



REPUBLIQUE DU BENIN
.....
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA
RECHERCHE SCIENTIFIQUE
.....
UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI (U.A.C)
.....



ECOLE NATIONALE D'ECONOMIE APPLIQUEE ET DE MANAGEMENT
(E.N.E.A.M)

Mémoire de fin de formation Du cycle II

Diplôme d'Ingénieur Statisticien Economiste

Option : Economie appliquée

Filière : Statistique

Thème :

***REGLE D'OR DES FINANCES PUBLIQUES ET
CROISSANCE DE LONG TERME DE L'ECONOMIE
BENINOISE***

Réalisé et soutenu par :

ALLADAYE Alban Romaric

Sous la Direction de :

Grégoire O. BALARO

Enseignant-Chercheur à l'ENEAM

Décembre 2014

L'Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management (ENEAM) n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux idées émises dans ce mémoire ; celles-ci doivent être considérées comme propres à l'auteur.

DEDICACES

- *A mon père, **Appolinaire ALLADAYE**, en témoignage de ma profonde reconnaissance pour vos lourds sacrifices consentis dans mon éducation. Veuillez trouver ici, un début d'accomplissement de vos désirs.*

- *A ma mère, **Rosalie ZOHOU**, pour toute l'affection dont vous m'avez comblée. Recevez en cette occasion, le couronnement de vos moments de joies et de peines.*

- *A mes frères **Arron, Fidèle** pour votre soutien indéfectible.*

- *A ma sœur **Aurore**, pour ton soutien moral.*

- *A tous mes amis.*

REMERCIEMENTS

La réalisation du présent document de recherche ne serait effective sans la participation de plusieurs personnes que nous tenons à remercier très sincèrement. Qu'elles trouvent ici, l'expression de notre profonde gratitude. Nous pensons à :

- **M. Grégoire BALARO**, notre tuteur de mémoire qui a pu diriger le présent travail de recherche en dépit de ses nombreuses contraintes.

- **M. Patrick VILLIEU**, professeur chercheur au laboratoire d'économie de l'université d'Orléans pour les orientations pratiques et les revues documentaires mises à notre disposition.

- **M. Alexandru MINEA**, professeur chercheur de CERDI (Université d'Auvergne) à Clermont-Ferrand pour sa disponibilité à partager son expertise sur le présent thème de recherche.

- A tous **nos professeurs** de l'ENEAM, nous adressons aussi nos profonds remerciements pour la formation de qualité acquise.

SOMMAIRE

<i>INTRODUCTION GENERALE</i>	1
<i>Chapitre 1 : Cadre théorique de l'étude</i>	3
Section 1 : Problématique, Objectifs et Hypothèses.....	3
Section 2 : Revue de littérature théorique et empirique.....	5
Section 3 : Démarche méthodologique de recherche.....	8
<i>Chapitre 2 : Mécanisme du régime budgétaire et concept de la règle d'or</i>	13
Section 1 : Mécanisme du régime budgétaire en place au Benin.....	13
Section 2 : Analyse comparative des principaux instruments budgétaires.....	27
Section 3 : Concept de la règle d'or et champ d'application.....	35
<i>Chapitre 3 : Modélisation de l'impact de la règle d'or des finances publiques sur la croissance au Benin</i>	39
Section 1 : Spécification du modèle	39
Section 2 : Présentation des résultats et simulations.....	40
Section 3 : Analyse de l'impact de la règle d'or des finances publiques sur la croissance de long terme.....	43
<i>CONCLUSION ET SUGGESTIONS</i>	48

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

<u>Tableau 1</u> : Résultats de l'estimation en absence de la règle d'or.....	40
<u>Tableau 2</u> : Résultats de l'estimation en présence de la règle d'or.....	44
<u>Tableau 3</u> : Résultats de la simulation en absence de la règle d'or.....	42
<u>Tableau 4</u> : Résultats de la simulation en présence de la règle d'or.....	45
<u>Graphique 1</u> : Evolution comparée des recettes totales et dépenses publiques...28	
<u>Graphique 2</u> : Evolution comparée de dette publique et dépenses publiques.....	30
<u>Graphique 3</u> : Evolution comparée du ratio de solde budgétaire de base sur PIB et dette publique sur PIB.....	34

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

AID	: Association Internationale de Développement
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l’Afrique de l’Ouest
BGE	: Budget Général de l’Etat
CNE	: Commission Nationale de l’Endettement
DGAE	: Direction Générale des Affaires Economiques
EVIIEWS	: Econometric Views
FAD	: Fonds Africain au Développement
FCFA	: Franc des Communautés Financières d’Afrique
IADM	: Initiative d’Annulation de la Dette Multilatérale
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economique
PIB	: Produit Intérieur Brut
PIIGS	: Portugal- Italie- Irlande- Grèce- Espagne
PSC	: Pacte de Stabilité et de Croissance
TOFE	: Tableau des Opérations Financières de l’Etat
UE	: Union Européenne
UEMOA	: Union Economique Monétaire Ouest Africaine

Résumé

La règle d'or des finances publiques correspond à une règle budgétaire qui autorise les déficits publics pour le financement des projets d'investissement public. Elle est utilisée de manière informelle dans bon nombre de pays occidentaux frappés par la crise récente de la zone Euro. Nous nous sommes intéressés dans ce document à étudier l'opportunité d'une telle règle sur la croissance de long terme au Bénin.

Pour ce faire, nous sommes partis d'un modèle théorique simple pour simuler le choc de dette publique sur la croissance de long terme.

Nous avons pu constater que l'application d'une règle d'or faisait baisser le taux de croissance de long terme en régime permanent au Bénin.

Abstract

The golden rule of public finance approves government deficit if only debt is consumed for public investment projects. This rule is used on informal way by some European countries hit by the recent Euro zone crisis. In this paper, we are looking for studying opportunity for Beninese government to adopt this rule. Thus, we consider a simple theoretical growth model to deal with long term public debt. This allows simulation of public debt effect on Beninese long term growth.

We notice that applying golden rule reduced long term economic growth in Benin economy.

INTRODUCTION GENERALE

L'une des questions majeures dans le débat de politique économique depuis plusieurs décennies est l'efficacité de la politique budgétaire dans la régulation de l'activité économique.

Le traité de Maastricht et le Pacte de stabilité et de croissance ont institué des règles budgétaires qui limitent les déficits (à 3% du PIB) et la dette publique (à 60% du PIB) dans la zone euro. De la même manière, les pays de l'UEMOA ont adopté en 1999, un pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité. Ceci a pour but principal d'imposer des contraintes aux politiques budgétaires nationales de manière à préserver la crédibilité et la convertibilité de leur monnaie commune. Certains auteurs à l'instar de Modigliani et al (1998), Creel et Fitoussi (2002) Blanchard et Giavazzi (2003) se sont inquiétés des risques fâcheux sur l'investissement public et la croissance potentielle à travers l'application de ces pactes de convergence.

Dans un contexte où les dépenses improductives (en particulier les salaires) sont difficiles à réduire et les impôts difficiles à augmenter, l'ajustement budgétaire peut se faire au détriment des dépenses d'infrastructures. Or, celles-ci sont essentielles à la croissance de long terme.

Dans cette perspective, ces auteurs ont proposé l'adoption de la règle d'or permettant aux gouvernements de recourir à la dette publique, tant que celle-ci est consacrée aux dépenses publiques d'investissement. Il ne devrait pas y avoir de contraintes à l'endettement public pour le financement des dépenses d'investissement de l'Etat. En ce sens, la règle d'or relèverait un intérêt pour les

gouvernements. L'endettement présent d'un pays pourrait se faire sans compromettre les générations futures si celles-ci tirent parti d'un supplément de croissance induit par les investissements présents.

Cependant, les propositions de ces auteurs méritent d'être réétudiées dans une structure d'équilibre général. C'est dans cette optique que nous nous sommes proposés d'analyser pour le cas du Bénin, l'impact de l'application d'une telle règle d'or sur la croissance de long terme.

Le présent document s'articule autour de trois chapitres. Le premier chapitre décrit le cadre théorique de l'étude où il sera question de montrer la pertinence du sujet. Le deuxième chapitre est consacré aux pratiques budgétaires et au concept de la règle d'or. Enfin le troisième chapitre portera sur la modélisation de l'impact des déficits budgétaires sur la croissance à long terme.

Chapitre 1 :
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE

SECTION 1 : PROBLEMATIQUE, OBJECTIFS ET HYPOTHESES

Paragraphe 1 : Problématique

La question de la règle d'or est révélatrice de l'osmose qui se produit entre politique et gestion. Lors de la récente crise traversée par la zone euro, les « PIIGS » (Portugal, Italie, Irlande, Grèce, Espagne) ont été critiqués par de nombreux observateurs de la vie économique ainsi que d'autres Etats membres en raison de leur supposé laxisme budgétaire désigné comme l'origine de tous leurs maux. En effet dans une union monétaire, l'aléa moral ne peut être toléré par les acteurs qui respectent les règles communes. La crise de la zone euro a déclenché une vague d'austérité. En effet, le paradigme libéral a depuis la fin des années 1970, remplacé la logique keynésienne comme doctrine économique dominante. Ainsi, pour financer les déficits publics, la création monétaire n'est plus considérée comme une solution viable dans la mesure où cela crée l'inflation. En effet, ce phénomène en réduisant la valeur de la monnaie ne favorise pas l'épargne, ce qui incite donc à la consommation et permet donc à l'effet multiplicateur keynésien de fonctionner au mieux.

Ainsi, au début des années 1980, les Etats ont dû se tourner vers les marchés financiers pour financer leurs déficits. Dans cette logique, ils doivent présenter des garanties afin de pouvoir trouver des fonds facilement et à de faibles taux d'intérêt.

Ainsi, le Royaume-Uni a proposé une solution plus compréhensive au cours de cette période de morosité économique. Sur un cycle économique, le gouvernement

va emprunter uniquement pour investir et non pas pour financer les dépenses de fonctionnement. Cette solution permet donc à l'Etat de s'endetter pour des dépenses d'investissement mais pas pour des dépenses structurelles. En conséquence, il peut mener des politiques de relance de dépenses publiques en bas de cycle économique tant qu'il les compense par une politique d'austérité en haut de cycle. Cette règle d'or a le mérite d'intégrer les réalités de la vie économique et de ne pas contraindre les ménages et entreprises sous une chape d'austérité qui prolongerait inutilement les crises.

Pour résoudre durablement le problème du déficit, les gouvernements recourent souvent à la règle d'or dont l'efficacité est non garantie et qui pourrait engendrer des effets positifs et/ou négatifs en perspective. La politique budgétaire peut être discrétionnaire c'est-à-dire fixée librement par le parlement. Mais, le risque est assez grand pour une majorité d'augmenter les dépenses tout en limitant les impôts. D'où l'idée d'encadrer les budgets par des règles qui s'imposent aux gouvernants. Les normes permanentes et chiffrées contraignent alors le solde budgétaire, le niveau des dépenses et des recettes ou de la dette elle-même au niveau des Etats.

Quel serait donc le niveau d'efficacité de l'application d'une telle règle d'or dans les finances publiques au Bénin ?

Paragraphe 2 : Objectifs et Hypothèses

L'objectif général de notre étude est d'évaluer l'impact de règles budgétaires qui autorisent l'endettement pour l'investissement public sur la croissance de long terme au Bénin.

