



**REPUBLIQUE DU BENIN**

oooooooo

**MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE**

\*\*\*\*\*

**UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI**

+ = + = + = + = + = + = +

**FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION**

oooooooo

**Mémoire présenté en vue de l'obtention des crédits associés au diplôme de**

## **LICENCE PROFESSIONNELLE EN SCIENCES DE GESTION**

**OPTION : SCIENCES DE GESTION**

**Spécialité : Comptabilité Audit  
& Contrôle de Gestion.**

### **THEME:**

**PROBLEMATIQUE DE LA CONSOMMATION DES  
CREDITS BUDGETAIRES : CAS DU BENIN.**

**Réalisé et présenté par :**

**Charlemagne A. M. KAKPO & Edmond C. S. KAKPO**

**Sous la direction de :**

**Maître de stage :**

**Mr. Narcisse KITIHOUN**

**Chef de service suivi du plan de  
collaboration avec les PTF.**

**Directeur de mémoire :**

**Mr. Aimé AZON TOGODO**

**Docteur en Sciences de  
Gestion.**

**Janvier 2017**

## AVERTISSEMENT

LA FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES  
ET DE GESTION DE L'UNIVERSITE  
D'ABOMEY-CALAVI N'ENTEND DONNER NI APPROBATION,  
NI IMPROBATION AUX  
OPINIONS EMISES DANS CE MEMOIRE. CES  
OPINIONS DOIVENT ÊTRE CONSIDEREES  
COMME PROPRES A LEURS AUTEURS.

## **DEDICACE :**

Du plus profond de mon cœur, je dédie ce mémoire à :

- ✚ Mes chers parents SAMEY Léonie et KAKPO Kévi Jean, pour leur soutien indéfectible, leur assistance continue et pour tous les sacrifices consentis pour ma personne, afin de me permettre de suivre cette formation dans de bonnes conditions.
- ✚ Mes frères et sœurs, pour tout l'amour dont vous ne cessez de me manifester, à travers vos prières ; vos conseils et votre présence à mes côtés.

---

Charlemagne A. M. KAKPO

## **DEDICACE :**

Du plus profond de mon cœur, je dédie ce mémoire à :

- ✚ Mon père KAKPO Kévi Jean et à ma mère SAMEY Léonie, pour leur amour qu'ils me portent, leur soutien matériel comme financier et pour tous les conseils prodigués à ma personne, en vue de me conduire à la réussite dans mes études.
- ✚ Mes frères et sœurs pour leur bienveillante affection, leur soutien moral et pour tout ce qu'ils représentent pour moi.

---

Edmond C. S. KAKPO

## **REMERCIEMENTS :**

Aucun travail ne peut se réaliser dans la solitude, le nôtre n'en est pas une exception. A cet effet, il est donc judicieux d'adresser notre gratitude et nos remerciements à l'endroit de toutes les personnes qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce mémoire. Loin de nous la prétention de citer scrupuleusement toutes ces personnes de peur de nous engloutir dans une vaste omission.

Cependant, qu'il nous soit permis de remercier tout particulièrement :

- ✚ Pr. Brice A. SINSIN, Recteur de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) ;
- ✚ Pr. Charlemagne B. IGUE, Doyen de la Faculté des Sciences Économiques et de Gestion (FASEG) de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC) ;
- ✚ Dr. TOGODO AZON Aimé, Enseignant en Sciences de Gestion à l'Université d'Abomey-Calavi, qui malgré ses multiples occupations, nous a gratifié de cet honneur en acceptant d'être notre directeur de mémoire ;
- ✚ Mr. Rodrigue CHAOU, Directeur Général du Budget (DGB), pour nous avoir permis de faire notre stage au sein du MEF ;
- ✚ Mr. Gérard SOKEGBE, Directeur de l'Exécution du Budget, pour son amabilité, sa disponibilité et ses nombreux conseils prodigués dans le cadre des entretiens réalisés ;
- ✚ Mme. Christiane KUADJO, Directrice des Dépenses en Capital, pour l'accueil chaleureux qui nous a été accordé ;
- ✚ Mr. Narcisse KITIHOUN, Chef de service suivi du plan de collaboration avec les PTF, pour ses nombreux conseils et suggestions qui nous ont été d'une précieuse aide dans l'élaboration du mémoire et pour nous avoir facilité la tâche dans la quête des informations ;
- ✚ Messieurs les membres du jury qui nous ont fait l'honneur, en acceptant de juger mais également de contribuer à l'amélioration de notre modeste travail ;
- ✚ Tout le corps professoral de la Faculté des Sciences Économiques et de Gestion (FASEG), pour le savoir ; le savoir-faire et le savoir-être qu'ils nous ont transmis tout au long de notre formation.
- ✚ A tous nos parents et amis.

## **SIGLES ET ABREVIATIONS :**

<b>BGE :</b>	Budget Général de l'Etat ;
<b>BP :</b>	Budget Programme ;
<b>LOLF :</b>	Loi Organique Relative aux Lois de Finances ;
<b>MEF :</b>	Ministère de l'Économie et des Finances ;
<b>DGB :</b>	Direction Générale du Budget ;
<b>DDC :</b>	Direction des Dépenses en Capital ;
<b>DEB :</b>	Direction d'Exécution du Budget ;
<b>DPB :</b>	Direction de Préparation du Budget ;
<b>DGR :</b>	Direction de Gestion des Ressources ;
<b>DPRV :</b>	Direction des Pensions et Rentes Viagères ;
<b>DGAE :</b>	Direction Générale des Affaires Economiques ;
<b>DRFM :</b>	Direction des Ressources Financières et du Matériel ;
<b>CF :</b>	Contrôle Financier ;
<b>INSAE :</b>	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique ;
<b>IRG :</b>	Impôt sur le Revenu Global ;
<b>SIGFIP :</b>	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques ;
<b>SIPIBE :</b>	Système Informatique de Préparation Intégrée du Budget de l'Etat ;
<b>SUNKWE :</b>	Système de Gestion des Rémunérations Salariales ;
<b>SYGEP :</b>	Système de Gestion du Personnel ;
<b>CCP :</b>	Certificat de Cessation de Paiement ;
<b>CP :</b>	Crédit de Paiement ;
<b>OP :</b>	Ordre de Paiement ;
<b>PTA :</b>	Plan de Travail Annuel ;

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

**PCC :** Plan de Consommation des Crédits ;

**TBE :** Tableau de Bord de l'Etude.

## Glossaire :

- **Budget de l'Etat** : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ; ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat.
- **Budget général** : Document qui retrace toutes les recettes budgétaires et toutes les dépenses de l'Etat, à l'exception des recettes affectées par la loi aux budgets annexes et aux comptes spéciaux.
- **Crédit budgétaire** : Est le montant repris au tableau budgétaire sous un numéro d'article ou d'allocation de base et constituant une autorisation de dépense, dans les limites et pour les projets prévus pour cet article. En d'autres termes, il représente la dotation allouée à une rubrique budgétaire donnée.
- **Loi de Finances** : texte juridique voté par l'Assemblée Nationale et qui retrace et autorise chaque année le prélèvement des ressources d'un Etat et la réalisation des charges pour l'année suivante.
- **Loi Organique Relative aux Lois de Finance (LOLF)** : La présente loi fixe les règles relatives au domaine, à la classification, au contenu, à la présentation, à l'élaboration, à l'adaptation, à l'exécution et au contrôle des lois de finances. Elle détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire, à moyen terme, pour l'ensemble des finances publiques. Elle énonce les principes fondamentaux relatifs à l'exécution des budgets publics, à la comptabilité publique et aux responsabilités des agents publics intervenant dans la gestion des finances publiques.
- **Dépenses publiques** : Représentent l'ensemble des dépenses réalisées par les administrations publiques.
- **Recettes publiques** : Représentent l'ensemble des recettes perçues par les administrations publiques. Elles se constituent essentiellement des impôts ; des taxes et cotisations sociales. Elles contribuent avec les emprunts publics au financement des dépenses publiques.
- **Rubriques budgétaires** : Elles permettent d'analyser en fin de période, les recettes et les dépenses par poste budgétaire.
- **Prévisions budgétaires** : Elles représentent l'étape de base de la construction du budget, à travers l'estimation des charges et des recettes publiques attendues sur une période

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

définie. Autrement dit, c'est la feuille de route pour effectuer d'une part les encaissements et d'autre part les décaissements d'une période donnée.

## LISTES DES TABLEAUX, FIGURES ET GRAPHIQUES :

### **Tableaux :**

Tableau n°1 : Répartition du personnel de la DGB par catégorie et par sexe.....	11
Tableau n°2 : Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.....	15
Tableau n°3 : Délai de réalisation des opérations par les différents agents (cas d'une commande ordinaire).....	30
Tableau n°4 : Récapitulatif de la répartition des questionnaires par directions .....	36
Tableau n°5 : Point de réalisation des recettes au 30/06/2014 (en milliards FCFA).....	42
Tableau n°6 : Point d'exécution des dépenses publiques au 30/06/2014 base engagement (en milliards FCFA).....	43
Tableau n°7 : Point de réalisation des recettes au 30/06/2015 (en milliards FCFA).....	45
Tableau n°8 : point d'exécution des dépenses publiques au 30/06/2015 base engagement (en milliards FCFA).....	46

### **Figures :**

Figure n°1 : Circuit simplifié de la dépense.....	30
Figure n°2 : Schéma représentatif des étapes d'élaboration d'une politique publique (Voir annexe n°4)	
Figure n°3 : Principaux systèmes de gestion des finances publiques (voir annexe n°5)	

### **Graphiques :**

Graphique n°1 : Résultat de nos enquêtes .....	40
Graphique n°2 : Résultat du questionnaire de recherche.....	41

**Organigramme :** De la Direction Générale du Budget (voir annexe n°6).

## SOMMAIRE :

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I : Cadre institutionnel de l'étude.....	3
Section 1 : Présentation du cadre de l'étude .....	3
Section 2 : Expériences et constats de stage.....	13
CHAPITRE II : Cadre théorique de l'étude et Méthodologique du travail.....	17
Section 1 : Cadre théorique de l'étude.....	17
Section 2 : Méthodologie de recherche.....	36
CHAPITRE III : Cadre empirique de l'étude.....	40
Section 1 : Présentation, Analyse des données et Validation des hypothèses.....	40
Section 2 : Suggestions et Conditions de mise en œuvre.....	50
CONCLUSION.....	54
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.	

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

## **INTRODUCTION :**

Dans un monde en pleine mutation économique, le Bénin évolue depuis plusieurs années dans un environnement de sous – développement. Cet état de chose, se matérialise par la régression des indicateurs macroéconomiques considérés sur la période de 2013 à 2015. Ainsi, le taux de croissance est estimé à 5,2% en 2015 contre un taux de croissance de 5,5% et de 5,6 % respectivement pour les années 2014 et 2013 (INSAE, Mai 2015).

En outre, dans un pays à faible investissement privé tel que le nôtre, les dépenses gouvernementales apparaissent essentielles afin de soutenir la production nationale et d'œuvrer à la réduction de la pauvreté. A cet effet, les opérations financières de l'Etat ont été caractérisées par la hausse des recettes et des dépenses sur la période de 2012-2015. En effet, sur la période de 2015, les recettes de l'Etat sont ressorties à 842,5 milliards FCFA contre 780,8 milliards FCFA en 2014 et 722,5 milliards FCFA en 2012, enregistrant ainsi une hausse de 7,9% sur la période comprise entre 2014 et 2015 et une hausse de 8,1% sur la période comprise entre 2012 et 2014, hausse tirée essentiellement par les recettes fiscales. Par contre concernant les dépenses publiques, en 2015 elles sont ressorties à 965,0 milliards FCFA, contre 916,6 milliards FCFA en 2014 enregistrant ainsi une hausse de 5,3% par rapport à 2014 et s'établissent en 2012 à 816,5 milliards FCFA. Cette hausse des dépenses publiques est due aussi bien aux dépenses courantes, qu'aux dépenses d'investissement. Ainsi, dans le souci d'apprécier la gestion faite de ces crédits budgétaires, notre stage académique au sein du Ministère de l'Économie et des Finances nous a permis de nous plonger dans les réalités du processus budgétaire. A cet effet, les différents travaux effectués au niveau de la DGB, nous ont permis de mettre en lumière un certain nombre de problèmes, notamment liés aux dotations allouées à chaque rubrique budgétaire. En effet, ces dysfonctionnements observés constituent autant de problèmes qui neutralisent la bonne exécution des dépenses publiques, ce qui nous amène à remettre en question la sincérité des prévisions budgétaires.

Afin de réaliser une étude apportant une contribution supplémentaire à l'amélioration du processus budgétaire, nous avons décidé d'axer notre thématique sur la : « **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin** ».

Le présent travail s'articule en une trilogie de chapitre. Le premier chapitre est consacré à la présentation du cadre institutionnel du ministère de l'Économie et des Finances ; le second chapitre prend en compte la réalisation du cadre théorique et la méthodologie de l'étude et pour finir, le troisième chapitre vient analyser le cadre empirique ; la vérification

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

des hypothèses ; les suggestions relatives aux problèmes dégagés, suivies des conditions de mise en œuvre.

## **CHAPITRE 1: CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE.**

Ce premier chapitre est consacré à la présentation exhaustive du Ministère de l'Economie et des Finances et de la Direction Générale du Budget, plus spécifiquement les directions directement rattachées à l'objet de notre étude, suivie de la présentation de nos observations de stage.

### **Section 1 : Présentation du cadre de l'étude.**

#### **Paragraphe 1 : Historique, Mission et Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF):**

##### **A.) Historique:**

Le Ministère de l'Economie et des Finances est régi par le décret N°2016-421 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances. De l'étude de ce décret, il en ressort que la structure du Ministère de l'Economie et des Finances se fonde sur les principes de clarification des missions de l'Etat et vise la construction d'une administration publique moderne pour l'efficacité du développement impliquant:

- la séparation des fonctions politiques, des fonctions techniques et administratives au sein du ministère;
- le respect de l'intérêt général, des principes et des valeurs de la gouvernance;
- la satisfaction des usagers/clients de l'administration publique;
- la subsidiarité;
- la gestion axée sur les résultats;
- la capitalisation des bonnes pratiques;
- la gouvernance participative et inclusive;
- la promotion de l'égalité des chances;
- la promotion des compétences;
- la responsabilisation des Agents publics;
- le respect de l'environnement;
- la reddition de comptes et l'imputabilité;
- la rupture avec l'impunité.

## **B.) Mission et Etude des attributions du Ministère :**

Le Ministère de l'Economie et des Finances a pour mission la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de la politique générale de l'Etat en matière économique, financière et monétaire et en matière de constitution et de conservation du patrimoine foncier et immobilier de l'Etat.

Il élabore pour le compte de l'Etat des stratégies de mobilisation et de sécurisation des ressources, veille à la qualité des dépenses et à la bonne gestion du patrimoine ainsi qu'aux engagements financiers nationaux et internationaux, conformément aux conventions internationales, lois et règlements en vigueur en République du Bénin.

