent la quasi-totalité des ouvertures complémentaires de crédits, vont de soi.

Ils affirment en l'occurrence : « Techniquement, les crédits évaluatifs peuvent être dépassés en toute régularité ; on conçoit que des erreurs d'évaluations soient possibles: La technique des prévisions budgétaire connaît des limites bien compréhensible, surtout pour les dépenses forcément incertaines comme les frais de justice, les évacuations sanitaires, etc. »

Mais ils n'expriment pas la même clémence pour les autres catégories de crédits ; plus précisément pour les crédits limitatifs.

Pour eux, ces crédits sont impérativement fixés et ne peuvent être dépassés que dans les conditions strictement prévues par les textes réglementaires. A cet effet que « Le dépassement de crédits limitatifs(...) ne peut être très marginal par définition ».

Pour ces auteurs, outre les dépassements éventuels, il y a aussi des dépenses accidentelles qui occasionnent les dépassements. C'est en cela qu'ils affirment : «Les dépenses accidentelles sont non seulement imprévues dans leur montant, mais aussi dans leur principe. Le fait générateur de la dépense est imprévisible ».

Exposition des contributions antérieures sur le non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits

En principe, la modification des dotations budgétaires initiales ne relève que de la compétence du Parlement. C'est tout l'objet des LFR. Toutefois, en cas d'urgence, une procédure plus rapide est nécessaire et varie selon la catégorie de crédits.

Pour ce qui concerne les crédits prévisionnels, ils s'appliquent aux dépenses dont le montant ne peut correspondre exactement à la dotation inscrite dans la Loi de Finances.

Ainsi, ces crédits peuvent être complétés, s'ils sont insuffisants, par arrêté du Ministre des Finances par prélèvement sur le crédit global pour dépenses éventuelles. Mais, en cas d'urgence, si ces prélèvements s'avèrent insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts.

Le Gouvernement a une large appréciation de l'urgence qui doit se ramener à la nécessité d'assurer la continuité des services publics.

Si l'urgence est vérifiée, le Ministre des Finances rédige un rapport qui devra être ratifié par le Parlement.

Dès lors, le dépassement peut s'opérer et c'est à cet effet que la Loi Organique relative aux Lois des Finances stipule en son article 43 : «...en cas d'urgence, si ces prélèvements se révèlent eux-mêmes insuffisants, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par décision-loi édictée par Comité Permanent de l'Assemblée National sur saisine du Conseil Exécutif ».

Quant aux crédits limitatifs, les montants des dépenses sont impérativement fixés par l'autorité législative. Des dépassements ne doivent donc pas intervenir sur ces lignes. Toutefois, la Loi Organique prévoit en son article 44 qu'en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts par Décision- loi tel que mentionné plus (pour les crédits provisionnels).

G.ORSONI (1989) abonde dans le même sens et précise que les dépassements sur crédits limitatifs ne peuvent s'opérer que suivant les trois (3) possibilités ci- après :

-en cas de calamités ou de dépenses urgentes ou imprévues, des crédits pourront être ouverts par décrets pris sur le rapport du Ministre des Finances, dans la limite d'un crédit global pour dépense occasionnelle.

-en cas d'urgence et à la condition de ne pas remettre en cause l'équilibre financier prévu par la Loi de Finances, des décrets d'avance pris après avis du Conseil d'Etat permettront d'ouvrir des crédits supplémentaires. Leur ratification interviendra dans « la prochaine Loi des Finances ».

-en cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des décrets d'avance pris en Conseil des Ministres sur avis du Conseil d'Etat pourront ouvrir des crédits supplémentaires. La « nécessité » justifiera la suppression de l'exigence du maintien de l'équilibre financier, mais expliquera également le recours à la forme réglementaire la plus solennelle (décret pris en Conseil des Ministres). De plus, la ratification devra être immédiate (en cours de section) ou à l'ouverture de la plus prochaine section du parlement.

G. ORSONI (1989) trouve que les procédures ainsi définies ne sont pas toujours appliquées. Pour lui, le pouvoir réglementaire va au-delà des prescriptions faites par la LOLF. Il affirme qu'il y a :

- une conception extensive de la notion des calamités ou de défense urgente ou imprévue. Il se pose donc la question suivante : Les dépenses relatives aux fêtes nationales et les cérémonies sont-elles urgentes ou imprévues ?

Détournement de la notion d'urgence. Des dépenses qui n'ont aucun caractère urgent sont érigées en dépenses urgentes.

Pour ce qui concerne les crédits évaluatifs, la procédure est relativement plus simple.

La loi prévoit qu'ils peuvent être dépassés sans formalité en raison du caractère obligatoire des dépenses auxquelles ils s'appliquent.

Paragraphe2 : Méthodologie de recherche.

La méthodologie est la démarche qui sous-tend tout travail scientifique. Ainsi, pour vérifier les hypothèses ci-dessus émises, il est normal qu'une démarche méthodologique rigoureuses et conséquente soit menée parce que sans la réalisation d'une collecte des données très appropriées ,le gestionnaire planera longtemps dans son monde cartésien sans arriver à expliquer les mécanismes originaux se trouvant à la base du malaise ou du problème qu'il veut régler, ou auquel il veut apporter des approches de solutions.

Ainsi, la nôtre a été faite grâce aux recherches documentaires, aux entretiens directs avec les dirigeants du Ministère de l'Economie et des Finances, aux enquêtes et aux outils d'analyse tout en s'appuyant sur les données comptables et financières.

A- Nature de la collecte des données et échantillonnage

Nos enquêtes sont préparées sur la base d'une population-cible composée des responsables impliqués dans la chaîne de préparation et d'exécution du budget. Dans le but de faciliter ces enquêtes et de recueillir des données fiables, nous avons retenu de constituer un échantillon de 15 personnes composé des responsables des directions et services ci-après :

- la Direction de l'Exécution du Budget ;
- la Direction de la Préparation du Budget ;
- la Recette Générale des Finances (plus précisément le Service de la Dépense.