Plus spécifiquement, l'étude vise à :

- évaluer les effets du ratio de la dette publique sur la croissance en application ou non de la règle d'or au Bénin
- étudier l'efficacité d'une adoption de la règle d'or sur la croissance de long terme au Bénin

Pour approcher ces objectifs, les hypothèses suivantes sont formulées :

- Une augmentation permanente du ratio de dette publique réduirait le taux de croissance de l'économie en absence ou non de la règle d'or
- L'adoption d'une règle d'or devrait générer plus de croissance à long terme que le régime budgétaire actuel au Bénin

SECTION 2 : REVUE DE LITTERATURE THEORIQUE ET EMPIRIQUE

Le débat sur l'état des finances publiques et sur les risques que font peser les déficits budgétaires sur l'investissement et la croissance a été très virulent dans l'Union Européenne durant ces dernières années. Les travaux de la commission européenne (2003) soulignent que l'investissement public exprimé en pourcentage du PIB a reculé dans l'Union au cours de la dernière décennie. Cette tendance aurait contribué à réduire le potentiel productif des Etats-membres. Dans un contexte de finances publiques dégradées, l'application des règles budgétaires et fiscales dans la zone aurait contribué à l'affaiblissement de l'investissement public. Pourtant, la stratégie de Lisbonne plaide pour un renforcement de l'investissement public en vue d'améliorer le potentiel de croissance des économies européennes. C'est dans ce contexte que sont apparus des appels en faveur de l'inclusion d'une règle d'or des finances dans les mécanismes du PSC. Cette règle autorise le financement par endettement des dépenses publiques d'investissement afin d'éviter que les critères du Pacte réduisent trop fortement l'investissement public.

Musgrave (1939) envisageait la règle d'or comme le moyen de limiter l'endettement public, en réservant le financement par déficit budgétaire aux dépenses d'investissement. Cette règle s'appliquait de manière informelle en Allemagne ou de manière plus formelle en Grande Bretagne dans le « Code de stabilité budgétaire » par exemple.

L'application d'une règle d'or des finances publiques semble opportune aujourd'hui avec la crise de la zone euro. Kersten Kellerman (2007) dans ses travaux a adopté cette règle et la considère comme un moyen efficace de financer l'investissement public. En effet, les partisans de la règle d'or font valoir que le financement de l'investissement public par la dette crée des incitations favorables aux projets d'infrastructure publique. Ce qui contribue à la croissance de la demande et une augmentation de la productivité. Kopits (2001) souligne que la règle d'or peut être considérée comme une règle budgétaire « axée sur la croissance » qui évite d'imposer une charge indue liée à la conformité avec certains types de règles de politique budgétaire sur les coupes dans les dépenses publiques d'investissement. Le financement de l'investissement par la dette publique est en outre considéré comme étant en ligne avec le principe de l'avantage de l'imposition. Musgrave (1939) appelait ce principe : « pay as you use principle ». Ce principe est compatible avec une distribution intergénérationnelle (Yakita, 1994). En effet, si les dépenses courantes sont financées par les recettes fiscales et l'investissement par la dette publique, les contribuables actuels payent pour le courant des dépenses, mais les générations futures paieront pour le coût de l'emprunt puisqu'elles profitent de cet investissement. L'aspect de l'équité générationnelle a été discuté par Balassone et Franco (2000) et Kato (2002). Buchanan (1967) et Weingast et al. (1981) sont également intervenus sur cet aspect d'équité générationnelle du point de vue politique. Ils démontrent que le

financement des projets d'investissement par emprunt est moins coûteux aux yeux des potentiels électeurs que le financement par l'impôt. Par conséquent, l'instrument de financement a un impact potentiel sur le niveau efficace des investissements publics. Peletier et al. (1999) soutiennent que la règle d'or peut aider à éviter la tendance au sous-investissement stratégique.

Il existe néanmoins quelques arguments à l'encontre de la règle d'or. Une telle règle peut conduire à un biais en faveur de l'investissement physique au détriment du capital humain ou de la recherche (qui, dans les Comptabilités Nationales ne sont pas considérés comme des dépenses d'investissement). Par ailleurs, l'application de la règle d'or aux dépenses d'investissement brut (faute de disponibilité rapide et fiable des chiffres d'investissement net) conduirait à une augmentation substantielle des déficits. Ceci pourrait compromettre l'objectif de soutenabilité des finances publiques. Sur un plan plus théorique, Alexandru Minea et Patrick Villieu (2005, 2008, 2009) montrent que l'endettement public n'est pas un moyen efficace de financer les investissements publics, si l'on s'intéresse à la croissance de long terme. Pour la Deutsche Bundesbank (2005), la règle d'or apparaît vraisemblable. Néanmoins, de sérieuses réserves devraient être émises à l'égard de sa mise en œuvre. Robinson (1998) ressort les problèmes de comptabilisation posés par l'examen approfondi de la règle d'or. Les effets macroéconomiques de la règle d'or ont été étudiés récemment dans plusieurs travaux de recherche avec des résultats mitigés. Greiner et Semmler (2000) montrent une croissance négative à long terme dans la mise en œuvre classique de la règle d'or. Mais un régime plus souple qui permet en outre le paiement des intérêts par la dette donne toujours des effets positifs sur la croissance. Par contre, Agénor et Yilmaz (2011) après avoir simulé les effets de diverses règles budgétaires dans un cadre similaire conclut aux effets positifs de la règle d'or sur la

croissance à long terme. Ils affirment que ce résultat est dû à l'inexistence d'effet d'éviction interne dans le modèle d'étude.

SECTION 3 : DEMARCHE METHODOLOGIQUE DE RECHERCHE

Paragraphe 1 : Cadre d'analyse de l'étude

Le présent document s'intéresse à étudier l'effet d'un choc de dette publique sur la croissance à long terme. Cet effet dépend plus précisément de la manière dont l'économie absorbe ce choc.

Pour ce faire on considère un Gouvernement dont la contrainte budgétaire s'écrit :

$$\dot{b}_t = r_t b_t + g_t^p + g_t^c - \tau_t y_t \quad (1)$$

Où g^p représente les dépenses publiques productives.

g^c représente les dépenses publiques de consommation

τ représente le taux d'imposition proportionnel sur le revenu (y)

Soit le déficit primaire égal à : $g^p + g^c - \tau y$. Ce déficit peut être financé par émission de dette publique (\dot{b}), avec r le taux d'intérêt réel sur la dette.

Soit δ le ratio de déficit au revenu : $\dot{b}_t = \delta_t y_t$. La contrainte budgétaire (1) devient alors :

$$\delta_t y_t + \tau_t y_t = r_t b_t + g_t^p + g_t^c$$

Cette contrainte budgétaire pourrait être exprimée en pourcentage du PIB.

Si l'on pose :

$x_t \equiv g_t^p / y_t$ comme le ratio de dépenses productives,

$z_t \equiv \frac{g_t^c}{y_t}$ comme le ratio de dépenses de consommation

et $\theta_t \equiv b_t / y_t$ comme le ratio de dette publique.

La nouvelle contrainte budgétaire s'écrit : $\delta_t + \tau_t = r_t \theta_t + x_t + z_t$ (2)

Le stock de dette publique est connu à court terme. Les déficits publics peuvent donc apparaître comme une solution de financement des dépenses. En d'autres termes, impôt et déficit sont substituables dans la contrainte budgétaire du gouvernement.

Par contre, à long terme, la dette publique est endogène. La valeur du stock de dette publique en pourcentage du PIB (b/y) est égale, en régime permanent, au rapport entre le ratio de déficit et le taux de croissance de long terme (γ) :

$$\begin{aligned} \dot{b} = \delta y &\Rightarrow \frac{\dot{b}}{b} = \frac{\delta y}{b} = \gamma \\ \Rightarrow \delta y = b\gamma &\Rightarrow \frac{\delta y}{y} = \frac{b\gamma}{y} \Rightarrow \delta = \frac{b\gamma}{y} \\ \Rightarrow \frac{b}{y} &\equiv \theta = \frac{\delta}{\gamma} \quad (3) \end{aligned}$$

Où l'on supprime les indices temporels pour définir des grandeurs stationnaires.

En substituant la relation (3) dans la relation (2), on obtient à long terme :

$$\tau = \left(\frac{r}{\gamma} - 1\right) \delta + x + z \quad (4)$$

En régime permanent, la condition de solvabilité implique $\gamma < r$, le déficit n'est plus un moyen de financer les dépenses publiques. Par conséquent, impôt et déficit deviennent complémentaires dans la contrainte budgétaire du gouvernement.

La relation (4) peut être exprimée en termes de ratio de dette publique.

On sait que $\delta = \gamma\theta$ en régime stationnaire, donc en remplaçant cette expression dans la relation (4) on trouve : $\tau = (r - \gamma)\theta + x + z$ (5)

De façon équivalente à la relation (4), suivant la condition de solvabilité maintenue en régime permanent, le supplément de recettes permanentes procurées par la dette publique est forcément inférieur au supplément de dépenses permanentes occasionnées par la charge de la dette,

Soit $r\theta > \gamma\theta$ c'est-à-dire $(r - \gamma)\theta > 0$

Pour ce faire, on définit une fonction de production avec externalité de dépenses publiques productives, à la manière de Barro (1990) comme suit :

$$y = k_t^{1-\alpha} (g_t^p)^\alpha \quad (6)$$

Où y désigne le produit par tête, k désigne le stock de capital par tête, g^p les dépenses publiques productives par tête.

$1 - \alpha$ est l'élasticité du produit au capital par tête et α son élasticité aux dépenses publiques productives (ou d'investissement)

De plus, on définit une fonction standard d'utilité logarithmique comme suit :

$u = \int_0^\infty [\text{Log}(c_t) + \epsilon \text{Log}(g_t^c)] \exp(-\beta t) dt$ qui dépend donc de la consommation privée (c_t) et publique (g_t^c), avec ϵ le poids relatif accordé à la consommation publique et β le taux d'escompte.

En appliquant la méthode de résolution de Keynes-Ramsey à cette fonction d'utilité, on obtient le taux de croissance stationnaire :

$$\gamma = \alpha(1 - \tau)(x)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} - \beta \quad (7.1)$$

Où le taux d'intérêt réel est défini par la productivité marginale du capital privé, à savoir :

$$r = \alpha(1 - \tau)(x)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$$

La contrainte budgétaire du gouvernement s'écrit alors pour le long terme :

$$\tau = \beta\theta + x + z \quad (7.2)$$

Ainsi, l'impact d'une augmentation du ratio de dette publique sur la croissance dépendra de la variable d'ajustement (taxes, dépenses publiques de consommation et d'investissement) dans la contrainte budgétaire (7.2)

De façon plus claire, l'ajustement par le taux d'imposition donne par exemple :

$$\frac{d\tau}{d\theta} = \beta \text{ et } \frac{d\gamma}{d\theta} = \frac{d\gamma}{d\tau} * \frac{d\tau}{d\theta} = -\alpha\beta(x)^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$$

De façon similaire, on définit l'ajustement par les dépenses improductives et par les dépenses productives en prenant respectivement le produit de leurs dérivées par rapport au ratio de la dette publique sur le PIB et la dérivée du taux de croissance stationnaire par rapport à l'instrument d'ajustement choisi.

L'élasticité α sera estimée par les moindres carrés ordinaires de la relation de long terme qui est donnée par le modèle :

$$\text{Log}(y_t) = c(0) + (1 - \alpha)\text{Log}(k_t) + \alpha\text{Log}(g_t^p)$$

Le même cadre d'analyse de base est adopté pour l'analyse de la règle d'or. Ainsi, les effets d'induction sur la croissance à long terme pourront être comparés en vue de conclure sur l'opportunité ou la menace d'application de la règle d'or au Bénin.