A ce titre, il est chargé:

- **en matière de mobilisation de ressources:**

- d'élaborer et de suivre la mise en œuvre de la politique économique et financière du gouvernement ;
- d'élaborer le projet de loi des finances;
- d'assurer la préparation du budget général de l'Etat;
- de définir et de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière d'endettement et de financement de programmes et projets;
- de préparer, de négocier et de suivre les programmes économiques et financiers avec les institutions partenaires;
- de négocier les prêts et les dons et de gérer la dette publique;
- de rechercher et de mobiliser les ressources extérieures et intérieures pour le financement des programmes et projets, des appuis budgétaires et d'en assurer une bonne gestion ;
- de suivre l'exécution des conventions et des accords de financement relatifs aux projets, programmes et appuis budgétaires des partenaires extérieurs;

- **en matière de contrôle des finances publiques:**

- d'assurer la gestion et le contrôle permanent des finances publiques;
- d'assurer le contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion de tous fonds publics;
- d'assurer le suivi financier des entreprises publiques et semi-publiques en collaboration avec les structures concernées;

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

- de préparer et de suivre l'exécution des dépenses en capital;
- d'assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat;
- d'assurer le suivi et le contrôle 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;

- **en matière de réforme et de maîtrise de l'environnement macroéconomique:**

- d'élaborer les programmes de réformes économiques et de coordonner leurs exécutions;
- d'assurer la surveillance de la conjoncture économique;
- de veiller à l'établissement et au maintien d'un cadre macroéconomique cohérent et favorable à la croissance économique ;
- d'assurer les fonctions relatives à la fiscalité, au crédit, à la monnaie et aux assurances;
- de centraliser et de coordonner toutes les actions visant à assurer une bonne exécution des politiques macroéconomiques;
- d'élaborer et de mettre en œuvre la politique d'intégration régionale économique, financière et monétaire;
- d'assurer, en liaison avec les ministères en charge du développement et des affaires étrangères, les relations avec les institutions financières nationales, régionales et internationales;
- d'assurer la surveillance et le contrôle des structures de financement décentralisées;
- de coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires, fiscales et comptables engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale;

- **en matière de gestion et de sécurisation foncière et du patrimoine de l'Etat:**

- de gérer les domaines public et privé de l'Etat;
- de mettre en œuvre la politique foncière et domaniale définie par l'Etat;

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

- d'assurer la gestion et l'entretien des biens meubles et des bâtiments administratifs, la maintenance et la réforme du parc automobile de l'Etat;
- d'auditer et d'évaluer la gestion foncière et domaniale sur le territoire national, en collaboration avec le ministère en charge du cadre de vie;
- de mettre en œuvre les opérations d'expropriation pour cause d'utilité publique au profit de l'Etat, en collaboration avec le ministère de la justice;
- **en matière de dénationalisation des entreprises publiques et semi-publiques:**
  - de définir et de mettre en œuvre la politique de dénationalisation et de réforme des entreprises publiques et semi-publiques;
  - de veiller à l'exécution des décisions du gouvernement en matière de dénationalisation.

### **C.) Organisation et fonctionnement du ministère :**

La structure du Ministère de l'Economie et des Finances comprend :

- le Ministre;
- les personnes et services directement rattachés au Ministre;
- le Cabinet du Ministre;
- l'Inspection générale des finances;
- le Secrétariat général du ministère;
- les directions centrales;
- les directions techniques et les directions départementales;
- les organismes sous tutelle.

#### **Paragraphe 2 : Présentation de la Direction Générale du Budget (DGB)**

La Direction Générale du Budget est une Direction Technique du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

#### **A.) Historique:**

La Direction Générale du Budget est régie par l'arrêté N°100 /MEF/DC/SGM du 18 Février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget.

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

De l'étude de cet arrêté, il en ressort que la DGB exerce dans deux domaines spécifiques.

## **B.) Missions:**

La DGB intervient dans deux domaines à savoir : le domaine budgétaire et le domaine de la formation professionnelle. A cet effet, dans le domaine budgétaire, elle est chargée de toutes les questions relatives à l'élaboration ; l'exécution et le suivi du budget général de l'Etat. Dans le domaine de la formation professionnelle, elle est chargée d'organiser des colloques de formation professionnelle, du recyclage et du perfectionnement du personnel de l'Administration Centrale des Finances et du personnel financier des autres Ministères.

## **C.) Attributions et Organisation de la Direction Générale du Budget (DGB):**

### **1-) Attributions :**

Aux termes des dispositions de l'arrêté N°100 /MEF/DC/SGM du 18 Février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget.

Elle est chargée:

- d'élaborer les projets de Lois de Finances ;
- d'exécuter les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat (BGE) ;
- 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 (SIGFIP) ;
- d'assurer l'application du Code des Pensions ;
- d'intégrer au Budget Général de l'Etat les projets/programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics (PIP) en collaboration avec les services du Ministère du Développement et les Ministères sectoriels ;
- d'apporter une assistance technique aux autres Ministères et Institutions dans l'élaboration de leurs budgets programmes ;
- d'élaborer le compte administratif du Budget Général de l'Etat en dépenses.

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

## **2-) Organisation :**

La DGB dispose de trois (3) services directement rattachés au Directeur Général et de six (6) directions.

Les services directement rattachés au Directeur Général sont :

- le Secrétariat Administratif ;
- le Secrétariat Général et ;
- le Service Informatique.

Les directions de la Direction Générale du Budget sont :

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

De ces différentes directions citées en amont, nous avons choisis en conformité avec le cadre de notre recherche, d'orienter notre centre d'intérêt à l'endroit des directions ci-dessous présentées.

## **D.) Présentation des Directions directement rattachées à la thématique de notre étude :**

### **1-) Direction de Préparation du Budget (DPB)**

#### **1-1.) Attribution:**

La Direction de Préparation du Budget 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.

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

## **1-2.) Organisation:**

La Direction de Préparation du Budget comprend :

- le Secrétariat ;
- le Service de la Centralisation ;
- le Service des Etudes et de la statistique.

## **2-) Direction de l'Exécution du Budget (DEB) :**

### **2-1.) Attribution:**

La Direction de l'Exécution du Budget est chargée :

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

### **2-2.) Organisation:**

La Direction de l'Exécution du Budget comprend :

- Le Secrétariat;
- Le Service des Dépenses Courantes Réparties;
- Le Service des Dépenses Courantes Non Réparties;
- Le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative.

## **3-) Direction des Dépenses en Capital (DDC):**

### **3-1.) Attributions:**

La Direction des Dépenses en Capital est chargée de :

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

- veiller à l'intégration au Budget Général de l'Etat des projets/programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics (PIP) en collaboration avec les services techniques du Ministère du Développement et les Ministères sectoriels ;
- suivre l'exécution physique et financière des projets/programmes inscrits au PIP ;
- présenter trimestriellement et annuellement un rapport d'exécution physique et financière des projets/programmes inscrits au PIP ;
- procéder à l'engagement et à la liquidation des dépenses du Budget d'Equipements Socio-Administratifs d'intérêt commun ;
- assurer la tenue du fichier des régisseurs de projets/programmes ;
- suivre les investissements en portefeuille.

### **3-2.) Organisation:**

La Direction des Dépenses en Capital comprend trois services :

- un Secrétariat Administratif ;
- un Service de la Préparation du Budget des Dépenses en Capital (SPB) ;
- un Service de l'Exécution du Budget des Dépenses en Capital (SEB) et du Budget d'Equipements Socio-Administratifs (BESA).

### **4-) Direction de la Gestion des Ressources (DGR) :**

#### **4-1.) Attributions:**

La Direction de la Gestion des Ressources (DGR) est chargée de :

- Centraliser les informations relatives à la gestion du personnel de la DGB ;
- Gérer et de suivre la carrière du personnel de la DGB ;
- Liquidier les différents avantages financiers du personnel de la DGB ;
- Engager et de liquidier les dépenses de fonctionnement de la DGB ;
- Gérer les équipements, les mobiliers et les stocks de matériels et de fournitures ;
- Gérer le cadre organique de la DGB et les différents outils qui en découlent.

#### **4-2.) Organisation:**

La Direction de la Gestion des Ressources comprend :

- le Secrétariat de la Direction de la Gestion des Ressources ;
- le Secrétariat Central de la Direction Générale du Budget ;

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

- le Service des Ressources Humaines ;
- le Service des Archives ;
- le Service des Ressources Financières et du Matériel.

### **E.) Présentation des ressources de la Direction Générale du Budget :**

#### **1-) Les Ressources Humaines :**

Les ressources humaines de la Direction Générale du Budget, connaissent une diminution progressive de l'effectif des agents permanents de l'Etat (APE), pour des raisons d'admission à la retraite et d'affectation dans d'autres structures étatiques. Ainsi, une approximation de l'effectif de la DGB est la suivante :

**Tableau n°1 :** Répartition du personnel de la DGB par catégorie et par sexe.

Catégorie Sexe	A			B			C			D			E
	A1	A2	A3	B1	B2	B3	C1	C2	C3	D1	D2	D3	E1
M	36	0	10	36	0	23	26	0	13	1	0	14	3
F	4	1	13	22	0	25	14	0	16	0	0	4	0
Total	40	1	23	58	0	48	40	0	29	1	0	18	3
TOTAL	64			106			69			19			3
	TOTAUX CUMULES : 261												

**Source :** Document de Présentation de la Direction Générale du Budget.

#### **2-) Sources de financement des activités de la Direction Générale du Budget :**

Nous pouvons énumérer comme sources de financements :

- Les ressources prévues au budget du Ministère de l'Economie et des Finances au profit de la DGB ;
- Le financement du projet TTE ;
- Le financement de l'URG ; ....

### **3-) Quelques applications informatiques utilisées par la DGB :**

La direction générale du budget assure la réalisation de ses missions à travers l'utilisation de quelques logiciels informatiques garant de la sécurité des informations budgétaires, du suivi de l'exécution des activités budgétaires. Ainsi nous pouvons énumérer comme logiciel :

- **Le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) :** C'est un logiciel de gestion des finances publiques mis à la disposition de tous les acteurs de la chaîne des dépenses. Il est destiné à gérer les opérations financières (recettes et dépenses) du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du trésor, en engagement, en ordonnancement et en paiement.
- **Le Système de Gestion du Personnel (SYGEP) :** Est un logiciel de gestion et de calcul des paies, facile à prendre en main et simplifiant la gestion administrative des salariés. Il permet de calculer l'impôt sur le revenu global (IRG) d'un salarié donné.
- **Le Système Informatique de Préparation Intégré du Budget de l'Etat (SIPIBE) :** Utilisé au niveau de la Direction de Préparation du Budget, il sert à préparer le Budget Général de l'Etat (BGE).
- **Le Système de gestion des rémunérations salariales (SUNKWE) :** Ce logiciel, vient remplacer le SDL7. Il est utilisé au niveau du service des dépenses réparties, il permet d'assurer les dépenses salariales à travers : le suivi du paiement des salaires ; la délivrance des fiches de paie ; la délivrance des Certificats de Cessation de Paiement.

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

## **Section 2 : Expériences et Constats de Stage.**

### **Paragraphe 1 : Expériences de stage.**

Notre immersion au sein du Ministère de l'Economie et des Finances nous a permis de participer à un certain nombre d'activités au cours des trois (03) mois qu'elle a duré. Notons que ce stage a été effectué au sein de trois directions aux activités variées que sont :

- La Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;
- La Direction des Dépenses en Capital (DDC) ;
- La Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV).

#### **A.) Direction de l'Exécution du Budget (DEB) :**

Les travaux effectués dans cette direction se présentent comme suit :

- Elaboration de bordereau d'envoi ;
- Enregistrement du courrier du Directeur de l'Exécution du Budget ;
- Délivrance du Certificat de Cessation de Paiement (CCP).

#### **B.) Direction des Dépenses en Capital :**

A la direction des dépenses en capital, nous avons eu à participer aux travaux qu'exécute cette direction. Il s'agit notamment de :

- l'étude des projets d'arrêté relatifs à la création de régie spéciale d'avance PIP ; de régies PIP et de nomination de régisseurs pour les projets et programmes des ministères et institutions de l'Etat ;
- l'engagement et liquidation des dépenses relatives aux investissements en portefeuille de l'Etat ;
- l'engagement et liquidation des dépenses d'équipements socio-administratifs d'intérêt commun et de l'Assemblée Nationale
- la tenir du fichier des régisseurs.

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

## **C.) Direction des Pensions et des Rentes Viagères :**

Il nous a été permis de suivre au niveau de cette direction, les activités ci –après :

- la validation des services stagiaires, auxiliaires et assimilés ;
- la liquidation et l'ordonnancement des pensions et des rentes viagères ;
- l'étude des droits à pension et aux rentes.

## **Paragraphe 2 : Constats de stage.**

Notre admission au sein des directions du Ministère de l' Economie et des Finances, nous a permis d'être en contact avec le fonctionnement quotidien du ministère , ce qui nous permet d'illustrer un certain nombre d'éléments présentés comme suit :

### **A.) Inventaire des problèmes :**

- Insuffisance de locaux assurant une bonne condition de travail ;
- Manque d'un système d'archivage des documents ;
- Défectuosité des appareils de télécommunication ;
- Exiguïté des bureaux ;
- Absence de recyclage et de formation du personnel ;
- Insuffisances liées aux systèmes de sécurité du ministère ;
- Panne momentanée du logiciel de gestion des tâches (SIGFIP) occasionnant ainsi un retard considérable dans l'exécution du budget;
- Faible taux de consommation des crédits budgétaires;
- Inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques ;
- La non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par les gestionnaires ;

### **B.) Inventaire des atouts :**

- Dynamisme du personnel ;
- Existence d'une politique de recrutement de personnel qualifié ;
- Mise à disposition du personnel des matériels roulants pour assurer leurs déplacements lors des missions ;

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

- Présence d'un système dynamique de gestion des usagers lors du dépôt des dossiers et prises de renseignements ;
- Automatisation des tâches de gestion à travers l'utilisation de divers logiciels tels que : SUNKYW ; GESTOR ; SIGFIP et tant d'autres ;
- Réglementation de la structure organisationnelle du ministère ;
- Existence d'un système de gestion de présence du personnel ;
- Disponibilité d'un parc informatique à la pointe de la technologie ;
- Disponibilité de l'accès à l'internet.
- Existence de décrets, arrêtés, présentant les conditions d'exécution des dépenses publiques.

L'observation faite des informations entre autres énumérées ci-dessus, contribue au regroupement des faiblesses par centre d'intérêt, en vue d'identifier les problèmes généraux et de dégager la problématique associée à chaque centre d'intérêt, comme l'indique le tableau suivant :

**Tableau n°2:** Regroupement des problèmes par centre d'intérêt.

<b>Centre d'intérêt</b>	<b>Problèmes Spécifiques</b>	<b>Problèmes Généraux</b>	<b>Problématiques</b>
Gestion du système d'information.	-Manque d'un système d'archivage des documents.  -Défectuosité des appareils de télécommunication.  - Manque d'accès à l'intranet.	Insuffisance liée au système d'information et de gestion.	Problématique d'une gestion optimale du système d'information et de gestion.
Mise en œuvre d'un système dynamique	- Exiguïté des bureaux	Manque de dynamisme dans la	Meilleure gestion des ressources

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

de gestion des ressources humaines.	- Absence de recyclage et de formation du personnel.	gestion des ressources humaines.	humaines.
Gestion des crédits budgétaires.	- Inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques.  - La non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par certains gestionnaires.	Insuffisance liée à la consommation des crédits budgétaires.	Problématique d'une gestion efficace des crédits budgétaires.

**Source :** Nous – mêmes, Octobre 2016.

### **C.) Compétences acquises :**

Notre stage au sein du ministère de l'Economie et des Finances nous a permis de développer certaines aptitudes professionnelles constituant des compétences acquises. Ces dernières peuvent être résumées comme suit :

- Elaboration des bordereaux ;
- Maîtrise de l'utilisation de divers logiciels de gestion (SUNKYW ; GESTOR ;..)
- Validation de service stagiaire, auxiliaire et assimilés ;
- Liquidation des pensions et des rentes viagères ;
- Gestion du courrier.

## **CHAPITRE 2 : Cadre théorique de l'étude et Méthodologie du travail.**

Ce chapitre est subdivisé en deux grandes sections. La première section est intitulée cadre théorique de l'étude et la deuxième section est intitulée méthodologie de recherche.