B- Outil de la collecte des données

Pour atteindre notre objectif, nous avons collectés des informations essentielles par une étude documentaire, par questionnaire et entretiens directs.

1) Recherches documentaires

Elle nous a amenés à mobiliser et exploiter les documents, les ouvrages, les mémoires présentant un intérêt par rapport aux problèmes identifiés et pouvant faciliter la rédaction de notre mémoire. Pour ce fait, nous avons sillonné la bibliothèque de l'ENAM et aussi la bibliothèque de la DGB.

2) Questionnaires

Les données pouvant nous permettre de vérifier les hypothèses formulées sont mobilisées à partir d'un questionnaire dont le formulaire est en annexes. Cet outil nous sera utile pour une bonne qualité des informations spécifiques recherchées ou détenues par les personnes ressources et plus précisément par les personnes ayant une connaissance des mécanismes de gestion des crédits budgétaires.

3) Entretiens

Pour disposer de plus amples informations, nous avons effectué des entretiens directs envers les différents agents et responsables des services de la DGB. Le guide d'entretien ne sera utilisé pour combler le retard qui proviendrait de la récupération des questionnaires. Cette opération a été menée grâce à un guide d'entretiens constitué des thèmes dont le formulaire se trouve dans l'annexe.

C- Outil de traitement et de présentation des données

Les résultats des enquêtes sur le terrain sont présentés par la méthode du tri à plat. Ces outils nous ont permis de décrire les données recueillies et de faire le rapprochement avec les hypothèses de notre étude. En ce qui concerne la présentation la données, elle sera faite par des tableaux retraçant les effectifs et les fréquences relatives des différents variables afin de permettre une bonne analyse et une meilleure vérification des hypothèses.

D- Mode Opérateur

Pour valider nos hypothèses, nous avons fixé des seuils de décision.

Nous retiendrons pour chacun des problèmes en résolution, les réponses identiques recueillies auprès de la majorité des responsables rencontrés. Autrement dit, la cause à retenir pour chaque hypothèse émise sera celle qui aura la fréquence relative la plus élevée.

E- Les difficultés rencontrées

Nous tenons à signaler que nous n'avons pas rencontré de difficultés majeures quant à la collecte des informations.

Cependant l'une des difficultés rencontrées est le manque de manuel de procédure actualisé, le refus catégorique de certains agents de remplir notre questionnaire, la rétention de l'information à cause du secret professionnel, l'indisponibilité de certains responsables à cause des obligations professionnelles.

Néanmoins et au-delà de ces difficultés, nous avons pu mener à terme notre étude, sans par contre avoir la prétention de visiter notre sujet dans tous ses aspects. Bien au contraire, il se veut un travail ouvert à tous les critiques susceptibles d'en améliorer le contenu et à terme la qualité.

CHAPITRE III : CADRE EMPIRIQUE DE L'ETUDE

Ce chapitre est consacré dans un premier temps à la présentation, à l'analyse des résultats, à la vérification des hypothèses et dans un second temps à présenter les approches de solutions et les recommandations.

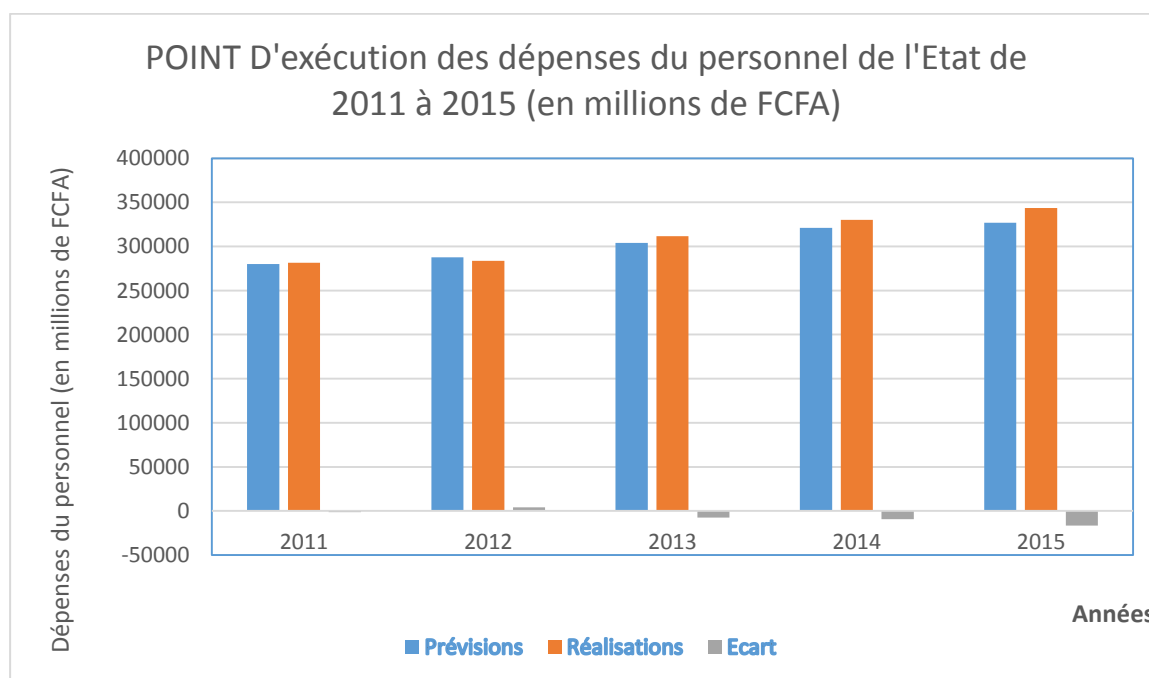
SECTION 1 : Présentation, analyse des résultats

Cette partie est consacrée à la présentation et à l'analyse des résultats obtenus.

PARAGRAPHE 1 : Présentation et analyse des résultats relatives à l'étude des budgets de certaines dépenses du ministère de 2011 à 2015

A- Point d'exécution des dépenses du personnel de l'Etat de 2011 à 2015

Graphique 1 : Point d'exécution des dépenses du personnel de l'Etat de 2011 à 2015.