Paragraphe 2 : Description des variables utilisées et source des données

Les données utilisées dans le cadre de ce présent document de recherche couvrent la période de 1986 à 2013. Elles proviennent du tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) établi par la DGAE en 2014. Il s'agit notamment :

- Des recettes fiscales et non fiscales
- La dette publique
- Les dépenses publiques courantes et d'investissement
- Le produit intérieur brut
- Le déficit global (base ordonnancement)
- Le solde budgétaire de base
- L'effectif de la population

Les variables qui ont servi à tourner notre modèle de base afin d'évaluer l'élasticité des dépenses publiques en capital sont tabulées comme suit :

Variabes	Libellés	Source
PIB_tete	Produit intérieur brut par tête	DGAE
FBCFPUB_tete	Formation brute de capital fixe des administrations publiques	DGAE
FBCFPRIV_tete	Formation brute de capital fixe des entreprises privées	DGAE

Le logiciel d'économétrie Eviews 5 est utilisé pour déterminer le paramètre du modèle.

Chapitre 2 :
**MECANISME DU REGIME BUDGETAIRE ET CONCEPT DE LA REGLE
D'OR**

SECTION 1 : MECANISME DU REGIME BUDGETAIRE EN PLACE AU BENIN

Paragraphe 1 : Débat sur la discipline budgétaire

A- Position des écoles néoclassique et keynésienne

Les écoles néoclassique et keynésienne s'opposent notamment sur le rôle que l'Etat doit jouer sur le marché et dans les activités économiques. Cette conception différente du rôle de l'Etat engendre deux visions de la problématique de la discipline budgétaire.

Selon la tradition classique du XIX^{ème} siècle représentée notamment par Adam Smith, David Ricardo et John Stuart Mill, l'Etat a un rôle limité et doit être tenu à l'écart des activités économiques privées. Il ne doit pas intervenir sur le marché car les déséquilibres se résorbent automatiquement par les forces du marché. L'Etat est réduit à sa fonction régaliennne qui est de préserver la stabilité de l'environnement économique et garantir le respect des droits de propriété. Tout ceci concourt pour l'Etat à assurer les conditions nécessaires pour le fonctionnement du marché. On parle souvent d'Etat gendarme. L'emprunt est à proscrire pour les classiques, parce qu'il permet à l'Etat de dépenser plus que ce qui lui est nécessaire pour assurer sa fonction (Novaresi, 2001). La gestion du budget public est assimilée à la gestion d'un ménage privé. Autrement dit, on ne doit dépenser que ce que l'on a, sous peine d'être mis en faillite.

La doctrine classique est remise en cause en 1936 par la publication de l'ouvrage de Keynes "La Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie", qui annonce une rupture quant au rôle de l'Etat. Selon Keynes, comme le marché n'est pas toujours capable d'atteindre le plein emploi, il appartient à l'Etat d'intervenir pour pallier les défaillances du marché, réduire les fluctuations économiques et promouvoir une croissance équilibrée. Le budget public devient un stabilisateur conjoncturel dans l'économie nationale. Il permet d'intervenir sur la demande. Si la demande effective est insuffisante pour assurer le plein emploi et que l'on se trouve dans une récession, l'Etat devra relancer cette demande en augmentant ses dépenses et/ou en prélevant moins d'impôt. Inversement, si l'économie est dans une phase de surchauffe, l'Etat devra diminuer ses dépenses et/ou augmenter les impôts afin de freiner la demande effective. On parle de politiques anticycliques. Pour les keynésiens, seul compte l'équilibre macroéconomique. L'équilibre budgétaire n'est plus une fin en soi. L'endettement devient donc un instrument qui permet d'atteindre le but principal, l'équilibre macroéconomique (Dafflon, 1998)

B- Arguments en faveur de la discipline budgétaire

Les arguments en faveur de la discipline budgétaire émanent essentiellement des classiques. Ils peuvent être catégorisés suivant plusieurs ordres :

D'un point de vue allocatif

La discipline budgétaire favorise l'allocation optimale des ressources et des choix rationnels. Concernant le financement des dépenses publiques et la taille que l'on souhaite donner à l'Etat, l'impôt est préférable à l'emprunt principalement pour deux raisons : l'illusion fiscale et la responsabilité budgétaire.

- L'emprunt induit un phénomène d'illusion fiscale

Plusieurs sortes de financement s'offrent à un gouvernement pour ses services collectifs, autrement dit pour transférer des ressources privées vers le secteur public : les impôts et les taxes, l'emprunt, la création monétaire.

Si un gouvernement finance ses prestations avec des impôts ou des taxes, il y a transfert réel et immédiat de ressources entre les citoyens et le gouvernement, sans contrainte d'un budget public équilibré. Les citoyens considèrent explicitement les coûts (hausse de leurs impôts) qu'une augmentation des services publics occasionne. Cette méthode de financement permet de rationaliser la décision et de retenir les appétits dépensiers de l'Etat.

L'emprunt implique quant à lui un transfert du secteur privé vers le secteur public qui est implicite, parce que décalé dans le temps et non précisé. Les citoyens peuvent oublier le coût réel des dépenses publiques, car la charge financière de l'emprunt sera supportée par les futurs citoyens-contribuables, le financement de la dépense est ainsi reporté (Tollison et Wagner, 1987)

L'emprunt cause donc une rupture temporelle dans la relation entre le cercle des bénéficiaires, les contribuables d'aujourd'hui, et le cercle des payeurs, les contribuables de demain ; c'est-à-dire qu'il y a rupture du lien entre une dépense et son financement, lien qui doit exister pour que la décision soit rationnelle. Cette situation induit ainsi un phénomène d'illusion fiscale, car les contribuables actuels ne ressentent pas le poids du financement.

Au contraire, le financement par impôt permet aux impôts de jouer leur rôle traditionnel de prix des politiques publiques offertes, car la dépense et son financement sont simultanés, la contrainte budgétaire étant fixée (Dafflon, 1998)

- L'emprunt public déresponsabilise le citoyen.

Selon l'école du Public Choice, les comportements des individus ne seront pas identiques face à un emprunt privé ou face à un emprunt public. Dans le cas d'un emprunt privé, l'individu contracte une responsabilité individuelle face à sa dette. S'il déménage, ses créanciers le poursuivront et s'il décède, ses héritiers pourraient devoir payer ses dettes.

Dans le cas d'un emprunt public, c'est toute la collectivité qui est supposée être responsable face à cette dette. Cette responsabilité n'est cependant pas réellement partagée par tous les membres de la collectivité en ce sens que ces derniers ne possèdent pas « une part individuelle » de responsabilité de la dette. En réalité s'il advenait qu'un résidant d'une collectivité ayant contracté une dette déménage, la dette collective ne suit pas ; de même s'il décède, ses héritiers non résidants ne doivent rien, car il n'y a pas de responsabilité individuelle face à la dette publique, mais une responsabilité collective, dans la limite politique de la collectivité s'étant endettée.

On peut donc supposer que les individus seront moins prudents et précautionneux face à un emprunt public que face à un emprunt privé. Cela pourrait donc conduire les politiciens à emprunter même quand les conditions pour un emprunt rationnel ne sont pas réunies. La déresponsabilisation des contribuables face à l'endettement public provoque l'illusion que la dette est moins coûteuse que l'impôt, les gouvernements auront donc plus tendance à y recourir (Buchanan, 1997).

Buchanan et al. (1987) développe l'argument suivant : un citoyen pourrait reconnaître une sorte de responsabilité morale individuelle vis-à-vis de sa collectivité s'il est associé de plein droit dans le processus de décision. Dans le cas d'un emprunt, il est nécessaire de distinguer deux groupes de citoyens : les citoyens ayant participé à la décision de s'endetter pour une dépense et ceux qui n'ont pas participé à cette décision, et qui n'ont peut-être même pas profité des retombées de

la dépense en question, soit la génération suivante. Les premiers ont sans doute une responsabilité morale individuelle face aux dettes contractées par leur collectivité, car ils ont participé au processus de prise de décision qui a engendré la dépense. Les deuxièmes, n'ayant pas participé à la décision, n'auront certainement pas cette responsabilité.

Le raisonnement ci-dessus s'effectue sous l'hypothèse d'absence de mobilité. Si on lève cette hypothèse, l'immigration devient possible. Selon Buchanan, un citoyen qui arriverait dans la collectivité dans la période qui suit la décision relative à la dépense aurait plus de responsabilité face à la dette de cette collectivité qu'un citoyen qui appartiendrait au deuxième groupe, la génération suivante. En clair, le nouvel arrivant, bien que n'ayant pas participé à la décision de contracter une dette, a choisi volontairement de s'installer dans cette collectivité, contrairement au deuxième groupe qui y est né. On peut dire que cette dette envers la collectivité fait partie intégrante du contrat qui lie le nouvel arrivant à la collectivité. Ce raisonnement n'est cependant cohérent qu'avec l'hypothèse d'une information parfaite. Il faut en effet que le nouvel arrivant connaisse la dette réelle de sa nouvelle collectivité afin de faire un choix rationnel.

Par contre, toujours en cas de mobilité, la déresponsabilisation du citoyen face à la dette publique peut engendrer des comportements stratégiques. Un citoyen peut être favorable à un financement par emprunt pour des dépenses publiques d'investissement, en profiter quelque temps, puis, lorsqu'un certain bénéfice en a été tiré, déménager vers une autre collectivité pour ne plus avoir à supporter le fardeau de la dette. Ces comportements ne sont cependant possibles que si la période de remboursement de l'emprunt excède la durée de vie du capital de production financé par ledit emprunt. Ainsi la distinction entre dépenses courantes (ou de fonctionnement) et dépenses d'investissement est essentielle. Dans le cas

des dépenses courantes, le raisonnement de Buchanan se renforce : une telle dépense ne devrait pas être financée par emprunt, car elle n'aura pas de retombées aussi longues que la période de remboursement de l'emprunt. Par contre une dépense d'investissement peut être financée par emprunt. Idéalement, la période de remboursement correspond à la durée de vie de l'investissement, compte tenu de sa dépréciation ou de l'obsolescence.

On le voit bien avec ces deux situations, la responsabilité morale individuelle face à un emprunt public n'est guère praticable si on lève les hypothèses restrictives comme l'information parfaite. On doit alors envisager une responsabilité morale de groupe soutenue par des règles constitutionnelles.

- L'emprunt réduit l'investissement privé.

Selon les auteurs classiques, l'emprunt public a un effet d'éviction, c'est-à-dire qu'il réduit, ou évince, les investissements privés. L'emprunt public provoque une diminution des fonds disponibles pour les agents privés et une hausse des taux d'intérêt due à l'augmentation de la demande de crédit. Cela engendre une diminution de l'investissement privé, et probablement du PIB. Toutefois, deux conditions sont nécessaires : (i) l'investissement est une fonction du taux d'intérêt ; (ii) on ne se situe pas dans une situation de trappe à liquidité, la demande de monnaie n'est donc pas parfaitement élastique. Cet argument est cependant plutôt théorique, les travaux empiriques sur le sujet ne parviennent pas à une conclusion unilatérale et définitive qui prouverait l'effet d'éviction (Novaresi, 2001).

D'un point de vue redistributif

- L'emprunt public est un fardeau pour les générations futures.

Selon les auteurs classiques, emprunter pour financer les dépenses courantes est un moyen pour le gouvernement de se faciliter la tâche en reportant le poids de la dépense publique sur les générations futures, car celles-ci doivent payer le service de la dette et son amortissement.