### **Section 1 : Cadre théorique de l'étude.**

Il sera question ici de présenter la problématique et l'intérêt du sujet ; l'objectif de l'étude et la revue de littérature réalisée dans le cadre de notre recherche.

#### **Paragraphe n°1 : Problématique et intérêt du sujet.**

##### **A.) Problématique :**

La problématique de l'efficacité de l'action publique et la recherche de la performance sont aujourd'hui des constantes de la réflexion des dépenses publiques dans le tiers-monde (pays en développement).

Le Bénin, un pays de l'Afrique de l'Ouest et membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), a opté dès les années 90, pour le libéralisme économique et est du point de vue financier et budgétaire classé au jour d'aujourd'hui parmi les « Etats mou ». Cette catégorie d'Etat, s'exprime par une administration publique inopérante dans sa fonction sociale de pourvoyeuse de bien-être et se traduit ainsi par une situation de contre-performance des dépenses publiques.

En effet, la masse des crédits budgétaires de la période comprise entre 2013 et 2016 est passé de 1.044,494 milliards de FCFA à 1.552,977 milliards de FCFA, soit un taux de croissance sur 4 ans de l'ordre de 149 %. Au cours de la même période, la valeur de l'indice de développement humain (IDH) se bonifiait dans des proportions moindres et passait de 0,436 en 2013 à 0,476 en 2014 puis se stabilise à 0,47 sur les deux dernières années (2015 et 2016). Face à ces différents indicateurs, il est important que le développement économique puisse emboîter les pas en vue de réaliser un équilibre entre le taux de croissance et le développement humains, dans le but de réduire la pauvreté.

Par conséquent, l'atteinte d'un tel objectif ne peut se réaliser qu'à travers une bonne gestion des crédits budgétaires et requiert ainsi donc une bonne mise en œuvre des dépenses publiques. A cet effet, il convient de nuancer qu'au cours de la mise en œuvre des dépenses publiques, l'existence d'une multitude de facteur, susceptible d'impacté la bonne gestion des

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

crédits budgétaires. Ainsi, comme facteurs nous pouvons énumérer : la non appropriation des procédures d'exécution des dépenses publiques par certains acteurs ; les pannes fréquentes du SIGFIP et les pertes de connexion avec les structures déconcentrées retardant l'exécution des dépenses ; la faible capacité technique en matière de prévision des dépenses budgétaires.

Confronter aux différents facteurs ci-dessus énumérés, nous nous sommes intéressées à orienter l'objet de notre recherche autour du problème général intitulé “ **insuffisance liée à la consommation des crédits budgétaires** ”. Le développement de ce problème général, sera réalisé sur la base de deux problèmes spécifiques énoncés comme suit :

- ✚ Inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques ;
- ✚ La non-maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par certains gestionnaires.

La recherche de solutions à tous ces différents problèmes, nous amène à l'étude de la thématique suivante : « **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin** ».

A cet effet, pour cerner d'avantage les directives de cette thématique, il convient de se poser quelques questions fondamentales :

- Peut-on atteindre une bonne gestion des crédits budgétaires en absences d'une prévision budgétaire équilibrée avec les objectifs gouvernementaux ?
- Comment parvenir à cerner cette procédure d'exécution des dépenses publiques en vue de proposer des conditions adéquates aux acteurs intervenant dans la chaîne des dépenses ?

### **B.) Intérêt de l'étude :**

Le présent document élaboré autour de la thématique : « **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin** », présente des intérêts à divers niveaux :

- **Intérêt pour le MEF:** Ce travail permettra aux acteurs de la DGB, d'améliorer leurs approches dans le cadre de la mise en œuvre des dépenses publiques, en vue d'optimiser la gestion des ressources de l'Etat.
- **Intérêt pour l'étudiant:** Cette étude nous permettra d'obtenir un prolongement pratique des connaissances acquises au cours de nos années de formation, mais également, œuvre pour notre formation professionnelle à travers l'acquisition de nouvelles notions.

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

- **Intérêt pour la communauté scientifique:** A ce niveau, l'intérêt des chercheurs est d'extraire de notre recherche, les idées pertinentes susceptibles d'élargir leur vision sur la gestion des crédits budgétaires et de contribuer à de nouvelles études.

Le prochain paragraphe de ce document portera sur les objectifs de l'étude.

## **Paragraphe n°2 : Objectifs de l'étude.**

Les objectifs de notre travail de recherche s'identifient sous deux aspects distincts à savoir :

### **A.) Objectif général :**

L'objectif général poursuivi dans le cadre de cette étude est de « contribuer à l'amélioration du taux d'exécution des dépenses publiques ».

### **B.) Objectifs spécifiques :**

En fonction des questions spécifiques précédemment évoquées, la présente étude vise les objectifs spécifiques suivants :

- Objectif Spécifique n°1 :** Apprécier la sincérité des prévisions budgétaires ;
- Objectif Spécifique n°2 :** Identifier les conditions de maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par les acteurs intervenants dans la chaîne des dépenses.

## **Paragraphe 3 : Revue de littérature.**

La revue de littérature est un exercice qui nous permet de faire une synthèse de l'ensemble des informations obtenues, dans le cadre de l'exploitation des documents mobilisés par rapport à la problématique retenue. Cette partie de l'étude couvrira dans un premier temps, la clarification des concepts clés utilisés dans le travail, deuxièmement la présentation de la procédure d'élaboration du budget et pour finir, la présentation de la procédure d'exécution des dépenses publiques suivie du contrôle des finances publiques.

### **A.) Clarification conceptuelle:**

- 1- **Budget programme (BP) :** Représente la nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation, l'utilisation des crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre. Les crédits sont regroupés et présentés au sein de

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

programme par sa présentation pluriannuelle, le budget programme permet d'évaluer l'évolution à moyen terme des politiques publiques.

- 2- **Politique publique** : née dans les années 1920 aux Etats-Unis, selon Yves Meny et Jean Claude Thoenig « une politique publique se présente sous la forme d'un programme gouvernemental dans un secteur de la société ou un espace géographique ». Tandis que, pour Nioche et Poinard, (1984) et Knoepfel et al. (2006) : « une politique publique est un ensemble de décisions et d'activités, cohérentes au moins intentionnellement, prises par des acteurs publics, qui visent à apporter une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation jugée problématique ».
- 3- **Crédits Globaux** : Crédits non répartis au moment du vote de la loi de finances et ouverts pour les dépenses accidentelles et imprévisibles.
- 4- **Crédits de Paiement (CP)** : Limite supérieure des dépenses pouvant être payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.
- 5- **Crédits évaluatifs** : Crédits pouvant donner lieu à paiement ou à engagement au-delà du montant ouvert en loi de Finances.
- 6- **Crédits limitatifs**: Crédits ne pouvant pas donner lieu à paiement ou à engagement au-delà du montant ouvert en loi de finances. Cette règle peut être contournée par le biais des procédures de report de crédits (qui majorent à due concurrence les crédits ouverts en loi de finances de l'année) et de décret d'avance.
- 7- **Programme**: Regroupement de crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme et qui relève d'un même ministère. Le programme est l'unité de présentation et de spécialisation des crédits.
- 8- **Régulation Budgétaire** : Compétence du ministre en charge des Finances consistant à rendre indisponibles, à titre provisoire ou définitif, des crédits ouverts (autorisation d'engagement/ crédit de paiement) sur les budgets des ministères en cours d'exercice afin d'éviter la dégradation de l'équilibre financier défini par la loi de finances.
- 9- **Report de Crédits** : Procédure de majoration des crédits ouverts par la loi de finances de l'année par tout ou partie des crédits non consommés de l'année précédente selon des règles applicables aux autorisations d'engagement et crédits de paiement.

## **10- Concepts d'efficience et d'efficacité :**

Selon la commission de l'union européenne : « l'efficacité compare ce qui a été fait et ce qui était initialement prévu ; autrement dit elle compare les réalisations, résultats et/ou impacts réels et ce qui étaient escomptés ou estimés. L'efficience représente le ratio entre les réalisations, résultats et/ou impacts et les ressources (notamment les moyens financiers) utilisée pour y parvenir ». En outre, selon l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI), l'efficience porte sur : « la mesure du rapport existant entre la quantité et la qualité des résultats obtenus et les ressources et moyens mis en œuvre pour les obtenir », alors que l'efficacité permet « d'établir si les résultats prévus ont été obtenus ou non, c'est-à-dire d'évaluer le degré de réalisation du but du projet, et surtout de production des extrants ».

### **B.) Procédure d'Elaboration du Budget :**

Le mot budget vient du vieux français « bougette » qui désigne «le sac servant de bourse dans lequel les marchands entassaient leurs écus lorsqu'ils avaient l'intention de se déplacer, définition extraite du dictionnaire français. Dès le XIX siècle, cette conception du budget a pris toute une autre tournure et fait l'objet de plusieurs interprétations. Ainsi, selon ARDOIN-JORDAN (in BALLO, 1995), « le budget est un instrument de gestion pour atteindre des objectifs, c'est-à-dire un instrument de décision et d'action ». C.PERECHO-J.LEURION (TQG, T6, 1976), vont beaucoup plus loin en disant que : « le budget est un programme à court terme détaillé, coordonné et valorisé, permettant d'atteindre, grâce à des moyens antérieurement définis, les objectifs issus de la stratégie des entreprises ». En définitive, nous pouvons retenir que : le budget en république du Benin comme tant d'autres pays dans le monde, se présente sous la forme d'un document Comptable qui n'est rien d'autre qu'une prévision annuelle détaillée de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat pour une période déterminée, en général un an. Son élaboration se présente à travers les étapes suivantes :

- Le cadrage macroéconomique ;
- La répartition des ressources prévisionnelles ;
- La préparation de la proposition du projet du budget ;
- L'examen du budget par le parlement ;

- L'exécution du budget.

### **1-) Le cadrage macroéconomique :**

La macroéconomie est l'approche théorique qui étudie l'économie à travers les relations existantes entre les grands agrégats économiques (le revenu ; l'investissement ; la consommation ; le taux de chômage ; l'inflation ; etc.). Selon Frédéric Poulon, « la macroéconomie est avant tout une représentation hiérarchisée de l'économie articulée entre les agents via des flux ». A cet effet, le cadrage macroéconomique représente alors l'ensemble des paramètres qui permet de définir l'environnement macroéconomique qui servira de support pour les prévisions. Dans la pratique, le cadrage macroéconomique se déroule comme suit :

Les services du budget définissent dans une première étape les taux d'évaluation prévisionnelle des grandes masses budgétaires dont ils déterminent ainsi le plafond. Ils se basent sur les coûts des programmes ou des décisions déjà prises par le gouvernement et les coûts des nouveaux programmes envisagés. La proposition de cadrage qui sera finalement adoptée avec les concertations entre le ministre chargé du budget et les autorités d'un rang supérieur, fixe l'enveloppe globale des dépenses totales compatibles avec les prévisions de recettes et la réalisation des équilibres macro-économiques.

### **2-) La Procédure de la Répartition des Ressources Prévisionnelles :**

Le ministre en charge du budget envoie la proposition de cadrage aux autres ministères appelés ministères dépensiers sous la forme d'une circulaire budgétaire. Cette circulaire leur annonce les perspectives économiques et les options du prochain budget ; les objectifs généraux des politiques. Les ministères dépensiers sur la base de la lettre circulaire doivent faire leurs propositions :

- pour les nouveaux projets, ils doivent indiquer le taux de rentabilité, le besoin de financement et la cohérence avec les objectifs économiques et sociaux du gouvernement.
- pour les catégories de dépense déjà existantes, ils doivent justifier les augmentations éventuelles de crédit de monnaie. Une fois que les ministères dépensiers ont répondu à la lettre circulaire, les négociations commencent avec le ministre chargé du budget.

En règle générale, leurs propositions dépassent les recettes disponibles si bien que les services techniques doivent les intégrer en les ajustant et en les harmonisant. Ces ajustements se font sous forme d'une négociation entre d'une part le ministre chargé du budget et les ministères

dépensiers et d'autres part avec le recours des arbitrages d'une autorité supérieure (1<sup>er</sup> Ministre ou Président de la République), chaque fois qu'il y a blocage.

### **3-) La Préparation et l'Adoption de la Proposition de Projet de Budget :**

Une fois les négociations de l'étape précédente achevées, les services techniques du budget procèdent à la confession proprement dite du document budgétaire. Celui-ci est ensuite examiné en conseil des ministres. Le document approuvé est sensiblement différent de celui qui aurait résulté de la demande des ministères dépensiers. Cette troisième étape se termine par la préparation du projet définitif pour l'examen de la loi des finances par le parlement. Il faudra notamment préparer des résumés sous formes standard ainsi que de nombreuses annexes destinées aux parlementaires.

### **4-) Examen du Budget par le Parlementaire :**

L'importance accordée à cette phase dans la procédure budgétaire dépend dans chaque pays de la situation politique : force du pouvoir législatif, existence d'une majorité parlementaire. L'examen du budget se fait sur trois étapes :

- L'examen du cadrage budgétaire, c'est-à-dire les hypothèses et les politiques macro-économique qui sont à la base des dépenses budgétaires ;
- L'examen détaillé des demandes de crédits par le ministère au sein des commissions et des sous-commissions ;
- Le vote de la loi des finances en séance plénière.

### **5-) Exécution du Budget :**

C'est l'étape de la mise à disposition des crédits auprès des ministères dépensiers. Techniquement, on utilise trois méthodes :

- Le transfert immédiat sur les comptes des ministères dépensiers des dotations budgétaires qui leur sont allouées ;
- Déversement périodique des crédits par le ministère des finances sur la base des pièces comptables qui montrent que ces ministères sont sur le point de faire des règlements ;
- La mise à disposition d'une douzième (12<sup>ème</sup>) de dotation budgétaire par mois, soit un quart par trimestre.

## **C.) Les Principes Budgétaires :**

L'élaboration, le vote, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget obéissent à des principes découlant de l'application du droit budgétaire. Ces principes ont pour finalité de définir les règles de présentation du budget, d'assurer que les comptes sont établis avec rigueur et objectivité, de permettre au parlement d'exercer son contrôle sur l'activité du pouvoir exécutif. Ces principes budgétaires, se présente comme suit :

- **Le principe de l'autorisation :** l'autorisation des dépenses est en réalité une autorisation des crédits présentant les caractéristiques suivantes :

- Elle est spéciale, c'est-à-dire que l'autorité est donnée pour une dépense déterminée ;
- Elle est temporaire, c'est-à-dire que les crédits accordés pendant une période donnée doivent être consommés pendant la période pour laquelle le budget est voté ;
- Elle limitative, c'est-à-dire que le gouvernement n'a pas le droit de dépasser les lignes des crédits qui lui sont accordés ;
- Elle n'est pas contraignante, c'est-à-dire que l'autorisation de dépense n'entraîne pas l'obligation de dépenser.

- **Le principe de l'annualité :**

Les travaux budgétaires ont lieu dans un cadre annuel. La souveraineté de l'Etat s'exerce ainsi de période en période pour une durée d'un an. Le point de départ de l'année budgétaire peut ne pas coïncider avec celui de l'année civile.

- **Le principe de l'unité et de l'universalité :**

Le principe de l'unité consiste à faire figurer les recettes et les dépenses dans un seul document. Contrairement au principe d'universalité qui va encore plus loin, en exigeant que le parlement ne doit pas statuer sur les soldes mais plutôt sur toutes les catégories de dépense. Ainsi, toutes les dépenses et toutes les recettes doivent figurer dans le même document pour leur montant nominal.