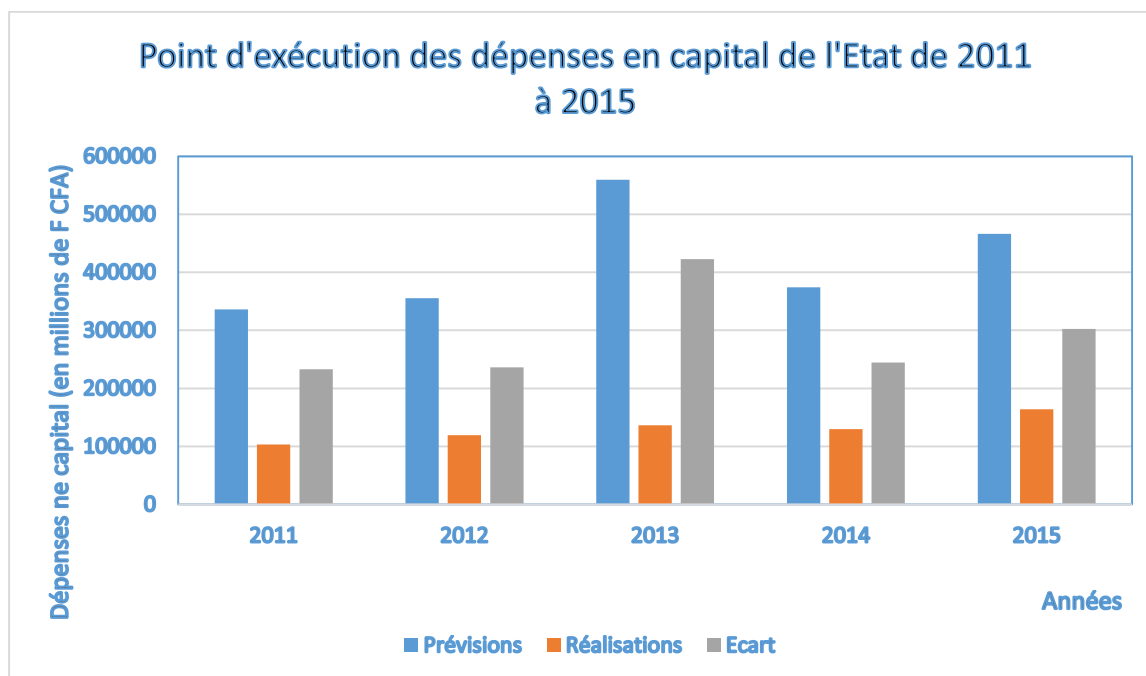


Source : Nous même

L'interprétation de ce graphe révèle que sur la période considérée, le taux d'exécution dépasse 100% sauf l'année 2012. On observe donc qu'il y a une surconsommation des dotations budgétaires prévues. Par conséquent, malgré l'informatisation du circuit de paiement des APE, les dépenses de personnel connaissent un dépassement.

B- Point d'exécution des dépenses en capital de l'Etat de 2011 à 2015

Graphique 2: Point d'exécution des dépenses en capital de l'Etat de 2011 à 2015.

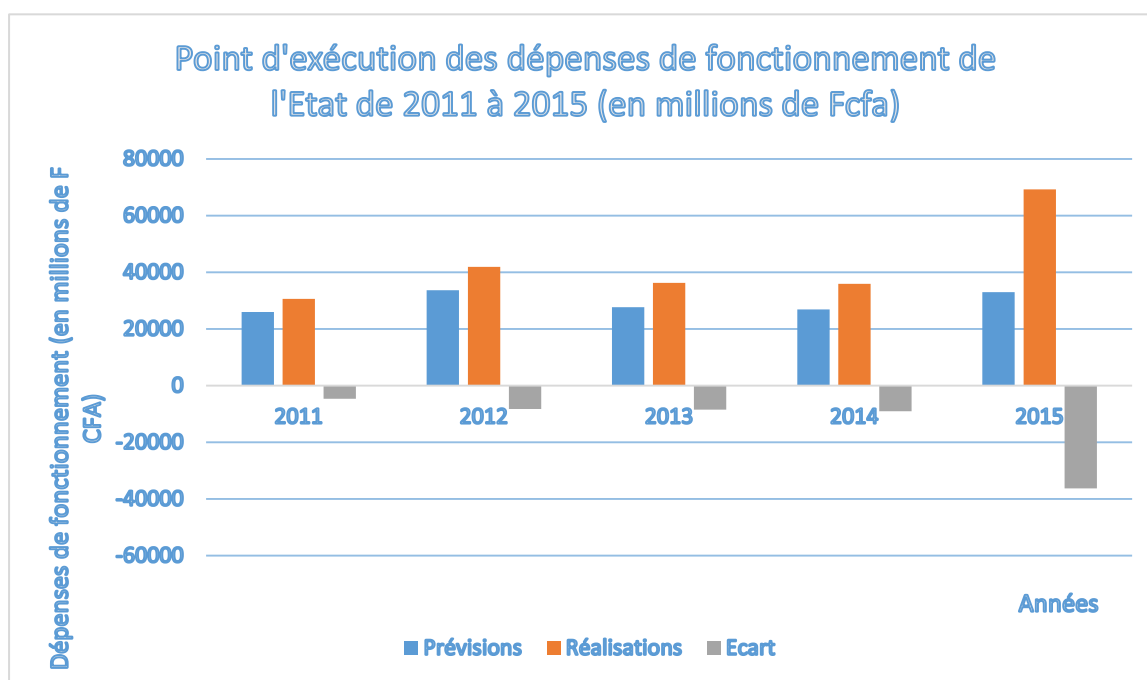


Source : Nous même

L'interprétation du tableau du point d'exécution des dépenses en capital de l'Etat de 2011 à 2015 (voir annexe IV, Tableau 5) révèle que le taux d'engagement des dépenses en capital en 2011, 2012, 2014, et 2015 sont dans l'ordre de 30%, ce taux a diminué de près de (10,78%). On constate que le niveau d'exécution des dépenses en capital reste faible par rapport aux autres natures de dépenses.