Buchanan reprend cette thèse classique et analyse dans ‘‘Public Principles of Public Debt’’ les effets redistributifs de la dette entre les générations. Il évalue le fardeau d’une dépense publique financée par emprunt en termes de sacrifice. Pour cela, il choisit de raisonner en termes de pertes d’utilité individuelle, car une analyse uniquement basée sur l’équilibre global de l’économie n’est pas pertinente dans ce cas-là. C’est pourquoi il tient compte de l’équilibre individuel (Buchanan, 1958). Selon lui, ce sont les contribuables futurs qui supportent la charge de la dette. En effet, leur revenu réel diminue, car ils doivent payer les intérêts et les amortissements, sans pour autant bénéficier des retombées de la dépense en question pour compenser le sacrifice consenti.

Cependant, si l’emprunt a été effectué pour des investissements productifs, leurs futurs contribuables en retireraient des bénéfices, et ces derniers devraient être comparés à la charge de la dette pour aboutir à un résultat net. Donc si la dette est contractée pour financer des investissements productifs, cela permet de répartir le coût de cette dépense entre les générations qui en bénéficient. Dans ce cas, on peut tolérer l’emprunt (Buchanan, 1958). En conséquence, la distinction entre dépense de consommation et dépense d’investissement est primordiale.

Notons que le remboursement d’une dette doit s’étaler sur une période correspondant à la durée de vie présumée du projet financé par emprunt. Si cette condition est réalisée, alors la dette est supportée par les individus qui en même temps bénéficient du service collectif ayant engendré l’emprunt. Il y a coïncidence entre le cercle des payeurs et celui des bénéficiaires. Cependant, si cette condition

n'est pas remplie et que la charge de l'emprunt s'étend sur une période plus longue que le bénéfice retiré du service collectif, alors une génération paiera pour des services dont elle n'a pas pu bénéficier.

- L'emprunt est un fardeau pour les gouvernements futurs ; il réduit leur marge de manœuvre.

Une collectivité qui dépense beaucoup s'expose à deux types de problèmes dans le futur. Le premier problème est de type financier, elle devra acquitter des intérêts et des amortissements, ce qui va réduire sa marge d'autofinancement, c'est-à-dire son autonomie financière. Le second problème est d'ordre politique : si une collectivité finance aujourd'hui une dépense publique par l'emprunt, cela va absorber une partie des recettes fiscales de demain. Les gouvernements futurs pourraient ainsi voir leur marge de manœuvre fortement diminuée. Si une grande partie des recettes fiscales est consacrée au service et au paiement de la dette, les gouvernants pourraient se retrouver contraints dans leurs choix politiques et perdraient toute marge de manœuvre à cause des emprunts contractés par les gouvernements précédents (Dafflon, 1998). Cet argument vaut pour tout emprunt, qu'il finance des dépenses courantes ou d'investissement. Néanmoins, le financement par emprunt d'une dépense courante aggrave beaucoup plus la situation.

Du point de vue macroéconomique (stabilisation)

- La dette comme instrument de rééquilibrage économique (politique de relance keynésienne) se heurte à plusieurs problèmes de mise en œuvre.

Il n'y a pas à proprement parler d'arguments de type macroéconomique qui sont en faveur de la discipline budgétaire. Ce sont plutôt les faiblesses des arguments keynésiens prônant le relâchement budgétaire à des fins de relance économique qui plaident ici pour la discipline budgétaire. L'idée keynésienne d'utiliser la politique

budgétaire et en particulier la dette comme instrument de rééquilibrage économique se heurte en effet à plusieurs problèmes de mise en œuvre qui en réduisent l'efficacité (Novaresi, 2001) :

Des problèmes techniques de mise en œuvre des politiques budgétaires : non seulement la prévision des cycles est très difficile (décalage entre l'horizon temporel des prévisions conjoncturelles, mensuel, et celui du processus budgétaire, annuel), mais en plus les délais d'engagement de la politique budgétaire sont longs, l'intervention risque donc de déclencher ses effets à contretemps.

Des problèmes d'asymétrie dans la mise en œuvre des politiques budgétaires : en période de faible conjoncture, tout le monde s'accorde pour créer des déficits budgétaires ou diminuer les impôts, mais en période de bonne conjoncture, les politiciens ne seront guère enclins de créer des surplus en augmentant les impôts ou en diminuant les dépenses.

Outre ces problèmes de mise en œuvre, la politique de stabilisation keynésienne est vivement contestée par Buchanan et Wagner (1978) en raison de son manque total de réalisme. En effet, selon ces auteurs, la politique budgétaire dérivée des préceptes keynésiens n'est pas applicable dans un système démocratique tel que nous le connaissons aujourd'hui. Keynes suppose que les politiques publiques et économiques sont menées par un petit groupe d'hommes sages et éclairés, qui agiraient selon l'intérêt public sans subir de pressions quelconques. Or, ceci est impensable dans une démocratie représentative, où les politiciens sont des élus qui répondent aux désirs des votants.

Dans la réalité, il est très difficile de créer des surplus budgétaires à des fins conjoncturelles, car ces derniers sont très mal acceptés par la population et une partie de la classe politique. En effet, lors du surplus, le citoyen est perdant : il paie

plus d'impôts qu'auparavant, sans pour autant recevoir davantage de biens publics (ou il supporte des coupes dans les dépenses publiques sans bénéficier de réduction d'impôt). Donc pour qu'un citoyen accepte un surplus, il faudrait qu'il comprenne et qu'il évalue les bénéfices indirects (c'est-à-dire les avantages de ne pas avoir de déficits) qu'il en retirerait, ce qui est difficilement envisageable. Le système institutionnel crée ainsi un biais en défaveur de la création de surplus, qui n'a que peu de chance de se réaliser. C'est pourquoi on qualifie la politique keynésienne anticyclique de « politiquement » asymétrique.

C- Arguments relâchant la discipline budgétaire

D'un point de vue allocatif

- L'emprunt équivaut à l'impôt, donc le problème de l'endettement ne se pose pas et le principe d'équilibre budgétaire perd sa justification théorique.

Ricardo fut le principal inspirateur de l'hypothèse de l'équivalence entre l'impôt et l'emprunt, bien qu'il finisse par la rejeter, la jugeant invraisemblable, non seulement en raison de l'illusion fiscale, mais aussi parce que l'équivalence repose sur huit hypothèses très restrictives, rarement sinon jamais réalisées en pratique. L'hypothèse de l'équivalence fut reprise par Barro en 1974. Selon cet auteur, l'impôt est seulement différé en cas d'emprunt ; ce dernier devra en effet être payé par des impôts futurs.

Comme le contribuable est considéré comme rationnel, il anticipe correctement les engagements futurs auxquels il devra faire face. Ainsi, l'emprunt est net du point de vue des comportements, il est donc équivalent à l'impôt. Cependant, beaucoup d'auteurs ont rejeté ce théorème d'équivalence, le considérant comme irréaliste car dépendant d'hypothèses héroïques, comme la parfaite rationalité des individus et l'absence de mobilité (Novaresi, 2001).

D'un point de vue redistributif

- Le recours à l'emprunt n'influence pas le bien-être des générations futures.

Un des grands apports de la théorie keynésienne est le raisonnement en termes de variables macroéconomiques, qui s'oppose au raisonnement classique individualiste en termes microéconomiques. Si l'on raisonne avec des variables macroéconomiques, on n'évalue plus les effets d'un emprunt sur l'utilité des individus mais par rapport aux impacts globaux sur l'économie. Dans ce cas, on mesure le fardeau de l'emprunt en termes de ressources réelles qui ont dû lui être consacrées. Le coût de l'emprunt ne représente pas un coût monétaire si l'on considère la génération future prise dans son ensemble, il ne s'agirait en fait que d'un transfert entre ceux qui ont prêté afin que la dépense publique ait pu s'effectuer par emprunt, et les contribuables qui doivent le leur rembourser, moyennant les intérêts. Selon cet argument, il n'y aurait donc pas de report de fardeau de l'emprunt sur la génération future (Novaresi, 2001)

D'un point de vue macroéconomique

- L'emprunt est un instrument au service de l'Etat pour qu'il réduise les fluctuations économiques

Nous rappelons que le principal argument de relâchement de la discipline budgétaire consiste en la stabilisation de l'économie, fonction attribuée au secteur public par les keynésiens. L'Etat doit réduire les fluctuations économiques en agissant de manière anticyclique et discrétionnaire sur la demande effective.

Paragraphe 2 : Méthodes et pratiques budgétaires

Le budget de l'Etat est un instrument de gestion macroéconomique de par son impact sur la pression fiscale, les dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement. Il prévoit et autorise pour une année civile les ressources et les charges de l'Etat. Ainsi, son élaboration est essentiellement réglementée. L'équilibre budgétaire est une contrainte majeure en vigueur au Bénin. Selon l'article 109 de la constitution béninoise de 1990, le projet de loi des finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses. Ce choix constitutionnel de respect de la règle d'équilibre budgétaire en tant que critère de gouvernance économique permet aux Etats de prévenir les crises d'endettement. Au nombre des instruments réglementaires auxquels le Budget Général de l'Etat (BGE) est soumis au Bénin, on peut également citer la loi organique des finances (Loi 86-021 du 26 Septembre 1986) et la Directive 06/2009/CM/UEMOA.

La politique budgétaire constitue l'un des principaux leviers de la politique économique de l'Etat. Elle utilise certains instruments budgétaires pour influencer sur la conjoncture économique.

Les objectifs classiques de la politique budgétaire au Bénin ressortent dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Cette politique vise essentiellement l'assainissement des finances publiques à travers l'accroissement des recettes fiscales et la maîtrise des dépenses publiques.

Les critères de convergence applicables aux pays membres de l'espace UEMOA sont notamment :

- Le ratio du solde budgétaire qui doit être positif ;
- Le ratio de la masse salariale rapportée aux recettes fiscales qui doit être inférieur à 35% ;

- Le ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales qui doit être supérieur à 20%

L'imposition d'équilibre budgétaire permet de contrôler les comportements des gouvernants en matière de dépenses en cas de récession ou de crises économique-financières.

On rappelle que la récession correspond à une période de baisse de la production nationale sur deux trimestres consécutifs. En période de récession économique, la production décroît et le chômage augmente. Les recettes fiscales diminuent et les transferts augmentent par le jeu des stabilisateurs automatiques. En effet, toutes les dépenses publiques ne sont pas indépendantes des variations à court terme de l'activité économique. C'est le cas par exemple des dépenses d'indemnisation du chômage ou des prestations sociales versées sous condition des ressources qui dépendent de la conjoncture. Ces dépenses augmentent suite à la dégradation de l'activité économique. Lorsque cette dernière est au ralenti, le montant des recettes fiscales diminue et le volume des dépenses publiques s'amplifie. Cette situation de régression économique induit un transfert des revenus des administrations publiques vers les ménages et les entreprises. Ce transfert permet d'atténuer l'effet de ralentissement économique sur le secteur privé. Par contre, en situation de forte expansion économique, les recettes fiscales augmentent contrairement aux dépenses. Les recettes et les dépenses publiques contribuent ainsi à amortir les variations conjoncturelles de l'activité économique.

Le maintien d'un budget équilibré exigerait d'un gouvernement qu'il augmente les taux d'imposition ou réduise les transferts. Ces comportements sont socialement et politiquement coûteux. En plus, ils conduisent à la contraction de la demande globale et par ricochet, la production et l'emploi.

Les gouvernants y répondent en réduisant les impôts ou en augmentant les dépenses publiques afin de stimuler l'activité économique. Cette réaction de l'Etat creuse davantage le déficit et augmente le taux d'endettement. Aussi la règle de budget équilibré telle inscrite dans la constitution de nombreux pays est soumise à l'incohérence temporelle. Les lois de financement rectificatives et de règlement témoignent de ce comportement pragmatique au Bénin.