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

### ○ **Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables publics :**

Ce principe de séparation s'applique aussi bien à l'Etat qu'aux collectivités locales et à la plupart des établissements publics. Il est fondé sur les éléments suivants :

- La distinction entre opportunité et régularité, c'est-à-dire l'ordonnateur est jugé sur le résultat (opportunité), alors que le comptable agit essentiellement dans le domaine de la régularité ;
- La possibilité et l'efficacité d'un double contrôle et d'une double responsabilité ;
- L'ordonnateur tient une « comptabilité administrative », le comptable tient une « comptabilité de gestion » qui retrace l'exécution budgétaire et les opérations financières ;
- La division du travail est bien nette.

Lorsqu'un ordonnateur s'immisce dans les fonctions propres à l'agent comptable, il commet une irrégularité habituellement appelée « gestion de fait ». Cette irrégularité peut aussi bien être le fait d'une personne autre que l'ordonnateur.

### ○ **Le principe du non affectation des recettes aux dépenses :**

Principe selon lequel l'ensemble des recettes assurent l'exécution de l'ensemble des dépenses. Ce principe découle du principe budgétaire d'universalité et vise 3 objectifs :

- Présenter d'une manière exhaustive l'ensemble des recettes et des dépenses afin de renforcer la transparence de l'action financière ;
- Empêcher des dissimulations ou gestions occultes au sein des services de l'Etat ou de tout autre organisme public.
- Ne pas entraver l'action de l'organisme public, sachant que l'exécution des dépenses n'est pas conditionnée au recouvrement de certaines recettes.

### ○ **Le principe du contrôle financier :**

C'est le ministre des finances qui est chargé d'exercer une surveillance sur les ministères dépensiers par l'intermédiaire d'un contrôleur financier affecté auprès de ces derniers et qui remplit trois fonctions :

- Il conseille le ministère auquel il est affecté ;

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

- Il vérifie la régularité des opérations effectuées par le ministère ;
- Il tient la comptabilité de l'exécution du budget du ministère auquel il est rattaché.

### **D.) Les différents types de dépenses budgétaires :**

Les dépenses budgétaires de l'Etat comprennent : les dépenses ordinaires et les dépenses en capital.

- Les dépenses ordinaires sont constituées des :
  - Dépenses de personnel ;
  - Charges financières de la dette ;
  - Dépenses d'acquisitions de biens et services ;
  - Dépenses de transfert courant ;
  - Dépenses en atténuation de recettes.
- Les dépenses en capital comprennent :
  - Les dépenses d'investissements exécutées par l'Etat ;
  - Les dépenses de transferts en capital.

### **E.) Procédure d'exécution des dépenses publiques :**

La procédure d'exécution des dépenses publiques fait intervenir plusieurs acteurs compétents qui exercent des fonctions distinctes, aux différentes étapes de la chaîne d'exécution des dépenses publiques. Ces procédures varient selon la nature des dépenses à engager et n'obéissent pas aux mêmes règles.

#### **1-) Les Acteurs du Circuit de la Dépense:**

Les différents acteurs intervenant dans le circuit de la dépense sont :

- **Le Gestionnaire de Crédit :**

Les gestionnaires de crédits sont des responsables des unités administratives (Directeurs des Services ou Coordonnateurs de projets/ programmes). Ils sont les initiateurs des dépenses de leurs unités respectives.

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

- **L'Agent de l'Ordonnateur Délégué (Agent DRFM; DAF ;...):**

Le rôle de l'agent DRFM consiste à aider le DRFM dans l'exercice de ses fonctions aussi bien à la phase d'engagement qu'à la phase de liquidation.

- **Le Responsable Administratif et Financier (DRFM, DAF, DRF):**

Il a la double qualité d'administrateur délégué de crédit parce qu'il reçoit délégation de pouvoir de son ministre de tutelle ou du Président de l'Institution de l'Etat et d'Ordonnateur délégué du budget du ministère ou de l'institution de l'Etat concerné par délégation de pouvoir du ministre en charge de Finances.

A ce titre, l'Ordonnateur Délégué engage, liquide et Ordonnance les dépenses de fonctionnement et /ou d'investissement du secteur concerné.

- **Le contrôleur financier ou ses délégués :**

Le contrôleur financier est un administrateur nommé par le ministre en charge des finances pour l'assister dans sa mission de contrôle permanent des dépenses publiques.

Il est nommé, auprès de chaque ministère ou institution de l'Etat, un délégué du contrôleur financier. Il est chargé de veiller au respect de la réglementation en vigueur, en matière d'exécution des dépenses publiques.

- **Les comptables publics :**

Le Receveur Général des Finances est le comptable principal unique du budget de l'Etat.

Le Receveur des Finances de la dette placé auprès de la Caisse Autonome d'Amortissement, les Receveurs des Finances des Départements et le Receveur des Finances des Postes Diplomatiques et Consulats Généraux, jouent le rôle de comptable secondaires. Il en est de même pour les receveurs percepteurs qui sont, par ailleurs, les comptables principaux des budgets communaux.

Les comptables publics du trésor sont chargés du recouvrement des recettes non fiscales ainsi que des recettes fiscales pour le compte des administrations de la douane et des impôts et du paiement des dépenses ordonnancées par les organismes publics puis de leur comptabilisation.

### **2-) Différents types de procédures d'exécution des dépenses publiques :**

Selon les dispositions retenues par le Décret N°2000-601 du 29 Novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécutions du budget général de l'Etat, deux types de procédures

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

ont été retenus pour exécuter les opérations des dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle.

### **2-1.) Procédure Normale :**

Suivant la procédure normale, les dépenses publiques sont exécutées en quatre étapes que sont : l'engagement ; la liquidation ; l'ordonnancement et le paiement.

#### **2-1-1.) L'engagement de la dépense :**

C'est l'acte juridique ou fait matériel « par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. » (Ex : signature d'un bon de commande,..).

L'opération d'engagement se décompose en deux phases :

- **L'engagement comptable** : Consiste, pour un ordonnateur, à affecter des crédits budgétaires à une opération particulière. En d'autres termes, l'engagement comptable est la passation d'une écriture indiquant qu'un engagement juridique consommera un crédit de paiement ou une autorisation d'engagement. L'engagement comptable doit précéder l'engagement juridique.
- **L'engagement juridique** : (contrat, marché et bon de commande): l'engagement juridique est l'étape du processus de dépenses à laquelle un contrat ou toute autre forme d'accord est passé, en général en vue de la livraison future de biens ou de services. Une obligation de paiement n'est constatée qu'une fois le service rendu ou la livraison effectuée. Lorsque l'engagement juridique est involontaire (Ex : condamnation en justice), il peut précéder l'engagement comptable.

Cette première étape qu'est l'engagement, se déroule comme suit :

Le Gestionnaire de crédits initie la dépense en exprimant ses besoins à travers une demande d'engagement accompagnée de trois factures pro-forma ou trois reçus de trois fournisseurs différents ou de contrat de travaux ou de services qu'il adresse au Directeur des Ressources Financières et du Matériel (DRFM).

Le DRFM centralise les demandes d'engagement des gestionnaires de crédits de son ministère, étudie et choisit l'une des trois factures pro-forma ou devis, fait saisir les données par son agent, vérifie les données saisies, valide et édite la fiche d'engagement de même que

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

l'original du bon de commande et transmet le dossier au contrôleur financier ou à son délégué.

Le Contrôleur Financier ou son délégué étudie le dossier, le valide ou le rejette selon le cas. Dans l'un ou l'autre des cas précités, le dossier est transmis au Directeur des Ressources Financières et du Matériel. Le contrôleur Financier ou son Délégué peut différer son visa pour complément d'informations. Dans ce cas, le dossier est retourné à l'ordonnateur Délégué concerné accompagné de la lettre de notification du différé pour satisfaction.

Le Directeurs des Ressources Financières et du Matériel contresigne le bon de commande visé par le délégué du contrôleur Financier et le notifie au fournisseur qui s'exécute en livrant la commande au gestionnaire de crédits ou à son représentant.

Le gestionnaire de crédits réceptionne la commande, procède à la certification des factures et transmet le dossier au DRFM.

### **2-1-2.) La Liquidation de la dépense :**

La liquidation de la dépense consiste à attester la réalité de la dette et l'exactitude de son montant et à opposer au verso des factures les mentions prévues à cet effet, dûment complétées et signées par le DRFM du ministère.

Pour le faire, le DRFM signe au verso des factures (pièces justificatives) et appose le cachet « liquidation » après avoir vérifié les calculs. Il saisit les informations dans SIGFIP et édite le mandat de paiement qu'il transmet, accompagné des pièces justificatives, au contrôleur financier ou à son délégué.

Le contrôleur financier ou son délégué effectuent les contrôles règlementaires, vise le mandat, diffère son visa ou le rejette, puis le transmet par bordereau au Directeur de l'administration.

### **2-1-3.) L'Ordonnement de la dépense :**

Au niveau de la phase de l'ordonnement, l'ordonnateur délégué vérifie l'existence du visa du contrôleur financier sur le montant, le signe, procède à son ordonnancement dans SIGFIP et le transmet au trésor public accompagné d'un bordereau de transmission édité de SIGFIP. Il appose le cachet « ordonnateur » aussi bien sur le mandat de paiement que sur le bordereau des titres ordonnancés.

# Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.

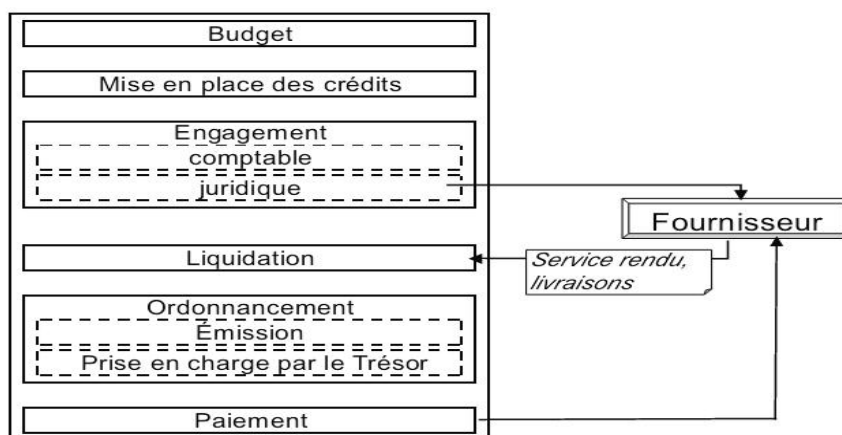
## 2-1-4.) Le paiement :

Au trésor public, le comptable à l'issue des contrôles réglementaires prend en charge les montants réguliers, rejette ceux refusés ou diffère son visa pour complément d'informations. Les mandats réguliers sont mis en paiement et la dépense est réglée, soit à vue ; soit par chèque du trésor ; soit par virement bancaire ou postal, soit par transfert.

Les bordereaux de transmission au trésor des titres de paiement devront être émis par nature de dépense.

Toutes les directions des ressources financières et du matériel sont invitées à engager les dépenses de fonctionnement uniquement par la procédure normale d'exécution des dépenses publiques.

**Schéma n° 1** : Circuit simplifié de la dépense.



**Source** : Daniel TOMMASI (2010), La gestion des dépenses publiques dans les pays en développement, collection A Savoir.

**Tableau n°3** : Délai de réalisation des opérations par les différents agents (cas d'une commande ordinaire).

N° d'ordre	Opérations	Acteurs de la chaîne	Délai de réalisation (jour)
<b>COMMANDES ORDINAIRES</b>			
1		Gestionnaire de crédits	05

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

2	Engagement	Agents DRFM	02
3		Ordonnateur Délégué	04
4		Contrôleur Financier ou ses Délégués	06
5	Liquidation	Gestionnaire de crédit	02 (pour compter du constat de service fait)
6		Agent DRFM	02
7		Ordonnateur Délégué	04
8		Délégué du Contrôleur Financier <b>(pour les titres de paiement qui ne sont pas soumis à l'allègement du contrôleur a priori)</b>	04
9	Ordonnancement	Ordonnateur Délégué	04
10	Paiement	Trésor Public	10
<b>TOTAL</b>			<b>43</b>

**Source :** Guide d'Exécution des Dépenses Publiques, MEFD (Novembre 2014).

### **2-2.) La procédure exceptionnelle :**

La procédure exceptionnelle est une procédure simplifiée par laquelle les dépenses sont exécutées soit par ordre de paiement, soit par engagement- ordonnancement, soit par délégation- ordonnancement.

#### **2-2-1.) Dépenses Exécutées par ordre de paiement (OP) :**

Il s'agit des paiements sans ordonnancement préalable. Ils concernent des dépenses exécutées par émission d'un ordre de paiement (OP), à savoir :

- Les évacuations sanitaires ;

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

- Les menues dépenses ;
- Les frais de missions officielles ;
- L'achat de carburant et lubrifiant ;
- Les frais d'enquête, de contrôle et de vérification.

En cas de nomination d'un nouveau régisseur sur une ancienne régie, celui-ci doit continuer d'utiliser le même compte déjà ouvert pour cette régie au trésor public. La procédure d'exécution de ces dépenses est la suivante :

- Le gestionnaire de crédit envoie une lettre d'appel de fonds à l'ordonnateur délégué ;
- L'ordonnateur délégué fait saisir les données, vérifie la saisie, valide et édite l'ordre de paiement qu'il transmet au contrôleur financier ou à son délégué appuyé des pièces justificatives et d'un bordereau de transmission ;
- Le contrôleur financier ou son délégué réceptionne le dossier, effectue les contrôles règlementaires, donne ou refuse son visa et le retourne à l'ordonnateur délégué par bordereau de transmission.
- L'ordonnateur délégué signe l'ordre de paiement et le transmet au trésor public pour prise en charge et paiement.

### **2-2-2.) Dépenses exécutées par engagement-ordonnancement :**

Les dépenses exécutées par la procédure engagement-ordonnancement concernent :

- La régularisation des soldes et accessoires, les rappels de salaires, les primes et indemnités ;
- Le renouvellement des ordres de paiement, la régularisation des ordres de paiement ;
- Les dépenses de transfert appuyées d'une décision de mandatement (ristournes, subvention, avances ou secours aux collectivités locales, aux organismes publics ou privés etc...) ;
- Les contributions ou souscriptions aux organisations internationales ;
- Le règlement des factures SBEE, SONEB, OPT, journaux et revues, publicités et reportages (dans le cadre d'un abonnement) ;

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

- Les dépenses objet de marchés publics (avances de démarrage, décomptes, factures, retenues de garantie, intérêts moratoires) ;
- Toutes les dépenses dont le ministre chargé des finances juge le paiement par la procédure engagement-ordonnancement nécessaire.

Toutes les dépenses non énumérées ci-dessus exécutées par la procédure engagement-ordonnancement doivent être systématiquement rejetées par le contrôleur financier ou son délégué ou par le comptable public.

La procédure d'exécution de ces dépenses comporte deux phases à savoir : l'engagement-ordonnancement et le paiement.

### **2-2-3.) Dépenses exécutées par délégation-ordonnancement :**

Cette procédure est utilisée pour exécuter les dépenses des postes diplomatiques. L'engagement et l'ordonnancement sont faits concomitamment.

En dépit de toutes ces procédures établies pour une bonne mise en œuvre des dépenses publiques, l'insuffisance des conditions idéales de travail et de maîtrise des procédures par les gestionnaires de la chaîne des dépenses, constituent un handicap non négligeable. A cet effet, B. GOURNAY (1986), affirme que : « les structures les mieux conçues et les instruments de travail les plus modernes ne peuvent suppléer un personnel insuffisant en quantité et, surtout, en qualité ». Il met un accent primordial sur l'importance des moyens humains dans le fonctionnement continu d'une unité administrative en vue de l'atteinte des objectifs fixés.