C- Point d'exécution des dépenses de fonctionnement de l'Etat de 2011 à 2015

Graphique 3: Point d'exécution des dépenses de fonctionnement (des Achats des Biens et Services Non Répartis) de 2011 à 2015



Source : Nous même

La lecture de ce graphique montre que les réalisations ont largement dépassées les prévisions. Il y a donc une surconsommation exagérée des crédits de fonctionnement ; ce qui donne lieu à des dépassements.

PARAGRAPHE 2 : Présentation et analyse des résultats de nos enquêtes

Les données issues de l'enquête réalisée seront présentées pour chaque problème spécifique dans un tableau retraçant pour chaque modalité (les causes supposées être à la base des problèmes spécifiques) les effectifs et les fréquences.

A- Présentation des données relatives à l'insuffisance des dotations budgétaires

A la question de s'avoir qu'elles peuvent être les raisons qui expliquent les insuffisances des dotations budgétaires, les réponses sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 1: Résultats d'identification de la cause de l'insuffisance des dotations budgétaires.

Modalités	Effectifs	Fréquences (%)
Le manque de ressources dû au faible niveau des recettes recouvrées par les administrations financières	06	40
La non-maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires	09	60
Total des enquêtes	15	100

Source : Résultat de nos enquêtes

De la modalisation des données en vue de la détermination de la cause réelle de l'insuffisance des dotations budgétaires, nous avons abouti aux résultats suivants :

. **40%** des agents enquêtés estiment que l'insuffisance des dotations budgétaires est due au faible niveau des recettes recouvrées par les administrations financières.

. **60%** des agents enquêtés pensent que ce problème se justifie par la non-maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

Il ressort de ces données que la cause réelle de l'insuffisance des dotations budgétaires est la non-maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

B- Présentation des données relatives aux dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget

A la question de s'avoir la cause à la base des dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget, nous avons eu des réponses consignées dans le tableau ci-après :

Tableau 2: Résultats d'identification de la cause des dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget

Modalités	Effectifs	Fréquences (%)
La mauvaise planification des actions à mener au cours de la gestion	08	53,33
Le mauvais suivi de l'utilisation des crédits budgétaires	04	26,67
les imprévus impératifs	03	20
Total des enquêtes	15	100

Source : Résultat de nos enquêtes

A ce niveau, on remarque que sur les 15 personnes enquêtées, **8 (53,33%)** pensent que les dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget relèvent de la mauvaise planification des actions à mener au cours de la gestion.

- **26,67%** des responsables n'ont pas la même opinion. Pour eux, ce problème s'explique plutôt par le mauvais suivi de l'utilisation des crédits.
- **Les 20%** restant pensent que les dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget se justifient par les imprévus impératifs.

Ainsi la cause réelle des dépassements de crédits lors de l'exécution du budget est la mauvaise planification des actions à mener au cours de la gestion.

C- Présentation des données relatives au non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits

Les résultats sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 3: Résultats d'identification de la cause du non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits.

Modalités	Effectifs	Fréquences (%)
La volonté manifeste des autorités de frauder l'autorisation parlementaire	02	13,33
La non-application des textes	13	86,67
Total des enquêtes	15	100

Source : Résultats de nos enquêtes

Ici, pendant que 13,33% des enquêtés pensent que le non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits relève de la volonté manifeste des autorités de frauder l'autorisation parlementaires, 86,67% des enquêtés l'imputent à la non application des textes.

Au total, nous pouvons affirmer que la non-application des textes est la cause réelle du non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits.

SECTION 2: Vérification des hypothèses, les approches de solutions et conditions de mise œuvre

PARAGRAPHE 1 : Vérification des hypothèses

A- Vérification de l'hypothèse n°1

Les résultats issus des enquêtes ont révélés que l'insuffisance des dotations budgétaires est due non seulement au manque de ressources liées au faible niveau des recettes recouvrées par les administrations financières, mais aussi à la non-maître des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

Tel que l'indique le tableau n°4, pour la majorité des enquêtes, la non-maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires est la cause réelle qui justifie le mieux l'insuffisance des dotations budgétaires. L'élément de diagnostic peut s'énoncer comme suit : L'insuffisance des dotations budgétaires est due à la non-maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

L'hypothèse n°1 : selon laquelle l'insuffisance des dotations budgétaires est due à la non- maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires est donc confirmée.

B- Vérification de l'hypothèse n°2

Compte tenu du seuil de décision précédemment fixé, il a été retenu que la cause réelle serait celle dont la fréquence relative sera la plus grande. Ainsi, les résultats de l'enquête montre que sur les 15 personnes enquêtées, seulement (03) pensent que les imprévus impératifs sont la cause des dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget.

Dès lors, l'élément de diagnostic n°2 peut être formulé. Rappelons que l'élément de diagnostic équivaut à la cause réelle qui est à la base du problème spécifique. Etant donné que notre hypothèse semble être vérifiée, nous mènerons une analyse plus approfondie qui nous permettra d'identifier la (ou les) cause réelle.

Si l'on parle d'imprévus impératifs pour les dépassements sur crédits évaluatifs, il ne saurait en être de même pour les autres catégories de crédits surtout pour les crédits limitatifs.

Certes, avancer que les imprévus impératifs expliquent les dépassements de crédits n'est pas faux. Mais une planification bien faite des actions à mener permettrait autant que faire se peut de prendre majoritairement en compte les imprévus. A cet effet, la majorité des personnes enquêtées pensent que ces imprévus qui s'imposent en plein exercice budgétaire relèvent d'une mauvaise planification.

Pour répéter quelques-uns, nous dirons : « une planification bien faite, suppose qu'on ait pris suffisamment en compte les dépenses éventuelles, les imprévus, si bien que lors de l'exécution du budget, on aurait pas à assister à des dépassements de crédits si criards ». Pour ces derniers donc, la mauvaise planification des actions à mener explique le mieux les dépassements de crédits

L'élément de diagnostic n°2 est donc formulé comme suit : la mauvaise planification des actions à mener au cours de la gestion est à l'origine des dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget.