Paragraphe 3 : Politique d'endettement au Bénin

Les pays en voie de développement recourent habituellement à la dette pour financer leurs déficits budgétaires. Ceci se fait en maintenant les risques à un niveau satisfaisant pour faire face aux obligations de paiements futurs à moindre coût possible à long terme.

Dans le but d'atteindre cet objectif, les pays de l'UEOMA ont adopté le 04 Juillet 2007, le Règlement N°09/2007/CM/UEOMA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de la gestion de la dette publique dans les Etats membres. En vertu des prescriptions de ce règlement communautaire, le Bénin s'est doté d'un document de politique nationale d'endettement en 2009. Avant cette date, il faut souligner que la gestion de la dette visait aussi les mêmes objectifs sans que le pays ne dispose d'un document officiel à cet effet.

Les objectifs de la politique d'endettement depuis 2009 sont entre autres de :

- Mobiliser le maximum de dons ;
- Contracter les nouveaux prêts concessionnels avec un élément don de 35% au moins. Ce qui revient à minimiser le coût du financement extérieur ;
- Contracter au cas par cas des prêts non concessionnels (prêt dont l'élément don est inférieur à 35%). Ces prêts doivent tenir compte des besoins réels

clairement exprimés et de la capacité d'absorption du projet ou programme à financer ;

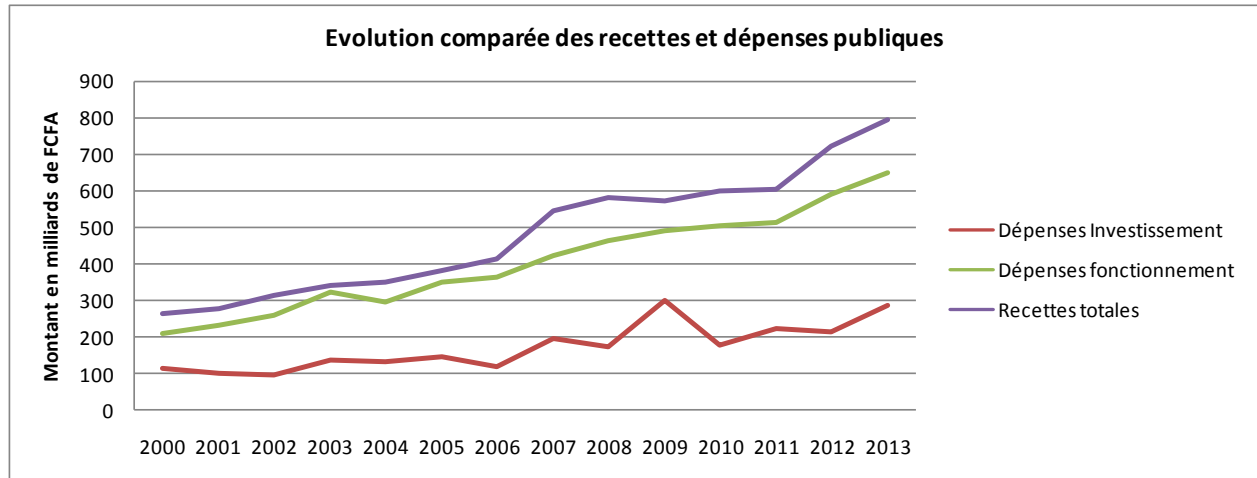
- Rejeter tout prêt, même concessionnel s'il est lié aux projets à faible priorité ou ne faisant pas partie des stratégies sectorielles ;
- Ne garantir que les prêts relatifs à des projets prioritaires pour l'Etat et ayant reçu l'avis favorable formel de la Commission Nationale de l'Endettement (CNE) ;
- Mobiliser plus de ressources sur le marché financier par appel public à l'épargne.

La stratégie d'endettement est la déclinaison annuelle de la politique nationale de l'endettement. Elle est annexée à la Loi des Finances et fixe le plafond d'endettement pour l'année à venir ainsi que les termes et conditions des nouveaux engagements à contracter. Cette mesure permet de garantir la viabilité de la dette, la soutenabilité des finances publiques et le respect du critère de convergence de l'UEMOA en la matière qui fixe la limite à 70% du ratio de l'encours de la dette publique sur le PIB.

SECTION 2 : ANALYSE COMPARATIVE DES PRINCIPAUX INSTRUMENTS BUDGETAIRES

Paragraphe 1 : Evolution des recettes totales et dépenses publiques

Graphique 1 : Evolution comparée des recettes totales et dépenses publiques



Source : L'auteur

L'analyse de l'évolution comparée des recettes et des dépenses publiques de l'Etat sur la période 2000 à 2013 permet de dégager les principales observations suivantes :

Les recettes totales en grande partie composée des recettes fiscales au Bénin ont relativement la même tendance d'évolution que les dépenses de fonctionnement de l'Etat. Les différentes mesures mises en œuvre au Benin dans le cadre de la politique budgétaire ont permis d'accroître les recettes publiques totales.

Sur la période d'étude, les recettes totales sont passées de 266,22 milliards de FCFA en 2000 à 795,4 milliards de FCFA en 2013, soit un accroissement de 198,77% en 14 ans. Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont augmenté respectivement de 211,12% et 147,40% sur cette période.

Les dépenses de fonctionnement de l'Etat englobent en général les dépenses du personnel, les pensions et bourses, les transferts courants et autres dépenses liées à la charge de la dette.

Le train de vie de l'Etat a donc augmenté depuis 2000 à 2013. En effet le poids des dépenses publiques de consommation représentait 78,64% des recettes totales en 2000 avant de s'établir à 81,89% en 2013.

C'est donc dire que les recettes publiques totales financent dans leur grande majorité les dépenses de fonctionnement de l'Etat, des administrations territoriales et des collectivités publiques.

Par ailleurs, il faut signaler sur la période d'étude, les dépenses publiques totales ont augmenté de manière continue et plus rapidement que le produit intérieur brut, soit un accroissement de 144,34% du PIB contre 188,35% des dépenses publiques totales en 14 ans. Ce résultat rejoint la loi de Wagner sur l'accroissement des dépenses publiques. En effet, le développement économique de l'Etat engendre une croissance naturelle des dépenses publiques plus rapide que la production nationale, donc la part des dépenses publiques dans le PIB tend à s'accroître sur une longue durée. Cette loi s'appelle aussi « loi de croissance continue des dépenses » ou « loi d'extension croissante des besoins financiers ». Les explications sont multiples et prennent source notamment dans l'amélioration du niveau de vie des populations (dépenses d'éducation et de santé), dans le développement économique (dépenses de recherche, d'infrastructures et services collectifs) et la bureaucratisation (dépenses de fonctionnement)

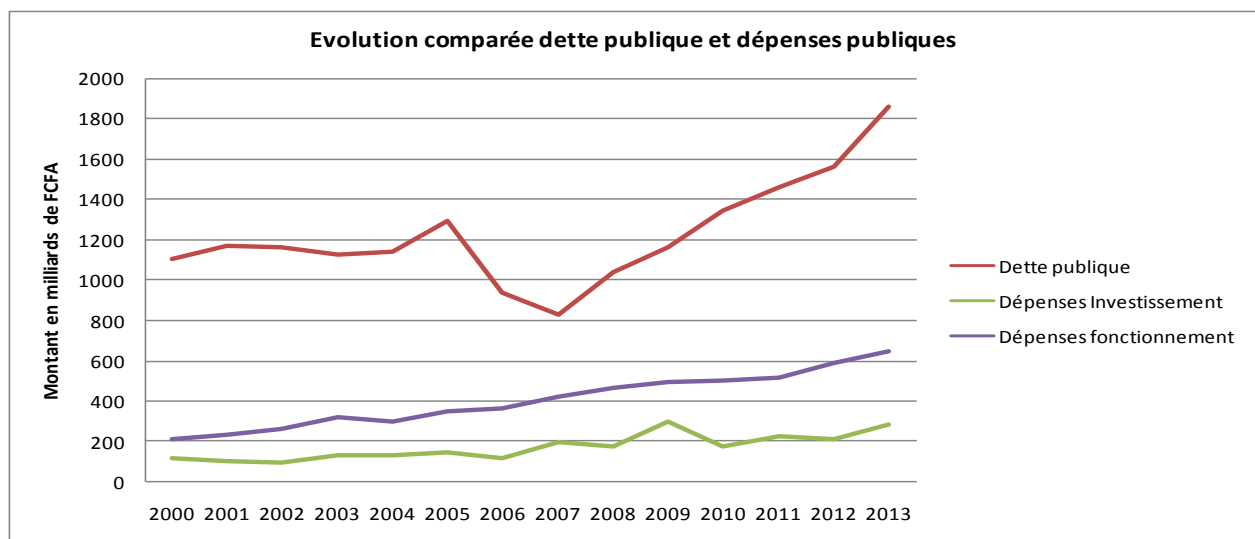
Les dépenses du personnel de l'Etat sont passées de 72,7 milliards de FCFA en 2000 à 300,3 milliards de FCFA en 2013, soit une hausse de 313,06% en 14 ans.

Il est à noter en 2007, un assainissement des finances publiques conformément à l'orientation de la politique économique du Gouvernement en cette année. En effet, le Benin a été l'un des rares pays de l'UEMOA à se conformer aux critères de convergence de premier rang.

Il faut remarquer que depuis l'année 2004, exception faite en 2006 et 2007, le niveau des dépenses du personnel est en violation de la norme en vigueur dans l'espace UEMOA établissant la limite à 35% des recettes fiscales. Le ratio le plus important obtenu au Benin est de 45,14% en 2009. Cela s'expliquait par l'importance de la masse salariale en liaison entre autre avec le reversement des agents contractuels dans la fonction publique et l'octroi des primes et avantages aux agents des secteurs de l'éducation et de la santé. Ce ratio s'établit en 2013 à 44,95% et demeure toujours élevé. Les dépenses publiques de fonctionnement prennent la plus grosse part des recettes totales. En conséquence, il serait logique que la dette publique finance les dépenses d'investissement.

Paragraphe 2 : Evolution de la dette et dépenses publiques

Graphique 2 : Evolution comparée de la dette publique et dépenses publiques



Source : L'auteur

L'analyse de l'évolution de la dette publique du Bénin conduit à distinguer la période avant 2006 et la période après 2006. De 2000 à 2006, l'encours de la dette publique du Bénin a connu une tendance globalement haussière de 17,21% pour s'établir à 1294,55 milliards de FCFA en 2005. Ceci représentait environ 56,32% du PIB. Cette hausse est imputable aux décaissements opérés au titre des prêts aux programmes obtenus du FAD et de l'AID. La dette publique tombe respectivement à 935,586 milliards de FCFA et 827,374 milliards de FCFA en 2006 et 2007. La baisse de la dette publique en 2006 et 2007 résultait des bénéfices des diverses initiatives en matière de restructuration de la dette extérieure notamment les Initiatives Internationales en faveur de l'allègement de la dette comme l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) et l'Initiative d'Annulation de la Dette Multilatérale (IADM).

L'encadré ci-dessous renseigne plus en détails sur ces initiatives d'allègement de dette.

Les allègements de dette au titre des initiatives PPTE et IADM ¹

Engagée par le FMI et la Banque mondiale en 1996 suite au sommet du G 7 de Lyon, l'initiative PPTE vise à ramener le poids de la dette des pays pauvres très endettés à un niveau soutenable (c'est-à-dire à un niveau qui leur permette de servir leur dette sans obérer leur développement), à travers l'allègement de leur dette extérieure de la part de la communauté internationale. En 1999, des modifications ont été apportées afin d'augmenter le montant et la rapidité de l'allègement et renforcer les liens entre l'allègement de la dette, la réduction de la pauvreté et la politique sociale.