Par conséquent, tout fonctionnement d'une unité administrative ne peut se réaliser en absence d'un suivi budgétaire. Dans cette dynamique, selon Caroline SELMER (2003) : « le suivi budgétaire a pour vocation essentielle de vérifier que les objectifs ont été correctement tenus et si, ce n'était pas le cas, d'impliquer les responsables afin de susciter des actions correctives dans la foulée ».

### **3-) Contrôle des finances publiques :**

Selon Henri BOUQUIN : « le contrôle de gestion est formé des processus et des systèmes qui permettent aux dirigeants d'avoir l'assurance que les choix stratégiques et les actions courantes seront, sont et ont été cohérents, notamment grâce au contrôle d'exécution ». Ce

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

contrôle « contrôle d'exécution », permet de mettre en évidence les écarts résultants du couple (prévision – réalisation), de les analyser en vue de situer les responsabilités et d'émettre des mesures correctives. Le contrôle n'ayant pas uniquement la qualité de suivi de l'exécution, il représente également un instrument de rationalité économique à travers le non gaspillage des ressources mises à la disposition des acteurs de la chaîne des dépenses pour l'atteinte des objectifs fixés. Dans cette logique, R. N. ANTHONY (1988), affirme que : « le contrôle de gestion est un processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisation ».

Ainsi, les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à un triple contrôle, à savoir : le contrôle Administratif, le contrôle juridique et le contrôle parlementaire (politique).

Le contrôle juridique et le contrôle parlementaire sont externes à l'administration.

- Le contrôle administratif est un contrôle à priori et postérieur qui s'exerce sous la forme de contrôle hiérarchique ou organique par l'intermédiaire de corps et d'organes de contrôle spécialisés.
- Concernant le contrôle juridique, la juridiction financière juge les comptes des comptables publics, les gestions de fait et les fautes de gestion. Elle contrôle les comptes et les gestions des collectivités locales, des établissements publics des entreprises publiques, des organismes de sécurité sociale. Elle contrôle également l'exécution de la loi de finances.
- Sans préjudice des pouvoirs généraux de contrôle parlementaire, la commission en charge des finances de l'Assemblée Nationale veille, au cours de l'exercice, à la bonne exécution des lois de finances. Le contrôle parlementaire a posteriori de l'exécution de la loi de finances s'exerce lors de l'examen et du vote de la loi de règlement.

### **4-) Règles pour garantir un contrôle efficace :**

Pour réaliser un meilleur contrôle, M. DUVERGER et al. (1983), proposent dans leurs livres de Finances Publiques, trois règles et trois conditions fondamentales, présentées comme suit :

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

- **La règle de l'improviste :** qui consiste à surprendre l'agent soumis au contrôle dans l'exercice de ses fonctions et permet de constater les conditions dans lesquelles il exerce ;
- **La règle de suspect :** qui vise à porter le doigt accusateur sur l'agent contrôlé car le contrôleur met tous les moyens en œuvre pour déceler les irrégularités soit dans l'application d'une loi, soit dans le maniement des deniers publics ;
- **La règle de mentalité :** qui ne permet pas au contrôleur financier, en aucun cas, de bloquer le fonctionnement d'un service administratif dans lequel il exerce son contrôle.

### **5-) Conditions d'un bon contrôle :**

- **Le contrôle sur place :** dans lequel le contrôleur exige, du contrôlé, sur les lieux du travail, tous les renseignements nécessaires et susceptibles de l'éclairer sur la gestion faite des fonds publics mis à sa disposition ;
- **Le contrôle sur pièces :** qui porte sur l'ensemble des documents administratifs donnés. Ici, le contrôleur procède à un examen minutieux de tous les documents qui lui ont été remis ou transmis par le service contrôlé ;
- **La voie contradictoire :** qui permet aux agents ayant subi le contrôle, d'obtenir de la part des contrôleurs, la communication de toutes les charges qui pèsent sur eux et leur permet par la même occasion d'en fournir toutes les réponses.

### **F.) Formulation des hypothèses :**

En vue d'atteindre les objectifs fixés, nous nous sommes fondé sur la base de deux hypothèses, ci-dessous cités :

- **Hypothèse n°1 :** L'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques est due à l'absence d'arrimage des politiques publiques avec les documents budgétaires.
- **Hypothèse n°2 :** Le non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques s'explique principalement par l'inaptitude de certains gestionnaires dans la mise en œuvre des dépenses.

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

## **Section2 : Méthodologie de Recherche.**

La présente section du mémoire illustre les différents moyens à mettre en œuvre en vue d'atteindre les objectifs fixés par notre étude. A cet effet, la méthodologie de notre étude sera définie à travers deux dimensions : une dimension empirique et une dimension théorique.

### **A.) Dimension empirique :**

Cette dimension consiste à mettre en évidence la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de collecte de données et ceux relatifs à leur traitement et présentation.

Par conséquent, nous allons :

- Définir l'objectif de l'étude ;
- Identifier la population mère ;
- Faire le choix des outils de collecte des données et enfin ;
- Choisir l'outil de présentation des données.

#### **1-) Objectif de l'enquête et identification de la population mère :**

L'objectif de notre enquête est de collecter toutes les informations nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses de recherche formulées. Pour cela, la population mère retenue est composée des cadres des directions techniques suivantes : (DPB ; DEB ; DDC ; DGR).

**Tableau n°4 :** Récapitulatif de la répartition des questionnaires par directions.

Eléments		Effectif Prévu	Effectif réalisé	Taux de réalisation en (%)
Directions	Direction de la Préparation du Budget (DPB).	10	05	50 %
	Direction de l'Exécution du Budget (DEB).	15	10	67 %

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

	Direction des Dépenses en Capital (DDC).	05	05	100 %
	Direction de Gestion des Ressources (DGR).	10	10	100%
TOTAL		40	30	75 %

**Source:** Résultat de nos enquêtes et de nos calculs.

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, la Direction de la Préparation du Budget a donné un pourcentage de retour de questionnaires de 50% et celle de l'Exécution du Budget un pourcentage de 67%. Aussi, au niveau de la Direction des Dépenses en Capital et de la Direction de Gestion des Ressources, nous avons eu un retour de 100%.

En effet, même si le questionnaire a été réalisé à 75 % comme le présente le tableau ci-dessus, il est important de préciser que cela n'a pas été fait sans aucune difficulté.

### **2-) Choix de l'outil de collecte de données :**

Les outils utilisés essentiellement pour la collecte sont les suivants : l'entretien ; le questionnaire de recherche ; la recherche documentaire.

#### **2-1.) Entretien:**

L'entretien consiste à avoir des discussions préliminaires avec certains responsables des directions techniques retenues par la population mère. Ces personnes ressources ont pour rôle de nous éclairer sur les différents concepts que requiert notre thème (voir guides en annexes).

#### **2-2.) Le questionnaire :**

Le questionnaire de recherche représente une série de question liée aux problèmes que l'on veut aborder. Cet outil de collecte nous a permis de sonder l'opinion des enquêtés à l'aide des questions. Ces questions sont aussi bien des questions de type fermées (question

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

laissant au questionné des choix prédéfinis), des questions de type ouvertes (question sans choix prédéfinis, permettant de recueillir le plus d'information possible).

## **2-3.) La recherche documentaire :**

Elle nous conduits à réunir tous les documents ayant un intérêt réel par rapport à la problématique retenue dans le cadre de notre étude. Les documents réunies sont à la fois :

- Les documents obtenus auprès des cadres des directions techniques à savoir : le décret N°2000-601 du 29 Novembre 2000 portant réformes des procédures d'exécution du Budget général de l'Etat ; le Budget annexe ; les comptes spéciaux ...
- Que des documents obtenus auprès de diverses sources, telles que : les rapports de stage ; les mémoires ; les ouvrages ; l'internet.

## **3-) Technique de dépouillement et de présentation des données :**

Les données recueillies par les outils de collecte sont traitées de façon manuelle et sont présentées sous forme de tableau et de graphique grâce aux logiciels Microsoft Office Word et Excel.

## **B.) Dimension théorique :**

La dimension théorique de l'étude permet de fixer les seuils de décisions qui nous aideront dans la vérification des hypothèses de recherche précédemment formulées.

Pour apprécier chacune des hypothèses formulées, nous avons fixé des seuils de décision suivants:

- **Condition de vérification de l'hypothèse n°1 :**

L'hypothèse n°1 : « Inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques entraîne un faible taux d'exécution des dépenses », sera confirmée si et seulement si, le résultat des enquêtes réunit un total supérieur ou égal à 50 % des opinions émises par la majorité des questionnés.

- **Condition de vérification de l'hypothèse n°2 :**

L'hypothèse n°2 : « la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques s'explique principalement par l'inaptitude de certains gestionnaires dans la mise en œuvre des

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

dépenses », sera confirmée si et seulement si, une fréquence de plus de 50 % des opinions recueillies auprès des interviewés est conforme.

### **C.) Difficultés rencontrées :**

La première des difficultés que nous pouvons citer, est l'indisponibilité de certains agents très occupés par leur travail. La deuxième difficulté, se traduit par la réticence de certains agents, à nous donner les informations dont nous avons besoin (informations jugées confidentielles). Cependant, en dépit de l'absence des données demandées, nous avons surpassé ces difficultés grâce à l'explication obtenue sur les informations recherchées. A cet effet, il convient de retenir une marge d'erreur sur l'authenticité des informations collectées.

### **D.) Limites des données collectées :**

En raison du facteur temps et des moyens limités dont nous disposons, notre enquête est focalisée uniquement sur les questions relatives aux hypothèses spécifiques dans le but de procéder à leurs vérifications. Ainsi, les informations recueillies seront impactées par la limite de notre investigation.

## **CHAPITRE 3 : CADRE EMPIRIQUE DE L'ETUDE.**

Ce dernier chapitre du mémoire, sera consacré premièrement à la présentation des résultats émanant de la collecte des données, à l'analyse des données collectées et à la vérification des hypothèses de recherche. Et deuxièmement, il revient à émettre des recommandations, suivies des conditions de mises en œuvre de ces dernières.

### **Section1: Présentation, Analyse des données et Vérification des hypothèses.**

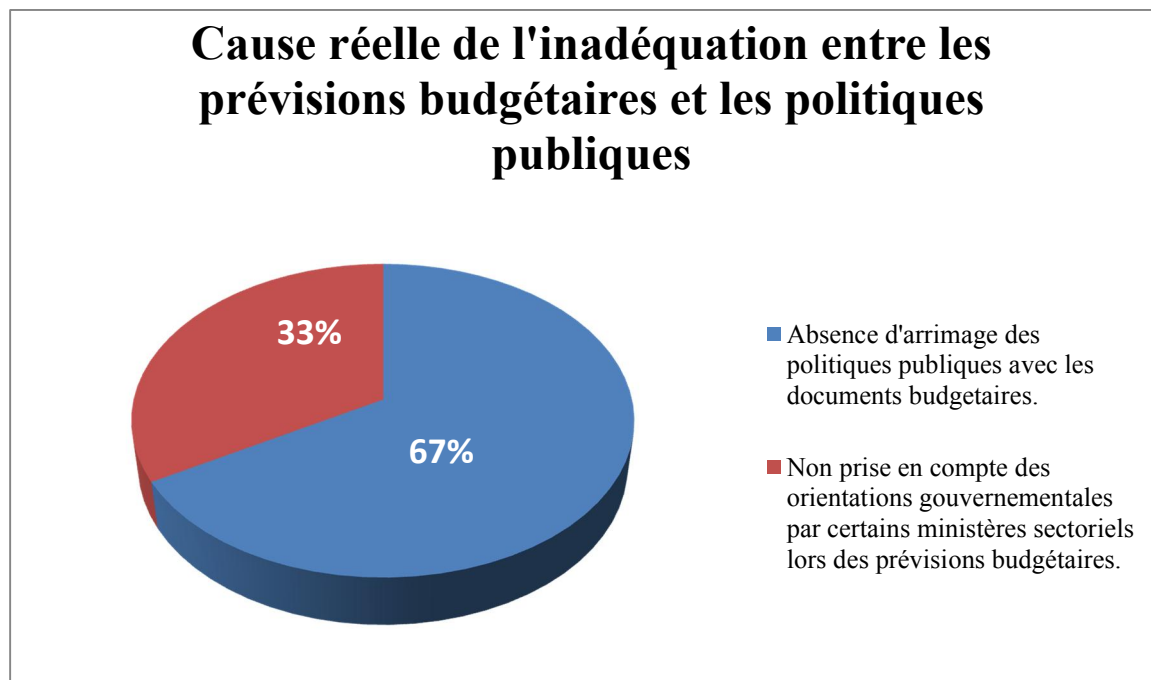
Il s'agit à ce niveau de présenter à partir des tableaux et graphiques, les résultats obtenus de nos enquêtes afin de procéder ensuite à l'analyse des données en vue de la vérification des hypothèses de recherche.

#### **Paragraphe 1 : Présentation des données.**

La présentation des résultats de l'enquête est réalisée en tenant compte de chaque problème spécifique identifié dans le cadre de cette étude.

#### **A.) Collecte des données relatives à l'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques :**

**Graphique n°1 :** Résultats de nos enquêtes.



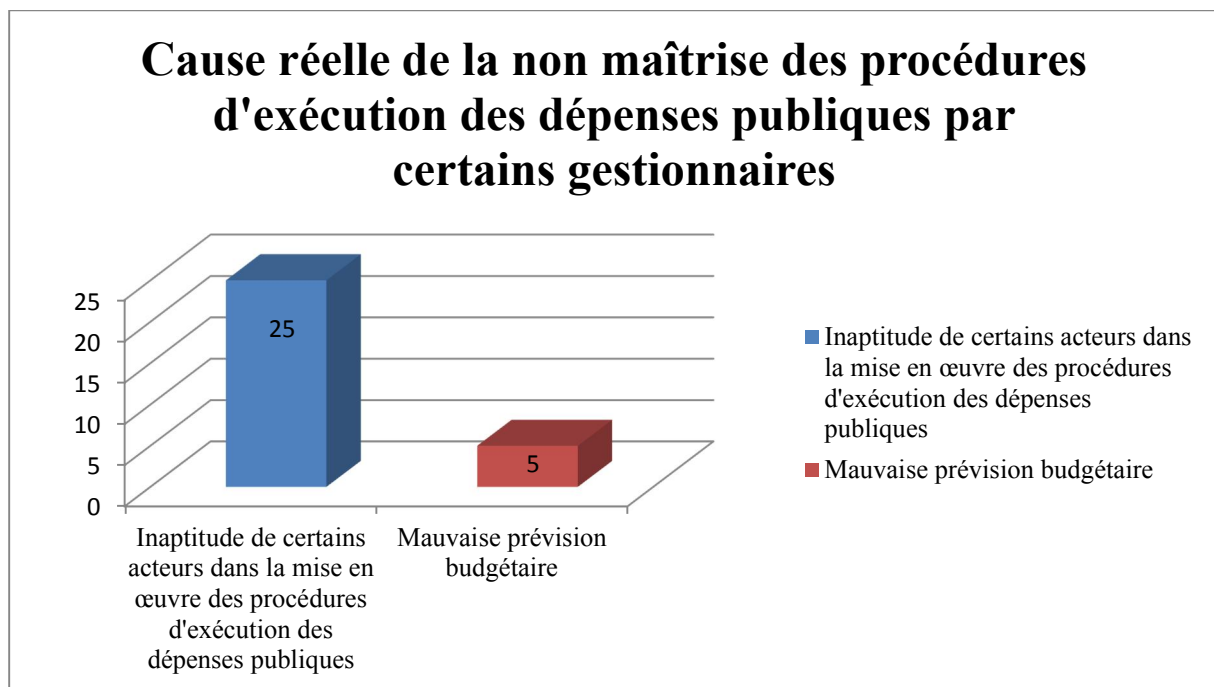
**Source :** Données mobilisées par l'enquête, Novembre 2016.