De ce fait, l'hypothèse n°2 (selon laquelle les dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget sont dus aux imprévus impératifs) est infirmée.

C- Vérification de l'hypothèse n°3

Les résultats des enquêtes nous laissent observer que le non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits se justifie essentiellement par la non-application des textes.

L'élément de diagnostic n°3 est par conséquent établi de la manière suivante : La non-application des textes explique le non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits.

L'hypothèse n°3 : le non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits relève du non application des textes est donc confirmée.

PARAGRAPHE 2 : Les approches de solutions et Conditions de mise en œuvre

Apporter des solutions à un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en tenant compte des objectifs préalablement fixés. C'est dans cette logique que des solutions provisoires seront proposées.

I- Approche de solution au problème de l'insuffisance des dotations budgétaires.

L'analyse des résultats de l'enquête effectuée sur ce problème nous a permis de comprendre que ce problème relève de la non-maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires.

Il ressort de ce diagnostic que la résolution du problème doit passer inéluctablement par une approche basée sur les outils de maîtrise des normes et principes de prévisions budgétaires.

A cet effet, nous suggérons la prise des mesures suivantes :

- Organisation de programmes de formations sur la prévision ;
- Mise en place de système de prévisions budgétaires.

II- Approche de solution au problème des dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget

Pour faire face à cette insuffisance dans la gestion des crédits budgétaires ; nous suggérons que :

. La gestion des Finances Publiques passe du budget classique au budget programme

Le budget-programme peut se définir comme un ensemble d'actions ou d'activités coordonnées dans le temps et dans l'espace destinées à atteindre des résultats objectivement vérifiables. Il vise essentiellement à promouvoir l'utilisation stratégique, efficace et équitable de toutes les ressources publiques.

L'approche "budget-programme" favorise le passage d'un système budgétaire basé sur les moyens à un système axé sur les résultats.

Il permet donc de corriger les imperfections du budget classique à travers :

- La mise en place d'indicateur pour prouver que les crédits budgétaires sont consommés de manière optimale ;
- La limitation (réduction) des écarts très importants entre les prévisions et les réalisations.

III- Approche de solution au non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits

A l'issue de nos recherches, nous avons établi le diagnostic suivant :

Le non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits relève du non application des textes.

Tel qu'il ressort de ce diagnostic, l'amélioration de la situation repose sur le respect des mesures réglementaires et législatives en matière de dépassement de crédits.

Pour y parvenir, nous suggérons les actions ci-après :

- Former (séminaire, table-ronde, atelier,...) les autorités et les cadres sur les dispositions des textes de lois en matière de dépassement ;
- Prévoir des sanctions en cas de non-respect des textes.

A- Les Conditions de mise en œuvre

Une gestion optimale des crédits budgétaires suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions proposées. Néanmoins, l'éradication des causes se trouvant à la base des problèmes identifiés ne pourra être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir l'efficacité des solutions à mettre en œuvre. C'est donc dans cette logique que nous nous proposons de faire quelques recommandations.

. Recommandations par rapport à l'insuffisance des dotations budgétaires

En l'absence de mécanismes de décision efficaces, les politiques publiques et les programmes ne sont pas coordonnés et n'ont pas de rapport avec les budgets élaborés ; ils ne tiennent compte ni des contraintes de ressources, ni des priorités stratégiques de l'action publique. Cela cause un énorme déséquilibre entre les promesses inhérentes aux politiques mises en place par le Gouvernement et les ressources réellement disponibles. Au lieu d'être un mécanisme d'allocation des ressources basé sur des choix politiques clairs, au Service d'objectif stratégiques, le processus budgétaire se trouve alors être une série d'efforts désordonnés pour sauver la situation, en rapprochant besoins affichés et ressources disponibles.

La situation telle qu'elle se présente ne peut favoriser la gestion des crédits budgétaires. C'est donc dans le souci de corriger cet état de chose que nous recommandons l'intégration des politiques, des plans et du budget dans un processus de planification et de gestion des ressources.

Ce système d'intégration signifie surtout la définition des programmes de dépenses, basés sur les priorités de politiques publiques qui respectent la discipline des réalités budgétaires. L'objectif est alors de gérer plus efficacement les conflits entre les « besoins » et les « ressources » .

La mise en œuvre du système passera par six (06) étapes essentielles :

- La première étape est relative à la revue des politiques. Elle se rapproche du cadrage macro-économique. L'objectif ici est d'étudier la projection des grands agrégats et de définir le cadre macro-économique sur la base des contraintes prévisibles et des réalisations de l'année antérieure.
- La deuxième étape consistera à définir des politiques et à initier le processus de programmation. Il s'agira ici de mettre en œuvre un processus de planification financière visant à allouer des ressources aux priorités stratégiques de l'Etat. C'est aussi un processus dans lequel les décisions budgétaires annuelles sont prises à la lumière des contraintes plurielles sur les dépenses et des objectifs définis.
- La troisième étape est celle de la mobilisation et de la répartition des ressources. Elle porte sur la préparation proprement dite du budget et s'appuie fondamentalement sur l'étape précédente. Cette étape passera par :
 - . L'évaluation des ressources totales disponibles et l'adoption d'objectifs globaux de dépenses et de recettes ;
 - . La répartition des objectifs globaux sous forme de plafonds ministériels ;
 - . L'élaboration et la diffusion des directives budgétaires (circulaire budgétaire), y compris les plafonds par ministère et distribution de la circulaire aux ministères dépeniers ;
 - . La préparation des propositions budgétaires par les ministères et services dépeniers ;
 - . L'examen de ces propositions par le ministère des finances ;
 - . L'élaboration d'un projet de budget ;
 - . La présentation du budget au parlement et son approbation.
- Le budget une fois voté, les crédits seront mis à la disposition des ministères et autres Institutions dépeniers pour leur permettre d'exécuter les activités

programmées ; ceci sur la base des priorités définies au plan étatique et en fonction des normes d'exécution du budget.