Comme le laisse apparaître le tableau ci-dessous, les créanciers multilatéraux contribuent de manière substantielle aux allègements de dette octroyés dans le cadre de l'initiative PPTE.

Coût de l'initiative PPTE pour les principaux créanciers

(en milliards de dollars, valeur actuelle nette à fin 2008)

	Pays post point d'achèvement (26) I	Pays intérimaires (9) II	Pays post point de décision (35) III = I + II	Pays pré point de décision (5) IV	Total V = III + IV
Créanciers multilatéraux	21,4	6,7	28,1	5,3	33,4
Association internationale de développement (AID)	10,6	2,6	13,2	1,5	14,7
Fonds monétaire international (FMI)	3	1,5	4,6	1,8	6,4
Banque africaine de développement (BAD)	2,9	1,9	4,8	0,5	5,3
Banque interaméricaine de développement (BID)	1,7	0	1,7	0	1,7
Autres	3,1	0,7	3,8	1,5	5,3
Créanciers bilatéraux et commerciaux	17,4	11,8	29,2	11,3	40,4
Club de Paris	12,24	8,7	20,9	5,6	26,5
Autres bilatéraux officiels	4,2	0,7	4,9	4,7	9,6
Commercial	0,9	2,4	3,4	1	4,3
Coûts totaux	38,8	18,5	57,3	16,6	73,9

Source : "HIPC Initiative and MDRI – status of implementation", FMI, septembre 2009

En 2005, en vue d'accélérer les progrès pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement des Nations Unies, l'initiative IADM s'est ajoutée à l'initiative PPTE. L'IADM vise l'annulation de la totalité des créances éligibles détenues par les institutions multilatérales (principalement le FMI, l'AID de la Banque mondiale et le Fonds africain de développement (FAD) sur les pays ayant atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE ².

.../...

¹ Source : FMI

² En 2007, la BID s'est jointe à ces trois institutions en annulant la totalité de la dette non payée par les PPTE ayant atteint le point d'achèvement.

Pour bénéficier de cette assistance, un pays doit satisfaire préalablement plusieurs critères :

- être exclusivement un pays « AID »³, c'est-à-dire n'être éligible qu'à une assistance concessionnelle de la part de l'AID, et admissible à la Facilité de Crédit Élargi (qui remplace la FRPC, facilité pour la réduction de la pauvreté) ;
- faire face à une charge de la dette insoutenable, même en prenant en compte les effets éventuels des mécanismes d'allègement de la dette traditionnellement disponibles ;
- faire preuve d'un réel engagement dans un processus de réformes et mener une politique économique prudente dans le cadre des programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale ;
- avoir élaboré un document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) basé sur un processus participatif.

Lorsqu'un pays a accompli des progrès suffisants pour satisfaire les critères retenus ou y satisfait, les conseils d'administration du FMI et de l'AID décident officiellement de son admissibilité à l'allègement. La communauté internationale s'engage alors à ramener la dette au seuil de viabilité convenu. Cela correspond au point de décision. L'atteinte du point de décision permet au pays de recevoir immédiatement un allègement intérimaire sur le service de la dette exigible.

En outre, pour recevoir la réduction intégrale de la dette au titre de l'initiative PPTE, le pays doit :

- exécuter de manière satisfaisante les programmes soutenus par le FMI et l'AID ;
- mettre en œuvre les réformes fondamentales convenues au point de décision ;
- adopter et exécuter pendant un an au moins le DSRP.

Lorsqu'un pays a satisfait à ces critères, il peut atteindre son point d'achèvement. Les créanciers doivent alors lui accorder l'allègement intégral de la dette promis au point de décision.

3 Deux critères sont utilisés pour déterminer l'admissibilité des pays aux ressources de l'AID : (i) la pauvreté relative définie en fonction du revenu national brut par habitant (le seuil déterminé pour 2010 est de 1 135 dollars) ; (ii) l'absence de solvabilité permettant d'emprunter selon les critères du marché, et par conséquent le besoin de ressources concessionnelles pour financer les programmes de développement du pays.

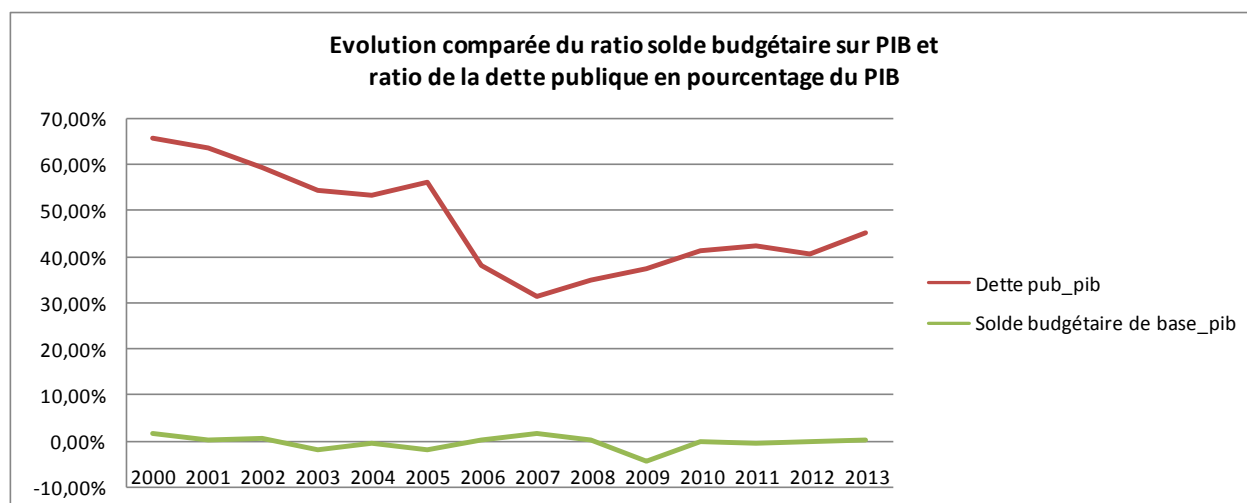
Par ailleurs, il ressort un contraste dans l'observation de l'allure des courbes d'évolution des dépenses publiques par rapport à la dette publique. Les dépenses d'investissement devraient a priori avoir la même tendance d'évolution que la dette publique de l'Etat. En effet, une très faible part des recettes totales est allouée aux dépenses d'investissement sur la période d'étude.

Les dépenses d'investissement semblent presque invariantes aux fluctuations de la dette publique. On s'interroge alors sur le caractère opportun des dettes contractées et de leurs utilisations véritables. Une explication donnée souvent à cette constatation est le taux d'exécution annuelle des projets d'investissement public qui ne dépasserait généralement pas plus de 33,33% au Bénin à nos jours. Le professeur Albert HONLONKOU (2010) faisait remarquer déjà dans son article

n°016/2010 de la tendance à la baisse des taux d'exécution budgétaire au Bénin. Cette réalité pose la problématique de comparaison des taux d'exécution physique et financière desdits projets d'investissement public afin de faire un bon diagnostic sur la qualité de la gestion de la dette publique au Bénin. Par ailleurs, l'analyse des tendances des courbes d'évolution laisse supposer l'absence de corrélation entre la dette publique et les dépenses de fonctionnement de l'Etat. En d'autres termes, l'accroissement de la dette publique ne financerait pas pour autant les dépenses de fonctionnement de l'Etat sur la période d'étude. Pour preuve, la tendance haussière et régulière des dépenses de consommation n'est pas influencée par la fluctuation à la baisse et à la hausse de la dette publique. Ce constat fait soulever la question de l'opacité qui entourerait la gestion de la dette publique au Bénin. Les emprunts contractés par l'Etat sont-ils orientés entièrement et de façon efficace vers les projets d'investissements publics retenus ?

Paragraphe 3 : Evolution du solde budgétaire de base et de la dette publique sur PIB

Graphique 3 : Evolution comparée du solde budgétaire de base et de la dette publique sur PIB



Source : L'auteur

L'analyse du graphe ci-dessus permet de ressortir la dynamique de l'évolution du ratio du solde budgétaire de base et de la dette publique sur le PIB.

Le solde budgétaire de base se détermine par les recettes totales hors dons nettes des dépenses courantes et des dépenses publiques d'investissement financées sur ressources internes.

On constate en général que le ratio du déficit budgétaire de base en pourcentage du PIB est quasiment proche de zéro sur la période de 2000 à 2013. La situation liée en grande partie à l'augmentation de la masse salariale a détérioré ce ratio en 2009. Par contre, la tendance est revenue presque à la normale de 2009 à 2013.

Avec l'accumulation plus accrue de la dette publique nonobstant un solde budgétaire de base faible, on est porté à croire que cette accumulation devrait financer logiquement les dépenses d'investissement porteuses de plus de croissance au Bénin.

On a constaté précédemment que l'évolution du ratio de la dette publique sur le PIB est contrastée par celle des dépenses d'investissement. Par conséquent, on déduit que la règle d'or des finances publiques n'est pas encore appliquée au Bénin.

Comment se définit alors la règle d'or ? Sur quoi s'applique la règle d'or des finances publiques ?

SECTION 3 : CONCEPT DE LA REGLE D'OR ET CHAMP D'APPLICATION

Paragraphe 1 : Concept de la règle d'or en finances publiques

Le concept de la règle d'or prend des interprétations différentes selon les pays. C'est une notion aujourd'hui polysémique qui a plusieurs significations.

Dans un sens étroit, on entend par « règle d'or » une norme juridique qui interdit les déficits du budget de fonctionnement. Le recours à l'emprunt reste autorisé pour financer les dépenses d'investissement bénéfiques pour l'avenir du pays. En effet, on ne peut juger l'opportunité politique de pratiquer ces dépenses d'investissement dans un horizon temporel réduit. Cette vision étroite de la règle d'or se retrouve au niveau local en France pour les collectivités locales et en Allemagne malgré les exceptions.

Dans un sens large, une « règle d'or » peut se définir comme toute réglementation juridique permettant le retour à une position d'équilibre budgétaire. Elle désigne l'ensemble des contraintes juridiques imposées aux pouvoirs publics en matière budgétaire dont l'objet est la réduction des déficits publics et de l'endettement public. C'est cette approche large qui tend à s'imposer depuis la crise économique et financière de 2008. C'est surtout dans cette vision large de la règle d'or que s'inscrit le principe néolibéral de l'équilibre budgétaire, même si elle devient plus contraignante depuis la crise des dettes souveraines de la zone euro.

Dans tous les cas, les « règles d'or » ont pour objet la consolidation des finances publiques. Elles visent à limiter les déficits et à réduire l'endettement des Etats qui ont atteint des niveaux très élevés depuis quelques années. Elles se différencient selon leurs valeurs normatives et degré de rigidité. Alors que certaines règles sont de valeur constitutionnelle, d'autres n'ont qu'une valeur législative. Mais en général, les règles d'or ont une valeur infraconstitutionnelle, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas intégrées dans la constitution. Selon une étude de l'OCDE, ce mode de régulation budgétaire par la voie législative concerne principalement les pays de tradition politique britannique et scandinave.

A l'opposé, les règles d'équilibre budgétaire inscrites dans la constitution sont plus rares. Il est politiquement, socialement et juridiquement plus difficile de

constitutionnaliser une telle règle budgétaire, dont la finalité serait de limiter les pratiques dépensières des gouvernements. Néanmoins, sous l'influence du néolibéralisme, quelques pays ont choisi la voie constitutionnelle. C'est ainsi le cas de nombreux pays africains dont le Bénin. La mise en place d'une règle d'or constitutionnelle est aussi un choix pour une règle plus rigide, même si d'autres critères définissent le degré de rigidité de la règle. Le niveau de sévérité d'une règle dépend des critères quantitatifs de la règle. Par exemple, une règle budgétaire imposant l'équilibre arithmétique entre recettes et dépenses est plus stricte que celle qui limite les déficits publics à 3% du PIB (PSC de l'UE).