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

De ce graphique, il en ressort que 67 % de la population enquêtée estime que la cause réelle de l'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques s'expliquent principalement par l'absence d'arrimage des politiques publiques avec les documents budgétaires. Par contre, 33 % de cette même population enquêtée suppose que cette cause est plutôt due au non prise en compte des orientations gouvernementales par certains ministères sectoriels lors des prévisions budgétaires.

### **B.) Collecte des données relatives à la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par certains gestionnaires :**

**Graphique n°2 :** Résultat du questionnaire de recherche.



**Source :** Données mobilisées par l'enquête, Novembre 2016.

Le graphique n°2, illustre que 83 % de la population enquêtée, soit 25 individus, estime comme cause réelle du non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par certains gestionnaires, l'inaptitude de certains acteurs dans la mise en œuvre des procédures d'exécution des dépenses publiques. Par contre, les 17 % restants de la population enquêtée estiment que cette non-maîtrise est liée à une mauvaise prévision budgétaire.

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

### **Paragraphe 2 : Analyse des données.**

A ce niveau de notre étude, l'objectif capital de notre investigation est d'apprécier les réalisations des dépenses publiques et des recettes publiques sur la base des prévisions budgétaires. A cet effet, nous allons examiner, l'ensemble des dépenses publiques et des recettes publiques en considérant, les données recueillies sur le premier semestre des années 2013 ; 2014 et 2015.

**Tableau n°5** : Point de réalisation des recettes au 30/06/2014 (en milliards FCFA)

Rubrique	Prévisions 2014	Réalisation au		Taux de réalisation (%)	Glissement (%)
		30 juin 2013	30 juin 2014		
<b>Recettes des régies</b>	<b>810,47</b>	<b>404,41</b>	<b>369,72</b>	<b>45,6</b>	<b>-8,6</b>
DGDDI	407,98	178,20	168,75	41,4	-5,3
DGID	345,79	159,53	178,94	51,7	12,2
DGTCP	56,70	66,69	22,04	38,9	-67,0
<b>Autres recettes</b>	<b>280,33</b>	<b>108,33</b>	<b>87,00</b>	<b>31,0</b>	<b>-19,7</b>
<b>Autres budgets</b>	<b>31,90</b>	<b>12,19</b>	<b>13,47</b>	<b>42,2</b>	<b>10,5</b>
FNRB	24,22	9,51	10,98	45,3	15,4
FR	3,68	1,27	1,37	37,3	8,3
CAA	4,00	1,41	1,12	27,9	-20,6
<b>Ressources intérieures exceptionnelles</b>	<b>60,33</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	
<b>Ressources extérieures</b>	<b>188,11</b>	<b>96,14</b>	<b>73,53</b>	<b>39,1</b>	<b>-23,5</b>
Prêt	67,60	56,94	46,01	68,1	-19,2
Dons	62,30	15,48	14,03	22,5	-9,4

## Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.

Allègements de la dette	26,21	12,40	13,49	51,5	8,8
<b>Aides budgétaires</b>	32,00	11,33	0,00	0,0	-100,0
<b>Comptes spéciaux du trésor</b>	<b>33,06</b>	<b>3,53</b>	<b>4,61</b>	<b>13,9</b>	<b>30,6</b>
<b>Total</b>	<b>1123,87</b>	<b>516,27</b>	<b>461,33</b>	<b>41,10</b>	<b>-10,6</b>

**Source :** DGB/MEFPD, Rapport d'exécution au 30 juin 2014 du Budget Général de l'Etat gestion 2014, août 2014.

### Commentaire :

Les données recueillies sur les réalisations du premier semestre 2014, montrent que le total des recettes sur cette période s'établit à 461,33 milliards FCFA sur une prévision de 1123,87 milliards FCFA, soit un taux de réalisation de 41,10% de l'objectif annuel, contre 49,9% sur la même période en 2013. De cette comparaison, il en résulte une baisse des recettes publiques, à hauteur de 54,94 milliards FCFA, soit un taux de régression de 10,6%. Une telle baisse des recettes de l'Etat, serait due à une contre-performance des acteurs intervenant dans le recouvrement des recettes publiques.

**Tableau n°6 :** Point d'exécution des dépenses publiques au 30/06/2014 base engagement (en milliards FCFA)

Rubriques	Prévisions 2014	Réalisation au		Taux de réalisation (%)	Glissement (%)
		30-juin-13	30-juin-14		
<b>DEPENSES COURANTES</b>	<b>597,60</b>	<b>337,80</b>	<b>343,29</b>	<b>57,4</b>	<b>1,6</b>
Dépenses de personnel	320,90	157,10	170,96	53,3	8,8
Réparties	263,80	124,28	144,43	54,7	16,2
Non réparties	57,09	32,82	26,53	46,5	-19,2
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>112,36</b>	<b>80,92</b>	<b>64,69</b>	<b>57,6</b>	<b>-20,1</b>
Achats de Biens et	93,44	72,14	55,33	59,2	-23,3

## Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.

Services					
Acquisitions et grosses réparations	18,92	8,79	9,36	49,5	6,5
<b>Dépenses de transfert</b>	<b>164,34</b>	<b>99,78</b>	<b>107,65</b>	<b>65,5</b>	<b>7,9</b>
Subvention d'exploitation	78,05	52,30	56,91	72,9	8,8
Transferts courants	86,30	47,47	50,74	58,8	6,9
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>297,80</b>	<b>100,79</b>	<b>101,61</b>	<b>34,1</b>	<b>08</b>
Ressources intérieures	161,60	68,64	81,07	50,2	18,1
Ressources extérieures	136,20	32,15	20,54	15,1	-36,1
<b>DETTE PUBLIQUE</b>	<b>114,66</b>	<b>26,42</b>	<b>129,09</b>	<b>112,6</b>	<b>388,6</b>
Intérieure	58,76	8,23	109,54	186,4	1231,6
Extérieure	55,90	18,19	19,56	35,0	7,5
<b>BUDGETS AUTONOMES</b>	<b>59,80</b>	<b>27,97</b>	<b>34,93</b>	<b>58,4</b>	<b>24,9</b>
FNRB	48,70	24,85	27,98	57,5	12,6
Fonds Routier	9,00	2,26	6,06	67,4	168,8
CAA (fonctionnement)	2,10	0,87	0,88	42,1	1,5
<b>COMPTES SPECIAUX DU TRESOR</b>	<b>57,65</b>	<b>13,70</b>	<b>16,54</b>	<b>28,7</b>	<b>20,7</b>
<b>Total Général</b>	<b>1127,50</b>	<b>506,68</b>	<b>625,46</b>	<b>55,5</b>	<b>23,4</b>

**Sources :** DGB/MEF, Rapport d'exécution au 30 juin 2014 du Budget Général de l'Etat, gestion 2014, août 2014.

### **Commentaire :**

Pour la gestion 2014, les dépenses inscrites au Budget Général de l'Etat s'établissent à 1127,50 milliards FCFA, en augmentation de 83,0 milliards FCFA par rapport à l'année 2013. L'exécution de ce Budget au 30 juin 2014, est caractérisée par un engagement de 625,46 milliards de FCFA, soit un taux d'engagement de 55,5%. Comparé à la même période de l'année précédente, il est noté un taux d'engagement de 48,5%, soit une diminution de 7%. A cet effet, il est enregistré un écart de réalisation positif de l'ordre de 23,4%. Cette

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

augmentation est le résultat des mesures d'encadrement et de suivi rapproché prise par la DGB. Cependant, il revient à évoquer, le faible taux d'exécution des dépenses d'investissements qui représente 34,1% comme taux de réalisation, comparé à l'objectif annuel de 297,80 milliards FCFA.

**Tableau n°7** : Point de réalisation des recettes au 30/06/2015 (en milliards FCFA)

Rubrique	Prévisions 2015	Réalisation au		Taux de réalisation (%)	Glissement (%)
		30 juin 2014	30 juin 2015		
<b>Recettes des régies</b>	<b>857,66</b>	<b>369,72</b>	<b>413,33</b>	<b>48,2</b>	<b>11,8</b>
DGDDI	420,05	168,74	188,63	44,9	11,8
DGID	377,81	178,94	198,84	52,6	11,1
DGTCP	59,8	22,04	25,85	43,2	17,3
<b>Autres recettes</b>	<b>173,99</b>	<b>26,96</b>	<b>40,42</b>	<b>23,2</b>	<b>49,9</b>
<b>Autres budgets</b>	<b>31,12</b>	<b>13,47</b>	<b>13,49</b>	<b>43,3</b>	<b>0,1</b>
FNRB	23,44	10,98	10,6	45,2	-3,5
FR	3,68	1,37	1,32	35,9	-3,6
CAA	4,00	1,12	1,57	39,3	40,2
<b>Ressources extérieures</b>	<b>120,92</b>	<b>13,49</b>	<b>17,96</b>	<b>14,9</b>	<b>33,1</b>
Prêts	104,17	-	13,45	12,9	-
Dons	9	0	0	0,0	-
Allègements de la dette	7,75	13,49	4,51	58,2	-66,6
<b>Comptes spéciaux du trésor</b>	<b>21,95</b>	<b>-</b>	<b>8,97</b>	<b>40,9</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>	<b>1031,65</b>	<b>396,68</b>	<b>453,75</b>	<b>44,0</b>	<b>14,4</b>

**Source** : DGB/MEFPD, Rapport d'exécution au 30 juin 2015 du Budget Général de l'Etat gestion 2015, août 2015.

## Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.

### Commentaire :

Les données recueillies sur les réalisations du premier semestre 2015, montrent que le total des recettes sur cette période s'établit à 453,75 milliards FCFA sur une prévision de 1031,65 milliards FCFA, soit un taux de réalisation de 44,0% de l'objectif annuel contre 41,10 % sur la même période en 2014. De cette comparaison, il en résulte une augmentation de 57,07 milliards FCFA, soit un taux de 14,4%. Cette hausse des recettes publiques, serait due à la performance des régies financières. Cependant, il convient de noter une faible performance du taux de réalisation des autres recettes et ressources extérieures de l'Etat, soit respectivement un taux de 23,2% et 14,9%.

**Tableau n°8 :** Point d'exécution des dépenses publiques au 30/06/2015 base engagement  
(en milliards FCFA)

Rubriques	Prévisions 2015	Réalisation au		Taux de réalisation (%)	Glissement (%)
		30-juin-14	30-juin-15		
<b>DEPENSES COURANTES</b>	<b>650,71</b>	<b>343,3</b>	<b>403,46</b>	<b>62,0</b>	<b>17,5</b>
<b>DETTE PUBLIQUE</b>	<b>44,88</b>	<b>129,1</b>	<b>11,92</b>	<b>26,6</b>	<b>-90,8</b>
Intérieure	26,39	109,54	3,33	12,6	-97,0
Extérieure	18,49	19,56	8,59	46,5	-56,1
<b>Dépenses de personnel</b>	<b>326,79</b>	<b>170,96</b>	<b>171,91</b>	<b>52,6</b>	<b>0,6</b>
Réparties	265,4	144,43	143,22	54,0	-0,8
Non réparties	61,4	26,53	28,69	46,7	8,1
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	<b>120,29</b>	<b>64,69</b>	<b>94,2</b>	<b>78,3</b>	<b>45,6</b>
Achats de Biens et Services	99,67	55,33	75,83	76,1	37,1
Acquisitions et grosses réparations	20,63	9,36	18,37	89,0	96,3

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

<b>Dépenses de transfert</b>	<b>203,63</b>	<b>107,65</b>	<b>137,35</b>	<b>67,5</b>	<b>27,6</b>
Subvention d'exploitation	82,83	56,91	74,62	90,1	31,1
Transferts courants	120,8	50,74	62,73	51,9	23,6
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	<b>405,62</b>	<b>101,61</b>	<b>99,41</b>	<b>24,5</b>	<b>-2,2</b>
Ressources intérieures	172,32	81,07	78,52	45,6	-3,1
Ressources extérieures	233,3	20,54	20,89	9,0	1,7
<b>BUDGETS AUTONOMES</b>	<b>63,4</b>	<b>34,92</b>	<b>37,37</b>	<b>58,9</b>	<b>7,0</b>
FNRB	52,2	27,98	31,37	60,1	12,1
FR	9,0	6,06	5,21	57,9	-14,0
CAA (fonctionnement)	2,2	0,88	0,78	35,5	-11,4
<b>COMPTES SPECIAUX DU TRESOR</b>	<b>48,41</b>	<b>16,54</b>	<b>10,35</b>	<b>21,4</b>	<b>-37,4</b>
<b>Total Général</b>	<b>1213,02</b>	<b>625,47</b>	<b>562,5</b>	<b>46,4</b>	<b>-10,1</b>

**Sources :** DGB/MEF, Rapport d'exécution au 30 juin 2015 du Budget Général de l'Etat, gestion 2015, août 2015.

### **Commentaire :**

Pour la gestion 2015, les dépenses inscrites au Budget Général de l'Etat s'établissent à 1213,02 milliards FCFA, en augmentation de 181,18 milliards FCFA par rapport à l'année 2014. Au 30 juin 2015, l'exécution de ce Budget est caractérisée par un engagement de 562,5 milliards de FCFA, soit un taux d'engagement de 46,4%. Comparé à la même période de l'année précédente, il est noté un taux d'engagement de 48,1%, soit une diminution de 1,7%. En récapitulatif, il est enregistré un écart de réalisation négatif de l'ordre de 10,1%. Ce glissement à la baisse de l'engagement des dépenses publiques, serait dû à la baisse des investissements publics qui s'est établi à un taux d'exécution de 24,5%, soit une baisse de 2,2%.

En résumé, il convient de noter que la réalisation des recettes publiques et l'exécution des dépenses publiques sur la période considérée est caractérisé par de multiples facteurs, dont deux facteurs en particulier qui ont attiré notre attention. Il s'agit des facteurs liés à la contre-performance des acteurs intervenants dans le recouvrement des recettes de l'Etat, qui rejoint le problème du non maîtrise du processus budgétaire et le faible taux des dépenses d'investissements publics qui illustre l'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les priorités gouvernementales, alors que ceux-ci mettent un accent particulier sur le renforcement des investissements à travers les infrastructures ( énergie, infrastructure des transports et les TIC).

### **Paragraphe 3 : Vérification des hypothèses.**

Les hypothèses de recherche formulées dans le cadre de notre étude, feront objet de vérification en conformité aux seuils de décision préalablement établies en amont.

#### **A.) Vérification de l'hypothèse relative à l'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques :**

Le graphique N°1 nous renseigne sur la cause réelle de l'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques. Notons que deux raisons ont été émises dans nos questionnaires : l'absence d'arrimage des politiques publiques avec les documents budgétaires et la non prise en compte des orientations gouvernementales par certains ministères sectoriels lors des prévisions budgétaires. De nos enquêtes, il en ressort que la première cause a récolté un pourcentage d'adhésion de 67%, ce qui dépasse le seuil de décision de 50% initialement prévu. Par conséquent, l'hypothèse n°1 selon laquelle « **l'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques est due à l'absence d'arrimage des politiques publiques avec les documents budgétaires** » est confirmée.