- La cinquième étape prendra en compte le suivi des activités et la comptabilisation des dépenses. Après la phase d'engagement, la dépense doit être liquidée. La liquidation a un double objet :
 - . Elle vise dans un premier temps à s'assurer que le service a été réellement accompli : c'est la règle du service fait.
 - . Dans un second temps, elle consiste à comptabiliser, c'est-à-dire à évaluer le montant précis de la dépense.
- La sixième étape est celle des contrôles et des audits. Il s'agira d'évaluer les résultats en fin d'exercice et de les comparer aux résultats attendus afin de vérifier l'efficacité des politiques adoptées et le degré d'atteinte des objectifs définis. Ce contrôle peut se faire par des cadres compétents internes ou par des auditeurs externes si le besoin se révèle.

. Recommandations par rapport aux dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget

Pour la mise en œuvre de système de gestion financière, cela prendra en compte :

- Le renforcement des contrôles financiers axés sur les engagements et les dépenses ;
- L'amélioration et la performance du SIGFIP ainsi que son extension dans tous les dépassements ministériels ;
- La mise en place de mécanismes de suivi de l'utilisation des crédits budgétaires ;
- Le renforcement des fonctions comptables et des audits.

. Recommandations par rapport au non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits

Pour la mise en œuvre des approches de solutions précédemment définies, il faudra mettre à la disposition des directions impliquées dans la gestion budgétaire, les moyens matériels et humains adéquats. A cet effet, nous recommandons :

- La nomination / le recrutement de cadres compétents pour occuper les postes stratégiques à la lumière des critères définis par le manuel de description des postes ;
- Le renforcement des capacités des acteurs intervenant dans la chaîne de préparation et d'exécution du budget ;
- Des séances de formation au profit des agents des ministères et des autres institutions sur les méthodes modernes de gestion de l'administration ;
- La mise en œuvre de politiques qui aident à la motivation des agents.

Conclusion

La présente étude révèle que l'insuffisance des dotations budgétaires, les dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget et le non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits sont des facteurs déterminants de la gestion non optimale des crédits budgétaires.

Ces dépassements de crédits constituent une violation manifeste du principe de la spécialité du plafond des crédits qui veut que les dépenses publiques soient votées chaque année pour un montant précis qui ne doit pas être dépassé.

Nos investigations ont permis de comprendre que cette situation s'explique essentiellement par la mauvaise planification des actions et le mauvais suivi de l'utilisation des crédits.

Résoudre ce problème revient donc à éradiquer les causes qui en sont à l'origine. C'est ainsi que nous suggérons que la gestion des Finance Publique passe du budget classique au budget-programme.

En effet, l'approche budget-programme favorise une gestion axée sur les résultats et vise à promouvoir l'utilisation stratégique, efficace et équitable des ressources publique. Elle permettra donc une meilleure planification et un meilleur suivi (régulier et rigoureux) des dépenses publiques.

Toujours dans le souci d'aider à la résolution de ce problème, nous préconisons la mise en œuvre de systèmes de gestion financière qui passera par un certain nombre d'actions dont les plus importantes sont :

- Le renforcement des contrôles financier ;
- Le renforcement des fonctions comptables et des audits.

Tout ceci permettrait une transparence dans la gestion et la consommation des crédits.

Pour mettre en œuvre ces approches de solution, il convient de mettre à la disposition des responsables impliqués les moyens nécessaires.

C'est alors que nous recommandons aux structures intervenant dans la préparation et l'exécution du budget, la mise en œuvre d'un programme d'intégration des politiques, des plans et du budget, dans un processus de planification à travers six étapes. L'objectif visé à cet effet est de permettre une meilleure planification du budget ; ce qui aidera à une consommation optimale des crédits budgétaires.

Toutefois, il convient de noter que les suggestions et recommandations faites ne peuvent devenir pratiques qu'à travers une synergie entre toutes les personnes impliquées dans la gestion des Finances Publiques.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AHOUVOESSI T. Adolphe, (2015) : « Contribution à la gestion efficace de la Trésorerie de l'Etat », Mémoire de fin de formation, CACG, FASEG.
 - DEVAUX G., La comptabilité Publique, Tome1 page 10.
 - GBEDO Nadia S., (2005) : « Consommation des crédits budgétaires au BENIN : Difficultés et approches de solutions », Mémoire de fin de formation, cycle I, AFT : ENAM.
 - Lettre n°0113 / MEF/DC/SGM/DGB du 16 Janvier 2015 portant organisation et fonctionnement de la DGB.
 - Loi n° 90-32 du 11 Décembre 1990, portant contribution de la République du Bénin ;
 - Loi organique n° 86-021 du 26 Septembre 1986, relative aux Lois de Finances.
 - MARTINEZ, J. CL., P. DI MALTA, (1999) : « DROIT BUDGETAIRE : Budget de l'Etat- Budget locaux- Budget de la sécurité sociale- Budget Européen », LITEC, 3^{ième} édition.
 - MISSIKPODE Ahoudokpo François, (2012) : « Analyse de la consommation des crédits du programme d'investissement Publics », Mémoire de fin de formation, programme du Diplôme d'Etude Supérieures Spécialisées (DESS).
 - OLIHIDE O., (2001) : « Problématique de la consommation des crédits budgétaires au Bénin », Mémoire de fin de formation, Cycle I, ACFT : ENA
 - ORSONI, G. (1989) : « Finances Publiques », Edition Publisud
 - PHILIP, L. (1991) : « Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques », Edition Economica.
 - PHILIP, L. (1995) : « Finances Publiques », CUJAS, 5^{ième} Editions
- Prudence Ingrid NADJO, (2015) : « Contribution à une gestion efficace des programmes d'investissement publics (PIP) Finance sur ressources intérieur », Mémoire de fin de formation, cycle I, AFT : ENAM.