Paragraphe 2 : Champ d'application de la règle d'or

Une règle d'or peut s'appliquer au solde budgétaire général ou se limiter au solde structurel.

Encadré 2

Le déficit structurel est la partie du déficit global qui ne résulte pas de la conjoncture économique. Il s'oppose au déficit conjoncturel qui est lié à l' « output gap » (déficit de production dû au ralentissement de l'activité économique). La mesure du déficit structurel peut être difficile. Il faut d'abord estimer le PIB potentiel qui correspond à une situation normale hors crise économique et le PIB réel qui intègre le déficit de production lié à la crise. Puis, il faut évaluer la différence entre ces deux valeurs pour trouver le déficit conjoncturel. On peut en déduire enfin le montant du déficit structurel. Selon M. Lascombes, le déficit conjoncturel est « une construction qui indique ce que le PIB aurait pu être si les capacités d'offre de l'économie avaient été pleinement utilisées ».

Ainsi, le déficit structurel qui en découle a aussi une part qui relève de juridico-économique.

Une règle d'or peut s'appliquer à l'ensemble du système financier public (toutes les administrations publiques) ou seulement au budget général de l'Etat. Le périmètre d'application de la règle d'équilibre est une variable importante. Par exemple, l'Union Européenne a adopté une approche plus large des finances publiques. Elle peut s'appliquer aussi au budget prévisionnel (loi des finances) ou au budget d'exécution (fin d'exercice). Le critère temporel est important pour savoir à quel moment de la procédure budgétaire est évalué l'équilibre budgétaire ou le déséquilibre. En effet, l'existence et l'ampleur exacte du déficit dépendent largement de la vision chronologique adoptée par l'Etat.

Dans le cas du présent travail de recherche, le sens étroit de la règle d'or nous guidera pour la modélisation et la simulation de son impact sur la croissance de long terme au Bénin.

Chapitre3 :
**MODELISATION DE L'IMPACT DE LA REGLE D'OR DES FINANCES
PUBLIQUES SUR LA CROISSANCE AU BENIN**

SECTION 1 : SPECIFICATION DU MODELE

Nous nous sommes inspirés du modèle de Barro (1990) pour évaluer l'élasticité des dépenses productives afin de faire les simulations possibles sur la croissance économique en absence ou non de la règle d'or des finances publiques. Barro (1990) a donné une idée assez intuitive sur l'impact des dépenses publiques sur la croissance. Il part du principe relativement simple que des dépenses visant à créer des infrastructures telles qu'une autoroute, une ligne de chemin de fer ou encore un réseau de télécommunication rendent plus efficace l'activité productive des entreprises privées. Dans son modèle, il considère que ce sont des biens collectifs purs (non rivaux, non excluables). Il se pose alors le problème traditionnel de leur financement par le secteur privé. En présence d'un tel type de défaillance du marché, il peut très bien ne pas exister de biens collectifs compte tenu du prix élevé de ces infrastructures. En tout cas, sa production serait insuffisante du point de vue de l'optimum social. La sphère privée ne peut se substituer au gouvernement pour le financer. C'est la raison pour laquelle, l'Etat prélève un impôt et/ou contracte des dettes de façon à produire ce type de bien collectif.

On rappelle le modèle comme suit :

$$y_t = k_t^{1-\alpha} g_t^\alpha$$

Où y_t désigne le produit intérieur brut par tête, k_t le stock de capital privé par tête et g_t les dépenses publiques d'investissement approximées par la formation brute de capital fixe des administrations publiques.

Il convient de noter dans le cadre de l'étude, le taux d'escompte ou taux de prêt marginal retenu au Bénin pour l'année 2013 est de 8,74%. (Voir le Bulletin Trimestriel de Statistiques, Septembre 2014 de la BCEAO)

SECTION 2 : PRESENTATION DES RESULTATS ET SIMULATIONS

Paragraphe 1 : Présentation des résultats

Les résultats extraits du logiciel pour l'estimation par les moindres carrés ordinaires de la relation de long terme se présentent comme suit :

Tableau 1 : Résultats d'estimation de l'élasticité α en absence de la règle d'or

Dependent Variable: LPIB_TETE

Method: Least Squares

Date: 11/28/14 Time: 11:01

Sample: 1986 2013

Included observations: 28

LPIB_TETE= C(1)+(1-C(2))*LFBCFPRIV_TETE+C(2)*
LFBCFPUB_TETE

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(1)	2.589845	0.083232	31.11594	0.0000
C(2)	0.641802	0.118014	5.438376	0.0000
R-squared	0.893726	Mean dependent var		12.33681
Adjusted R-squared	0.889639	S.D. dependent var		0.466995
S.E. of regression	0.155139	Akaike info criterion		-0.820243
Sum squared resid	0.625770	Schwarz criterion		-0.725086
Log likelihood	13.48341	Durbin-Watson stat		1.795055

Source : traitement eviews

D'après les résultats du tableau, les paramètres du modèle sont tous significatifs au seuil de 5%. La valeur de α trouvée est égale à 0,641802. On retient donc l'élasticité des dépenses publiques en capital à 0,642.

Paragraphe 2 : Simulations du choc du ratio de dette publique sur la croissance

En absence de la règle d'or, on constate que pour un choc de 1% de dette publique sur PIB, il suffit de déplacer en régime stationnaire 0,0874 de déficit primaire correspondant à la charge de la dette (nette des flux d'emprunt en régime permanent)

En d'autres termes, pour un choc de 70 points de PIB de dette publique, l'Etat béninois devra augmenter le taux de pression fiscale de 6,118 points en régime permanent. Il disposera ainsi des recettes supplémentaires pour supporter la charge de la dette. L'Etat a aussi le choix par exemple de réduire ses dépenses publiques en capital ou ses dépenses publiques de fonctionnement de 6,118 points pour absorber ce choc.

L'impact sur la croissance de ces différents ajustements donne les résultats théoriques suivants :

Si l'Etat choisit par exemple en 2013 d'agir sur le taux d'imposition pour absorber un choc de 1% de ratio de dette publique sur le PIB, cette mesure fait baisser la croissance de long terme de 1,27 %

Par contre, si l'ajustement se fait par les dépenses publiques en capital, la croissance de long terme baisse de 8,55 %.

L'ajustement par les dépenses de fonctionnement est sans conséquence fâcheuse sur la croissance en régime stationnaire.

En conclusion, on peut faire remarquer que l'option de compression des dépenses publiques en capital par l'Etat pour absorber un choc de ratio de dette publique fait baisser plus la croissance en régime permanent. C'est donc dire que les dépenses publiques en capital sont vitales pour soutenir l'économie.

Le tableau suivant résume la simulation d'un choc du ratio de dette publique sur le PIB

Tableau 2 : Résultats de la simulation en absence de la règle d'or

Situation initiale (2013)	$x = 0,07000$	$z = 0,1600$	$\tau = 0,19000$	$\gamma = 3,06 \%$
Ajustement du taux d'imposition (τ)	$x = 0,07000$	$z = 0,1600$	$\tau = 0,2066$	$\gamma = 2,82 \%$
Ajustement des dépenses publiques d'investissement (x)	$x = 0,06388$	$z = 0,1600$	$\tau = 0,19000$	$\gamma = 2,47 \%$
Ajustement des dépenses improductives (z)	$x = 0,07000$	$z = 0,1460$	$\tau = 0,19000$	$\gamma = 3,06 \%$

Pour $\alpha=0,642$ et $\beta=0,0874$

SECTION 3 : ANALYSE DE L'IMPACT DE LA REGLE D'OR DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA CROISSANCE DE LONG TERME

Nous retenons dans le cadre de notre analyse la vision étroite de la règle d'or visant à limiter les déficits publics, en excluant le financement par endettement des dépenses improductives. On n'accepte le déficit que pour le financement des projets d'investissement.

La contrainte budgétaire de l'Etat est initialement : $\delta + \tau = r\theta + x + z$ avec un plafond aux déficits : $\delta \leq \bar{\delta}$

La règle d'or permet de glisser ce plafond tel que $\delta \leq \bar{\delta} + x$

En absence de la règle d'or, le montant maximal de dépenses publiques en capital pouvant être financé à long terme se déduit de la relation (4) dans la méthodologie de recherche :

$$\tau = \left(\frac{r}{\gamma} - 1\right) \bar{\delta} + \tilde{x} + z \text{ d'où : } \tilde{x} = \left(1 - \frac{r}{\gamma}\right) \bar{\delta} + \tau - z, \text{ avec } \theta = \bar{\delta}/\gamma$$

Avec la règle d'or, le stock accumulé de dette publique en régime permanent pour financer les projets d'investissement devient par analogie : $\theta = (\bar{\delta} + x)/\gamma$ et la contrainte budgétaire s'écrit à nouveau :

$$\bar{\delta} + x + \tau = r\theta + x + z$$

Ce qui donne après simplifications : $\bar{\delta} + \tau = r\theta + z$

Le montant maximal de dépenses publiques en capital pouvant être financé à long terme s'obtient toujours à partir de la relation (4) ou (5) dans la méthodologie de recherche

$$\text{Sachant que } \theta = (\bar{\delta} + x)/\gamma, \text{ on écrit : } \tau = \frac{(r-\gamma)(\bar{\delta}+x)}{\gamma} + x + z$$

$$\text{Il reste après simplifications : } \tilde{x} = \frac{\gamma}{r} [\bar{\delta}(1 - r/\gamma) + \tau - z] < \tilde{x}$$

Par cette déduction mathématique, on remarque que le montant maximal de dépenses publiques en capital pouvant être financé à long terme avec la règle d'or est inférieur à celui d'un régime où la règle d'or n'est pas appliquée.

Par conséquent, ce résultat théorique donne une présomption du caractère nuisible que revêt la règle d'or à long terme sur la croissance. Pour financer ce gap dans un régime de règle d'or, il faudra soit augmenter le taux d'imposition ou compresser les dépenses publiques de fonctionnement.

Pour tester économiquement l'effet de la règle d'or sur la croissance à long terme de l'économie, on réévalue la valeur de l'élasticité α dans le modèle de Barro (1990).

Il faut souligner que le nouveau ratio des dépenses publiques productives sur le PIB est majoré du ratio du solde budgétaire global sur le PIB. Ceci épouse l'esprit de l'application de la règle d'or telle définie par Musgrave (1939)

Les résultats des estimations dans le logiciel Eviews 5 se présentent comme suit :

Tableau 3 : Résultats de l'estimation de l'élasticité α en présence de la règle d'or

Dependent Variable: LPIB_TETE
 Method: Least Squares
 Date: 11/28/14 Time: 18:13
 Sample: 1986 2013
 Included observations: 28
 LPIB_TETE=C(1)+ C(2)*LFBCFPRIV_TETE+(1-C(2))
 *LFBCFPUBOR_TETE

	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C(1)	2.192480	0.022341	98.13863	0.0000
C(2)	0.576758	0.050019	11.53084	0.0000
R-squared	0.939485	Mean dependent var		12.33681
Adjusted R-squared	0.937157	S.D. dependent var		0.466995
S.E. of regression	0.117068	Akaike info criterion		-1.383366
Sum squared resid	0.356331	Schwarz criterion		-1.288209
Log likelihood	21.36713	Durbin-Watson stat		1.989900

Source : traitement Eviews

On obtient l'élasticité $\alpha = 0,577$

Pour analyser les effets de la règle d'or sur la croissance, on considère la contrainte budgétaire suivante :

$$\begin{cases} \tau = r\theta + z \\ \delta = x \end{cases}$$

Ceci permet de séparer le budget de fonctionnement du budget d'investissement dans la contrainte budgétaire.