#### **B.) Vérification de l'hypothèse relative à la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques :**

Le graphique N°2 nous informe sur la cause réelle du non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par certains gestionnaires. A travers nos questionnaires, deux causes ont été émises à savoir : l'inaptitude de certains acteurs dans la mise en œuvre des procédures

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

d'exécution des dépenses publiques et une mauvaise prévision budgétaire. De nos enquêtes, il en ressort que la première cause a récolté un pourcentage d'adhésion de 83%, ce qui est au-delà du seuil de 50% initialement prévu. Ainsi, l'hypothèse n°2 selon laquelle « **la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques s'explique principalement par l'inaptitude de certains gestionnaires dans la mise en œuvre des dépenses publiques** » est confirmée.

## **Section 2 : Suggestions et conditions de mise en œuvre**

Cette dernière section présente les recommandations ainsi que leurs conditions de mise en œuvre émises par rapport à notre étude en vue de résoudre les problèmes identifiés tout en respectant l'atteinte des objectifs visés.

### **Paragraphe 1 : Suggestions.**

#### **A.) Suggestions relatives au problème spécifique n°1 :**

Concernant le problème spécifique n°1 relatif à l'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques, nous émettons les propositions ci-après afin de l'atténuer :

- Définir un profil d'évolution des dépenses, en termes réels, dans le cadre budgétaire à moyen terme ;
- Rendre ce profil d'évolution des dépenses aussi contraignant que possible à tous les ministères et institutions de l'Etat et en faire un élément central des prévisions économiques ;
- Assurer la transparence dans le processus de programmation budgétaire, en faisant étroitement correspondre les budgets avec les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement ;
- Revoir tous les programmes de dépenses, y compris les programmes dits « obligatoires » du fait de la législation, sans limiter les analyses coûts- avantages aux dépenses « discrétionnaires » ;
- Prévoir des réductions de dépenses en cas de moins-values de recettes publiques ;
- Assurer l'existence d'un débat inclusif, participatif et réaliste sur les choix budgétaires ;
- Amener tous les ministères et institutions de l'Etat à prendre en compte les objectifs de prévision de recettes en année N+1, lors de l'élaboration des documents budgétaires afin de calibrer les dépenses publiques aux objectifs de recettes prévus dans le cadre de l'année N+1 ;
- Veiller à l'équilibre homogène entre les prévisions de dépenses et de recettes publiques.

### **B.) Suggestions relatives au problème spécifique n°2 :**

Concernant le problème spécifique n°2 relatif à la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques, nous émettons les propositions de solutions ci-après afin d'atténuer le plus possible les effets de ce problème sur la gestion du budget. Il faut à cet effet :

- Effectuer un examen minutieux de toutes les dépenses budgétisées ;
- Instaurer des incitations institutionnelles ;
- Réaliser des formations régulières à l'endroit du personnel en ce qui concerne les procédures d'exécution des dépenses publiques ;
- Contrôler et réduire les procédures de paiement sans engagements et ordonnancements ;
- Tenir compte du profil des responsables pour les nommer ;
- Mettre en place un système de sanction et l'appliquer rigoureusement.

### **C.) Suggestions à l'endroit de l'Etat Béninois :**

Il convient aussi bien, que l'Etat béninois prenne quelques dispositions à son niveau, pour contribuer à la bonne marche de la gestion des crédits budgétaires. Par conséquent, il revient à l'Etat béninois de :

- Promouvoir l'intégrité et la qualité des prévisions et plans budgétaires ainsi que de l'exécution du budget ;
- Planifier, gérer et surveiller activement l'exécution du budget ;
- S'assurer que la performance, l'évaluation et l'optimisation des ressources font partie intégrante du processus budgétaire ;
- Favoriser l'existence d'une relation de travail étroite entre l'autorité budgétaire et les autres institutions du gouvernement ;
- Exiger un compte rendu des finances publiques de manière exhaustive, précise et fiable de la part de chaque ministère et institution de l'Etat.

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

## **Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre.**

Afin que les suggestions ci-dessus énumérées puissent être bénéfiques au Ministère de l'Economie et des Finances, il va de soit d'émettre quelles que conditions de mises en œuvre.

### **A.) Condition de mise en œuvre relative à la Suggestion N°1 :**

- Le profil d'évolution des dépenses devra être déterminé sur la base d'une estimation prudente de la croissance tendancielle et des recettes fiscales ;
- Procéder à la Création des services au sein de chaque ministères dépensiers, dont l'unique but consiste à assurer le suivi et l'analyse des prévisions budgétaires ;
- Définir au-delà du cycle annuel classique, les aspects du processus de budgétisation s'inscrivant dans une perspective à moyen terme ;
- Organiser et structurer les crédits budgétaires de sorte qu'ils reflètent correctement les objectifs nationaux ;
- Faciliter la participation des parlementaires, des citoyens et des organisations de la société civile à un débat franc sur les principales priorités, les coûts d'opportunités et l'optimisation des ressources ;
- Apporter des précisions sur les coûts et avantages relatifs de la gamme étendue de programme de dépenses publiques.

### **B.) Condition de mise en œuvre relative à la Suggestions N°2 :**

- Veiller à ce qu'il est, l'homme qu'il faut à la place qu'il faut ;
- Exiger un plan de travail annuel (PTA) et assurer sa mise en exécution, de façon effectif et rigoureuse ;
- Instaurer des primes, des avantages en nature en vue d'encourager les différents acteurs dans l'exercice de leurs fonctions ;
- S'assurer que tous les acteurs intervenants dans la mise œuvrent des dépenses publiques suit formellement et assidument les formations organisées à leurs intentions.

### **C.) Condition de mise œuvre relative à la Suggestions N°3 :**

- Investir en permanence dans les compétences des membres du personnel et dans leur capacité à s'acquitter dûment de leurs rôles respectifs, que ce soit au sein d'un ministère fonctionnel ou d'une autre institution en prenant en compte les expériences, usages et normes au niveau national tout comme international ;
- Renforcer le rôle joué par les systèmes de contrôle interne et de contrôle externe en matière de vérification de la qualité du rapport coût-efficacité de chaque programme ;
- Structurer avec prudence, en contrôlant et en suivant les décaissements, et en délimitant de façon claire les rôles, attributions et habilitations de chaque institution et de chaque responsable ;
- Préparer et examiner de très près les rapports d'exécution du budget, notamment en cours d'exercice et après vérification des comptes, en fin d'exercice. Ces rapports jouent un rôle fondamental en matière de transparence et peuvent délivrer, dans la mesure où ils sont bien conçus, des messages utiles sur la performance et l'optimisation des ressources en vue d'éclairer les futures affectations budgétaires ;
- Faire preuve d'exhaustivité et d'exactitude, lors de l'élaboration des documents budgétaires, en ce qui concerne les différentes données relatives aux dépenses et aux recettes de l'administration nationale, sans omettre ni dissimuler aucun chiffre et sur la base de lois, des règles ou déclarations qui garantissent la sincérité du budget ;
- Tenir une comptabilité qui montre l'ensemble des coûts de financement et avantages liés aux décisions budgétaires, notamment les incidences sur les actifs et passifs financiers ;
- Faire le bilan, périodiquement, de l'ensemble des dépenses et réévaluer leur conformité avec les objectifs budgétaires et les priorités nationales.

### **CONCLUSION :**

Le gouvernement béninois en vue d'assurer une bonne gestion des finances publiques, s'inscrit dans la logique de la poursuite des objectifs suivants : consolider la mobilisation des recettes publiques ; poursuivre une gestion prudente des dépenses publiques de façon à tendre vers le respect de la plupart des critères de convergence communautaire et inhiber toutes formes de failles dans la procédure d'exécution du budget en vue de rentabiliser ses investissements. Eu égard à tout cela, les crédits budgétaires méritent une attention particulière lors de leurs utilisations, à travers la mise en œuvre de la procédure d'exécution des dépenses publiques.

Ainsi, l'état des lieux réalisé sur les différentes activités entrant dans la gestion des dépenses publiques, laisse apparaître non seulement une inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques, mais aussi une faible maîtrise des procédures budgétaires par certains gestionnaires de la chaîne des dépenses. En résumé, ceci conduit à une consommation non optimale des crédits engrangés dans le cadre des dépenses publiques.

Face à une telle situation, il est primordial de prendre des mesures régulatrices, en vue d'optimiser cette gestion des finances publiques. Dans cette logique, il est idéal de procéder à la résolution de ce problème, à travers en amont, l'identifier des causes réelles des différents problèmes répertoriés, à partir du traitement des données qualitatives tout comme quantitatives recueillies et en aval, émettre des propositions de solutions.

Dans ce dynamisme, comme propositions de suggestion, nous pouvons énumérer entres autres :

- ❖ Amener tous les ministères et institutions de l'Etat à prendre en compte les objectifs de prévision de recettes en année N+1, lors de l'élaboration des documents budgétaires afin de calibrer les dépenses publiques aux objectifs de recettes prévus dans le cadre de l'année N+1 ;
- ❖ Instaurer des incitations institutionnelles ;
- ❖ Réaliser une formation régulière à l'endroit du personnel en ce qui concerne les procédures d'exécution des dépenses publiques ;
- ❖ Mettre en place un système de sanction et l'appliquer rigoureusement ;
- ❖ S'assurer que la performance, l'évaluation et l'optimisation des ressources font partie intégrante du processus budgétaire.

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

Par ailleurs, en dépit de tout ce qui a été réalisé dans le cadre de notre recherche, il convient de préciser que notre étude demeure encore statique, en raison de la spécificité du sujet ; de l'insuffisance relative à nos analyses peu approfondies et de notre vision partielle sur les méthodes et moyens à mettre en œuvre pour résorber les problèmes identifiés.

En récapitulatif, chacune de ces limites mise en lumière représente une invite pour la poursuite de notre recherche vers de nouvelles perspectives telles que : l'analyse de la prévention et de la gestion des arriérés de dépenses publiques ; l'appréciation de la pertinence des critères d'évaluation des politiques publiques; l'allocation budgétaire entre régions.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- ✚ Agence Canadienne de Développement International (1981), « *Guide d'utilisation de la méthode du cadre logique dans la gestion et l'évaluation des projets de coopération de l'ACDI* », pp.128 et 134 ;
- ✚ ANTHONY (1998), « *contribution à l'amélioration du système de gestion budgétaire à la mairie de cotonou* », Mémoire-online, p2 ;
- ✚ ARDOIN-JORDAN (1995), « *La gestion budgétaire des systèmes financiers décentralisés : cas de la FECECAM-BENIN* », Mémoire 2010, p3 ;
- ✚ BOUQUIN H. (1998), « *Le contrôle de Gestion* », 3<sup>ème</sup> édition, Paris, p406 ;
- ✚ Commission de l'Union Européenne (in J-L BŒUF), « *L'évaluation des politiques publiques* », op. cit. p.34 ;
- ✚ DUVERGER M. (1995), « *Finances Publiques* », Presse Universitaire de France, THEMIS ;
- ✚ <https://fr.wikipedia.org/wiki/macroéconomie> approfondie-Equilibre, déséquilibre, circuit/  
Frédéric P. (1982), visité le 29 Octobre 2016 à 13h 37min ;
- ✚ <http://w.w.w.portail-ie.fr/lexiques/read/34/> définition de la politique publique/Yves Meny et Jean Claude Thoenig, visité le 29 Octobre 2016 à 13h13min ;
- ✚ Nioche et Poinard (1984) et Knoepfel et al. (2006), « *Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement* », collection A savoir, p15 ;
- ✚ OCDE (2015), « *Recommandation du conseil sur la Gouvernance Budgétaire* », p7 ;
- ✚ PERECHO C. – LEURION J. (1976), « *La gestion budgétaire des systèmes financiers décentralisés : Cas de la FECECAM- BENIN* », Mémoire 2010, p2 ;
- ✚ SELMER C. (2003), « *Construire et défendre son budget : outils, méthodes et comportement* », Paris, DUNOD ;
- ✚ TOMMASI D.(2010), « *Gestion des dépenses publiques dans les pays en développement* », collection A Savoir ;
- ✚ « *III. Rationaliser les dépenses publiques* », Etudes économiques de l'OCDE 1 / 2004 (n°1), p.63-102.
- ✚ Document de Présentation de la Direction Générale du Budget ;
- ✚ Guide d'Exécution des Dépenses Publiques, MEFD (Novembre 2014) ;
- ✚ La Nouvelle Gestion Budgétaire : l'Expérience des Budgets Programme au Bénin ;
- ✚ Les Politiques Publiques et les Allocations de Ressources Budgétaires.

## **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

- ✚ Arrêté N°100 / MEF /DC /SGM du 18 Février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGB ;
- ✚ Décret N°2000-601 du 29 Novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget général de l'Etat ;
- ✚ Décret N°2016-421 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- ✚ Loi organique n°86-021 du 26 Septembre 1986 relatives aux lois de Finances ;
- ✚ Note de service N°0809 / MEFPD/ CAB/ SGM/ DGB/DEB portant attributions, organisation et fonctionnement de la direction de l'exécution du Budget (DEB) de la DGB ;
- ✚ Document de Programmation Budgétaire et Pluriannuelle 2016-2018 ;
- ✚ Rapport Economique et Financier (Octobre 2014) ;
- ✚ Rapport Economique et Financier (Décembre 2015).



# ANNEXES

## Annexe n°1 : Guide d'entretien N°1.

Bonjour Monsieur, Madame...

Cet entretien d'une durée déterminée de 45 minutes, s'inscrit dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin d'étude portant sur le thème suivant: « Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin ». A cet effet, nous aimerions recueillir votre opinion et votre clairvoyance sur un certain nombre d'éléments relatifs à l'objet de notre étude :

- ❖ Historique de la direction générale du budget (DGB) ;
- ❖ Structure organisationnelle ;
- ❖ Mission de la DGB ;
- ❖ Moyens mis en œuvre pour la réalisation effective des activités ;
- ❖ Conditions de travail.

## **Annexe n°2** : Guide d'entretien N°2.

Merci de bien vouloir répondre aux questions ci-après :

- 1-) Qu'est-ce que le crédit budgétaire ?
- 2-) Comment les crédits budgétaires sont-ils élaborés ?
- 3-) Quels sont les différents types de crédits budgétaires ?
- 4-) Quelle importance accordez-vous au système de gestion des crédits budgétaires ?
- 5-) Comment mesurez-vous vos progrès en terme de réalisation au regard des objectifs de performance établie ?
- 6-) Quel facteur explique la non atteinte des objectifs fixés ?
- 7-) Avez-vous des propositions de solution sur les différentes failles du système de gestion des crédits budgétaires ?

## Annexe n°3 : Questionnaire de recherche.

### Questionnaire d'enquête:

Bonjour Mlle, Mme, M .....

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en Comptabilité Audit et Contrôle de Gestion à la Faculté des Sciences Économique et de Gestion (FASEG) de l'Université d'Abomey-Calavi (UAC), nous avons l'honneur de vous soumettre ce questionnaire d'enquête, dans l'espoir d'obtenir des éléments de réponse pouvant nous permettre de réaliser notre recherche sur la thématique : « **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin** ». Les données recueillies à partir du présent questionnaire, viendront appuyer nos analyses réalisées dans le cadre de notre mémoire et permettront de confirmer celles-ci.

A cet effet, nous vous remercions d'avance pour votre collaboration.

I- Quelle est la cause de l'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques ?

Absence d'arrimage des politiques publiques avec les documents budgétaires.

Non prise en compte des orientations gouvernementales par certains ministères sectoriels lors des prévisions budgétaires.

Autres réponses.....