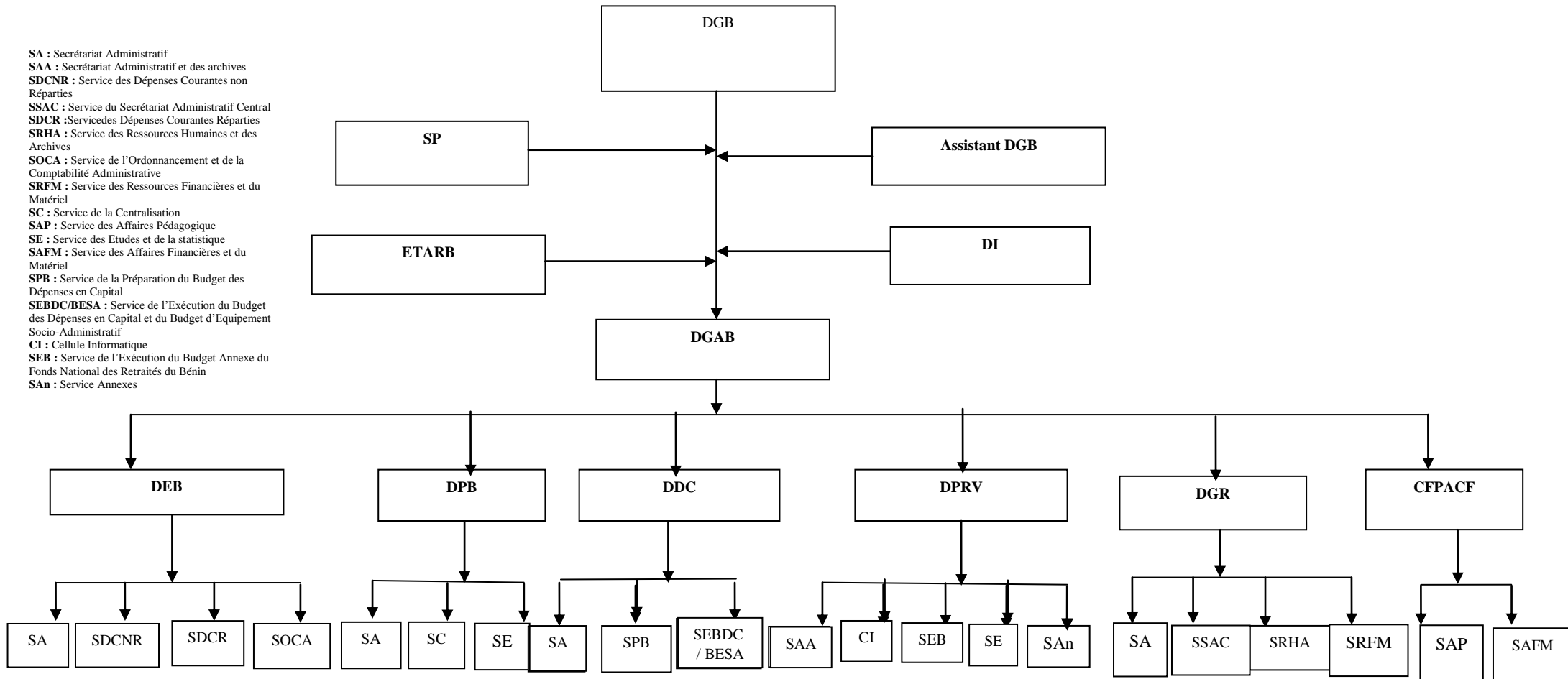
ANNEXES

ANNEXE I

ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET SUIVANT L'ARRETE

°0113/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015

- SA : Secrétariat Administratif
- SAA : Secrétariat Administratif et des archives
- SDCNR : Service des Dépenses Courantes non Réparties
- SSAC : Service du Secrétariat Administratif Central
- SDCR : Service des Dépenses Courantes Réparties
- SRHA : Service des Ressources Humaines et des Archives
- SOCA : Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative
- SRFM : Service des Ressources Financières et du Matériel
- SC : Service de la Centralisation
- SAP : Service des Affaires Pédagogique
- SE : Service des Etudes et de la statistique
- SAFM : Service des Affaires Financières et du Matériel
- SPB : Service de la Préparation du Budget des Dépenses en Capital
- SEBDC/BESA : Service de l'Exécution du Budget des Dépenses en Capital et du Budget d'Equipement Socio-Administratif
- CI : Cellule Informatique
- SEB : Service de l'Exécution du Budget Annexe du Fonds National des Retraités du Bénin
- SAn : Service Annexes



ANNEXE II

Tableau 4 : Point d'exécution des dépenses du personnel de l'Etat de 2011 à 2015

Années	Prévisions	Réalisations	Ecart	Taux de réalisation en %
2011	279.933.999.000	281.315.053.321	-1.381.054.321	100,49
2012	287.740.000.000	283.715.171.668	4.024.828.332	98,60
2013	304.053.000.000	311.506.634.877	-7.453.634.877	102,45
2014	320.894.967.000	330.210.230.713	-9.315.263.713	102,90
2015	326.794.001.000	343.563.617.600	-16.769.616.600	105,13

Source : SIGFIP / DGB

Tableau 5: Point d'exécution des dépenses en capital de l'Etat de 2011 à 2015

Années	Prévisions	Réalisations	Ecart	Taux en %
2011	336.233.392.204	103.119.470.768	233.113.921.436	30,67
2012	355.301.695.646	119.177.542.109	236.124.153.537	33,54
2013	559.449.966.770	136.544.569.983	422.905.396.787	24,41
2014	374.343.465.896	129.721.218.037	244.622.247.859	34,65
2015	466.417.297.740	164.128.661.335	302.288.636.405	35,19

Source : SIGFIP/ DGB

Tableau 6: Point d'exécution des dépenses de Fonctionnement (Achats des Biens et Services Non Repartis)

Années	Prévisions	Réalisations	Ecart	Taux en %
2011	25.931.334.000	30.596.905.112	-4.665.571.112	117,99
2012	33.675.235.000	41.919.175.094	-8.243.940.094	124,48
2013	27.646.780.000	36.178.086.039	-8.531.306.039	130,86
2014	26.847.874.000	35.906.857.734	-9.058.983.734	133,74
2015	32.932.443.000	69.240.742.382	- 36.308.299.382	210,25

Source : SIGFIP / DGB

ANNEXE III

QUESTIONNAIRE

Dans le cadre des travaux de recherche sur une période de 5ans pour la rédaction de notre mémoire portant sur la « **Analyse de la gestion budgétaire : cas du Ministère de l'Economie et des Finances** », nous vous prions Mr le Directeur de la DPP de bien vouloir nous aider en répondant t aux questions ci-dessous.