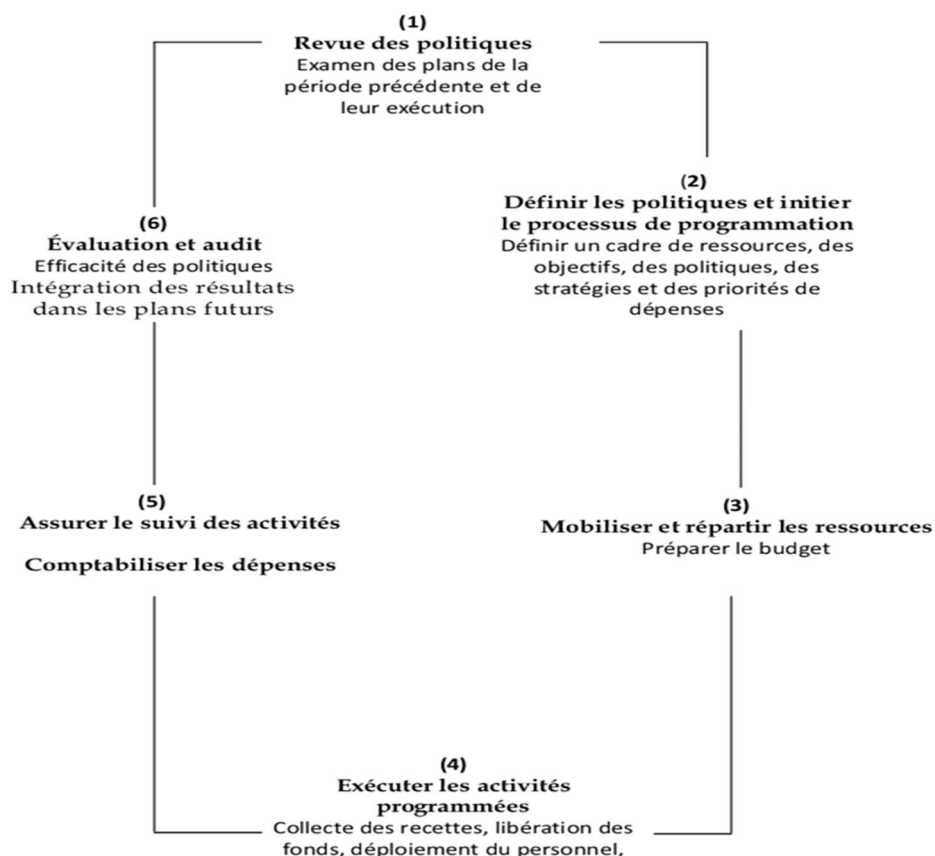
II- A votre avis, quel facteur explique la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par les gestionnaires ?

Inaptitude de certains acteurs dans la mise en œuvre des procédures d'exécution des dépenses publiques.

Mauvaise prévision budgétaire.

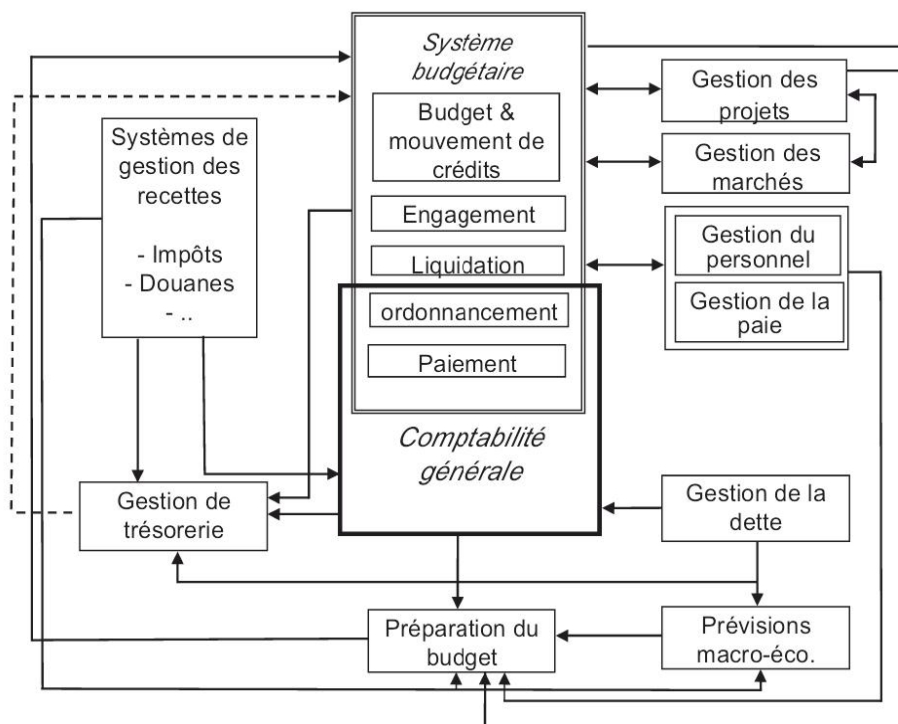
Autres réponses.....

**Annexe n°4 :** Schéma représentatif des étapes d'élaboration d'une politique publique.



**Source :** World Bank (2002), lignes directrices pour l'amélioration de la gestion budgétaire et financière dans le secteur public.

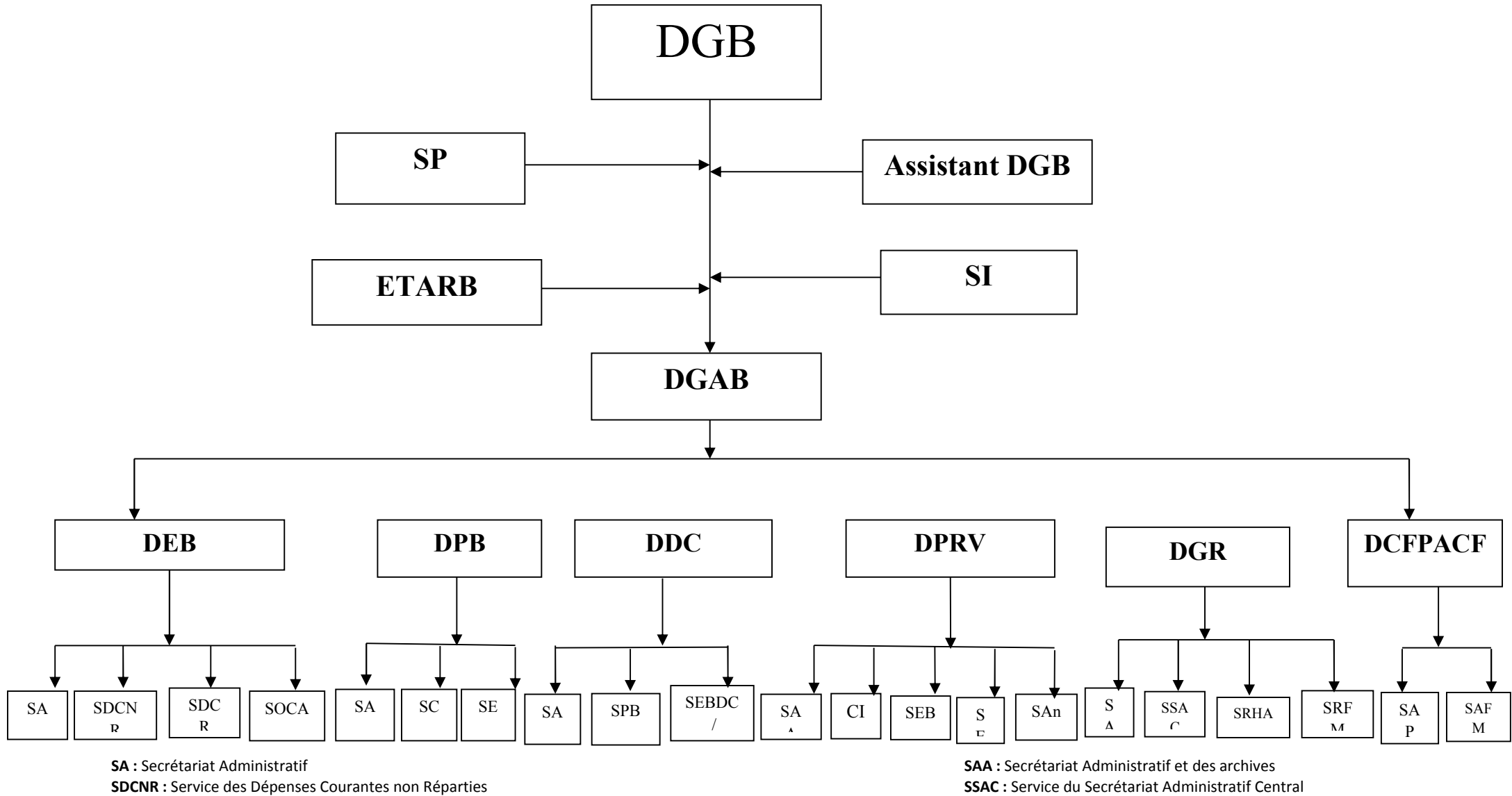
## Annexe n°5 : Principaux systèmes de gestion des finances publiques.



**Source :** Daniel TOMMASI (2010), La gestion des dépenses publiques dans les pays en développement, collection A Savoir.

# Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.

## Annexe N°6 : Organigramme de la Direction Générale du Budget.



# Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.

---

**SDCR** : Service des Dépenses Courantes Réparties

**SOCA** : Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative

**SC** : Service de la Centralisation

**SE** : Service des Etudes et de la statistique

**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.

**SRHA** : Service des Ressources Humaines et des Archives

**SRFM** : Service des Ressources Financières et du Matériel

**SAP** : Service des Affaires Pédagogiques

**SAFM** : Service des Affaires Financières et du Matériel

**Source** : Nous-mêmes, adapté de l'AOF de la Direction Générale du Budget (Janvier 2016).

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

## TABLE DES MATIERES :

AVERTISSEMENT .....	i
DEDICACE .....	ii
REMERCIEMENT .....	iv
SIGLES ET ABREVIATIONS .....	v
GLOSSAIRE .....	vi
LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET GRAPHIQUES .....	viii
SOMMAIRES.....	ix
INTRODUCTION .....	1
CHAPITRE 1: CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE.....	3
Section 1 : Présentation du cadre institutionnel de l'étude .....	3
Paragraphe 1 : Historique, Mission et Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) : .....	3
A.) Historique: .....	3
B.) Mission et Etude des attributionsdu Ministère : .....	4
C.) Organisation et fonctionnement du ministère : .....	6
Paragraphe 2 : Présentation de la Direction Générale du Budget (DGB).....	6
A.) Historique: .....	6
B.) Missions: .....	7
C.) Attributions et Organisation de la Direction Générale du Budget (DGB): .....	7
1) Attribution:.....	7
2.) Organisation:.....	8
D) Présentation des directions directement rattachées à la thématique de notre étude .....	8
1-) Direction de Préparation du Budget (DPB): .....	8
1-1.) Attribution: .....	8
1-2.) Organisation:.....	9
2-) Direction de l'Exécution du Budget (DEB): .....	9
2-1.) Attributions:.....	9
2-2.) Organisation:.....	9
3.) Direction des Dépenses en Capital (DDC): .....	9
3-1.) Attributions:.....	9

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

3-2.) Organisation:.....	10
4.) Direction de la Gestion des Ressources (DGR): .....	10
4.1) Attribution:.....	10
4.2) Organisation: .....	10
E.) Présentation des ressources de la Direction Générale du Budget :.....	11
1-) Les Ressources Humaines : .....	11
2.) Source de financement des activités de la Direction Générale du Budget:.....	11
3-) Quelques applications informatiques utilisées par la DGB :.....	12
Section 2 : Expériences et Constats de Stage.....	13
Paragraphe 1 : Expériences de stage. ....	13
A.) Direction de l'Exécution du Budget (DEB) : .....	13
B.) Direction des Dépenses en Capital : .....	13
C.) Direction des Pensions et des Rentes Viagères : .....	14
Paragraphe 2 : Constats de stage.....	14
A.) Inventaire des problèmes : .....	14
B.) Inventaire des atouts : .....	14
C.) Compétences acquises : .....	16
CHAPITRE 2: Cadre théorique de l'étude et méthodologie du travail.....	17
Section 1 : Cadre théorique de l'étude. ....	17
Paragraphe n°1 : Problématique et intérêt du sujet.....	17
A.) Problématique : .....	17
B.) Intérêt de l'étude : .....	18
Paragraphe n°2: Objectifs de l'étude. ....	19
A.) Objectif général :.....	19
B.) Objectifs spécifiques : .....	19
Paragraphe 3 : Revue de littérature.....	19
A.) Clarification conceptuelle: .....	19
B.) Procédure d'Elaboration du Budget :.....	21
1.) Le Cadrage Macro Economique.....	21
2.) La Procédure de la Répartition des Ressources Prévisionnelles.....	22
3.) La Préparation et l'Adoption de la Proposition de Projet de Budget.....	22
4.) Examen du Budget par le Parlement .....	23
5.) Exécution du Budget .....	23

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

C.) Les Principes Budgétaires: .....	24
D.) Les différents types de dépenses budgétaires : .....	26
E.) Procédure d'exécution des dépenses publiques : .....	26
1-) Les Acteurs du Circuit de la Dépense:.....	26
2-) Différents types de procédures d'exécution des dépenses publiques : .....	27
2-1.) Procédure Normale:.....	28
2.1.1.) L'Engagement de la Dépense.....	28
2.1.2.) La Liquidation de la Dépense.....	29
2.1.3.) L'Ordonnancement de la dépense .....	29
2.1.4.) Le paiement.....	29
2-2.) La procédure exceptionnelle: .....	31
2.2.1.) Dépense Exécuté par Ordre de Paiement (OP).....	31
2.2.2.) Dépense Exécuté par Engagement-Ordonnancement.....	32
2.2.3.) Dépense Exécuté par Délégation-Ordonnancement.....	33
3.) Contrôle des Finances Publiques.....	33
4.) Règles pour Garantir un Contrôle Efficace.....	34
5.) Conditions d'un bon contrôle.....	35
F.) Formulation des hypothèses : .....	35
Section2 : Méthodologie de Recherche. ....	36
A.) Dimension empirique : .....	36
1-) Objectif de l'enquête et identification de la population mère .....	36
2.) Choix de l'outil de collecte de données .....	37
2-1.) Entretien: .....	37
2-2.) Le questionnaire : .....	37
2-3.) La recherche documentaire : .....	38
3-) Technique de dépouillement et de présentation des données :.....	38
B.) Dimension théorique : .....	38
C.) Difficultés rencontrées : .....	39
D.) Limites des données collectées : .....	39
CHAPITRE 3 : CADRE EMPIRIQUE DE L'ETUDE. ....	40
Section1: Présentation, Analyse des données et Vérification des hypothèses. ....	40
Paragraphe 1 : Présentation des données. ....	40

# **Problématique de la consommation des crédits budgétaires : Cas du Bénin.**

---

A.) Collecte des données relatives à l'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques:.....	40
B.) Collecte des données relatives à la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par certains gestionnaires: .....	41
Paragraphe 2 : Analyse des données.....	42
Paragraphe 3: Vérification des hypothèses.....	48
A.) Vérification de l'hypothèse relative à l'inadéquation entre les prévisions budgétaires et les politiques publiques.....	48
B.) Vérification de l'hypothèse relative à la non maitrise des procédures d'exécution des dépenses publiques .....	48
Section 2: Suggestions et conditions de mise en œuvre .....	50
Paragraphe 1: Suggestions.....	50
A.) Suggestions relatives au problème spécifique n°1.....	50
B.) Suggestions relatives au problème spécifique n°2 .....	51
C.) Suggestions à l'endroit de l'Etat Béninois.....	51
Paragraphe 2: Conditions de mise en œuvre .....	51
A.) Conditions de mise en œuvre relatives à la suggestion n°1 .....	52
B.) Conditions de mise en œuvre relative à la suggestion n°2.....	52
C.) Conditions de mise en œuvre relatives à la suggestion n°3 .....	52
CONCLUSION : .....	54
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES : .....	56
ANNEXES	
TABLE DES MATIERES.	