Tout en comptant sur votre collaboration, nous vous prions d'accepter d'avance nos remerciements signe de notre profonde gratitude.

NB : Veuillez cocher la case correspondante à la réponse de la question posée.

1) avez-vous connus des dépassements de crédits?

Oui Non

2°) Si oui, quelles sont les raisons ?

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

3°) Quelles sont les raisons qui expliquent l'insuffisance des dotations budgétaires

Le manque de ressources dû au faible niveau des recettes recouvrées par les administrations financières ?

La non-maîtrise des techniques d'évaluation des prévisions budgétaires ?

4°) Quelles sont les facteurs qui justifient les dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget

La mauvaise planification des actions à mener au cours de la gestion ?

Le mauvais suivi de l'utilisation des crédits budgétaires ?

Les imprévus impératifs ?

5°) Le non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits est-il du

A la volonté manifeste des Autorités de frauder l'autorisation
Parlementaire ?

AU non-respect des textes ?

ANNEXE IV

GUIDE D'ENTRETIEN

Madame/ Monsieur

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à la Faculté des Sciences Economique et de Gestion (FASEG), option Gestion, Finance Banque et Assurance (FBA) sur le thème « Analyse de la gestion des crédits budgétaire : cas du Ministère de l'Economie et des Finances », nous vous prions de bien vouloir nous aider à apporter des réponses à nos préoccupations.

L'entretien porte sur les points suivants :

- Pratique des crédits de dotations budgétaires.
- Pratique de l'exécution du budget.
- Pratique des procédures d'autorisation des dépassements de crédits.

TABLE DES MATIERES

DEDICACE:.....	ii
DEDICACE:.....	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES ET ABSERVATIONS	v
LISTE DES GRAPHIQUES	vii
LISTE DES TABLEAUX.....	viii
RESUME.....	ix
ABSTRACT	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE	3
Section I : Présentation du cadre de l'étude	4
Paragraphe 1 : Brève présentation du MEF	4
I. Missions et attributions du MEF.....	4
II- Organisation du MEF.....	6
Paragraphe 2 : La DGB	7
I. Missions et attributions de la DGB.....	7
II. Organisation et environnement de la DGB.....	8
A. Organisation de la DGB.....	8
B-Environnement de la DGB	10
1. Le macro-environnement.....	10
2. Le microenvironnement.....	10
A- Préparation du budget.....	11
B- L'exécution du budget.....	14
A- Travaux Effectués	17
1-Direction de l'Exécution du Budget(DEB)	17
2-Direction des pensions et des rentes viagères(DPRV)	17
B- Direction des dépenses en capital.....	18
B-Inventaire des forces et faiblesses de la DGB :	18

1- Inventaire des forces :.....	18
2- Inventaire des faiblesses :.....	18
CHAPITRE II : CADRES THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE	
L'ETUDE	20
Section 1 : Cadre Théorique de l'étude.....	21
Paragraphe 1 : Problématique et intérêt de la recherche.....	21
A- Problématique	21
B- Intérêt de la recherche	24
Paragraphe :2 Objectifs et hypothèses de l'étude	24
I. Objectifs de l'étude	24
A- Objectif général	24
B- Objectifs spécifiques	24
Section2: Revue de littérature et méthodologique de l'étude	25
Paragraphe 1 : Revue de littérature	26
I- Clarification des concepts	26
II -Contribution antérieur	28
Paragraphe2 : Méthodologie de recherche.....	34
A- Nature de la collecte des données et échantillonnage	34
B- Outil de la collecte des données	34
1) Recherches documentaires	35
2) Questionnaires	35
3) Entretiens	35
C- Outil de traitement et de présentation des données	35
D- Mode Opératoire	36
E- Les difficultés rencontrées.....	36
CHAPITRE III : CADRE EMPIRIQUE DE L'ETUDE	37
SECTION 1 : Présentation, analyse des résultats	38
Cette partie est consacrée à la présentation et à l'analyse des résultats obtenus.	38

PARAGRAPHE 1 : Présentation et analyse des résultats relatives à l'étude des budgets de certaines dépenses du ministère de 2011 à 2015	38
A- Point d'exécution des dépenses du personnel de l'Etat de 2011 à 2015 ...	38
PARAGRAPHE 2 : Présentation et analyse des résultats de nos enquêtes	40
A- Présentation des données relatives à l'insuffisance des dotations budgétaires	41
B- Présentation des données relatives aux dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget	42
C- Présentation des données relatives au non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits.....	43
SECTION 2 : Vérification des hypothèses, les approches de solutions et conditions de mise œuvre	44
PARAGRAPHE 1 : Vérification des hypothèses.....	44
A- Vérification de l'hypothèse n°1	44
B- Vérification de l'hypothèse n°2.....	44
C- Vérification de l'hypothèse n°3.....	45
PARAGRAPHE 2 : Les approches de solutions et Conditions de mise en œuvre	46
I- Approche de solution au problème de l'insuffisance des dotations budgétaires.....	46
II- Approche de solution au problème des dépassements de crédits observés lors de l'exécution du budget	46
III- Approche de solution au non-respect des procédures d'autorisation des dépassements de crédits.....	47
A- Les Conditions de mise en œuvre	48
Conclusion.....	52
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	54
ANNEXES	a
TABLE DES MATIERES	f