Le taux d'intérêt est donné par : $r = \alpha(1 - \tau)\delta^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$

Le taux de croissance s'écrit : $\gamma = r - \beta$

Par ailleurs, les différents ajustements par le taux d'imposition ou les dépenses publiques de fonctionnement se déduisent aisément.

On obtient :

$$\frac{d\tau}{d\theta} = r \text{ et } \frac{d\gamma}{d\theta} = \frac{d\gamma}{d\tau} * \frac{d\tau}{d\theta}$$

$$\frac{d\gamma}{d\theta} = -r\alpha\delta^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}$$

De façon analogue, on montre que l'ajustement par les dépenses publiques de fonctionnement est sans incidence sur le taux de croissance en régime stationnaire.

Le tableau suivant présente le résultat de la simulation dans un régime de règle d'or :

Tableau 4 : Résultats de la simulation en présence de la règle d'or

Situation initiale (2013)	x = 0,1083	z = 0,1600	$\tau = 0,19000$	$\gamma = 0,42 \%$
Ajustement par le taux d'imposition (τ)	x = 0,1083	z = 0,1600	$\tau = 0,20741$	$\gamma = 0,22 \%$
Ajustement par les dépenses publiques de fonctionnement (z)	x = 0,1083	z = 0,1453	$\tau = 0,19000$	$\gamma = 0,42 \%$

$\alpha = 0,577$ et $\beta = 0,0874$

De ce tableau, on déduit qu'en présence de la règle d'or, le taux de croissance stationnaire en 2013 afficherait 0,42 %. En absence de la règle d'or, ce taux s'établissait déjà à 3,06 %. On peut déduire de cette observation que le régime de la règle d'or fait ralentir la croissance stationnaire au Bénin.

Dans un tel régime, l'Etat ne peut agir que sur le taux d'imposition ou les dépenses publiques de fonctionnement pour absorber plus de choc de dette publique.

En clair dans un régime de règle d'or, pour une augmentation de 1% du ratio de dette publique sur le PIB en 2013, l'Etat béninois devrait augmenter le taux d'imposition de 9,16 % afin de pouvoir supporter la charge de la dette à long terme. Ce taux d'imposition grimpera davantage à mesure que le déficit public s'accroît pour les besoins de financement des projets d'investissement. Il convient de souligner que le relèvement de la pression fiscale était de 8,74 % en absence de la règle d'or pour absorber le même choc de dette publique sur PIB. C'est dire donc que l'intérêt de la règle d'or n'est pas vraiment celui d'accroître les dépenses d'investissement dès aujourd'hui puisque la génération présente n'est pas prête à les financer. En effet, l'Etat ne pourrait relever indéfiniment son taux d'imposition pour absorber plus de choc de dette publique. Cette mesure ralentirait profondément l'activité économique. Il s'agit donc d'une manière de reporter les ajustements d'absorption du choc de dette publique sur les générations futures. Ceci suppose que la génération future dispose toujours des recettes pour financer ses dépenses publiques productives. Ainsi, la question de la règle d'or des finances publiques soulève un véritable enjeu d'équité générationnelle.

De notre analyse, il ressort que l'application d'une règle d'or diminue plus la croissance en régime permanent dans l'économie béninoise. Il ne saurait alors être recommandé au gouvernement béninois de l'adopter et de l'inscrire dans la loi des finances.

Cependant, il faut souligner que certains pays européens l'appliquent de façon informelle pour régler des problèmes d'ordre conjoncturel en évitant une restriction de l'investissement public lors d'un ralentissement de l'activité économique. La règle d'or serait donc une proposition de court terme pour réguler une situation de conjoncture économique.

CONCLUSION ET SUGGESTIONS

Le présent document de recherche a permis de relativiser sur l'avantage de la règle d'or des finances publiques dans l'économie béninoise.

Les résultats de nos différentes simulations ont montré qu'en absence de la règle d'or, le taux de croissance en régime permanent au Bénin est supérieur à celui obtenu en application de la règle d'or dans l'économie. De plus, un accroissement permanent du déficit public pour financer l'investissement public ne permet pas d'accroître la croissance à long terme. Ce résultat général n'est pas lié à un régime budgétaire en particulier, mais à la contrainte de solvabilité de l'Etat.

Ainsi, la règle d'or ne pourrait constituer une bonne prescription pour accélérer la croissance à long terme au Bénin. Elle contraint plutôt les générations futures à des politiques d'austérité budgétaire.

Par ailleurs, l'analyse de la composition des dépenses publiques au Bénin a révélé la plus grosse part de financement consacrée aux dépenses courantes sur la période de 1986 à 2013. Dans cette dynamique, on s'interroge alors sur l'accumulation croissante de la dette publique depuis 2008 à 2013 au lendemain des annulations et allègements de dettes multilatérales contractées par le gouvernement béninois auparavant.

Il se dégage ainsi une autre perspective de recherche sur l'évaluation de la qualité de l'environnement institutionnel en place pour une bonne gestion de la dette publique au Bénin.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

ADJOVI Epiphane, 2010, *Politiques macroéconomiques au Bénin : Progrès, limites et perspectives* ; Document de travail n°010/2010, CAPOD, Benin

COTTARELLI Carlo, 2012, *Perspectives budgétaires et risques pour la viabilité budgétaire à long terme*, Dette publique, Politique monétaire et stabilité financière, Banque de France, Revue de la stabilité financière n°16, Avril 2012

GRONECK Max, 2011, *The golden rule of public finance and the composition of government expenditures: a growth and welfare analysis*, Journal of Economic Policy Reform, 14:4, 273-274, DOI: 10.1080/17487870.2011.590328

HONLONKOU Albert, 2010, *Crise économique et orthodoxie budgétaire : le Bénin à la croisée des chemins*, Communication sur les méthodes et pratiques d'ajustement budgétaires face aux difficultés de mobilisation des ressources publiques au Bénin, Etude et document n°016/2010, Décembre 2010, CAPOD, Benin

KELLERMANN Kersten, 2006, *Debt financing of public investment: On a popular misinterpretation of the golden rule of public sector borrowing*, European Journal of Political Economy 23 (2007) 1088-1104, Available online at www.sciencedirect.com

MINEA Alexandru & VILLIEU Patrick, 2011, *Dette publique, croissance et bien-être : une perspective de long terme*, HAL Id : halshs-00829647, Site web: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00829647>

MINEA Alexandru & VILLIEU Patrick, 2008, *Faut-il financer l'investissement public par emprunt ?* Les enseignements d'un modèle de croissance endogène, Presses de Sciences Po. Revue économique, 2008/1 Vol. 59, p. 5-32. DOI : 10.3917/reco.591.0005

POMMIER Guillaume, 2013, *Le principe d'équilibre des finances publiques : Une analyse comparative en Europe (France, Allemagne, Espagne et Royaume Uni)*, Mémoire de 4^{ème} année à l'Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg, Année universitaire 2012/2013.

ANNEXE 1: ARTICLES PERTINENTS DE LA CONSTITUTION DU 11 DECEMBRE 1990

Art 107. -Les propositions et amendements déposés par les députés ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes.

Art 109. -L'Assemblée Nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi. L'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre. Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses.

Art 110. -L'Assemblée Nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée, à la date du 31 Décembre, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance. Le Gouvernement saisit, pour ratification, l'Assemblée Nationale convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours.

Si l'Assemblée Nationale n'a pas voté le budget à la fin de cette session extraordinaire le budget est établi définitivement par ordonnance

Art 111. -Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée Nationale l'autorisation d'exécuter les recettes et les dépenses de l'Etat par douzièmes provisoires.

Art 112. -L'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique de finances.

Elle est, à cet effet, assistée de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, qu'elle charge de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou à la gestion de la trésorerie nationale, des

collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l'Etat soumises à son contrôle.

Art 113. -Le Gouvernement est tenu de fournir à l'Assemblée Nationale toutes explications qui lui seront demandées sur sa gestion et sur ses activités.

ANNEXE 2 : BASE DE DONNEES DES ESTIMATIONS (Données exprimées en milliards)

années	pib	fbcf privé	fbcf public	recettes fisc tot	dépenses courantes	dette publique	Population
1986	462,535	41,65	26,584	60,93	79,96	267	0,00395976
1987	457,4	39,898	26,72	60,57	78,08	390,53	0,00405876
1988	468,354	43,713	33,48	61,45	74,05	423,52	0,00416023
1989	465,1	40,556	25,9	45	68	335,3587	0,00426423
1990	533,6406	40,45	26,9	49,9	70,62	344,5809	0,00437084
1991	560,2844	44,4	28,2	61,5	71,1	367,7936	0,00448011
1992	594,5162	55,65	24,1	69,5	81,9	350,774	0,00491556
1993	644,0575	60,9	28,5	77,3	77,7	389,0706	0,00503844
1994	887,4	90,7	53,4	105,3	108,3	704,4515	0,00516441
1995	1082,8	112	78,2	149,1	140,7	784,5171	0,00529352
1996	1207,8	125,6	71,8	171,9	147,8	859,5559	0,00542585
1997	1323,9	144,4	83,7	181,9	151,4	819,92	0,0055615
1998	1448,3	172,86	77,44	211,25	144,56	871,63	0,00570054
1999	1532,2	186,3	88,4	234,8	164,92	1002,337	0,00584305
2000	1679,711863	186,35	116,45	266,22	209,37	1104,5	0,00598913
2001	1832,118008	233,914267	99,8	281,12	231,72	1167,203787	0,00613886
2002	1956,900651	274,412607	95,81	318,17	258,87	1163,868	0,00676991
2003	2067,449376	268,280954	135,78	342,9	321,67	1126,449	0,00698271
2004	2140,088626	284,45224	131	351,4	297,77	1138,302	0,00720855
2005	2298,714602	300,749349	144,2	383,43	350,51	1294,554832	0,00744745
2006	2460,243694	360,484236	120,595	417,01666	362,0766	935,586	0,00768015
2007	2638,975158	327,63128	198,4	547,989	423,78	827,374	0,00795881
2008	2970,543853	427,8	174,7	581,269356	465,138	1039,566	0,00822464
2009	3109,089645	349,3	302,3	575,799564	494,006442	1161,858434	0,00849783
2010	3249,9	488,86	177,14	603	504,43	1340,702602	0,00871027
2011	3439,719077	486,32	226,58	605,6	515,66	1458,612545	0,00906708
2012	3851	548,9	217,3	722,54	592,43	1563,323878	0,00936462
2013	4104,2	790,2	288,1	795,4	651,4	1857,377966	0,00998388

Source : TOFE/DGAE/2013

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE.....	1
Chapitre 1 : Cadre théorique de l'étude.....	3
Section 1 : Problématique, Objectifs et Hypothèses.....	3
Paragraphe 1 : Problématique.....	3
Paragraphe 2 : Objectifs et Hypothèses.....	4
Section 2 : Revue de littérature théorique et empirique.....	5
Section 3 : Démarche méthodologique de recherche.....	8
Paragraphe 1 : Cadre d'analyse de l'étude.....	8
Paragraphe 2 : Description des variables utilisées et source des données.....	12
Chapitre 2 : Mécanisme du régime budgétaire et concept de la règle d'or.....	13
Section 1 : Mécanisme du régime budgétaire en place au Bénin.....	13
Paragraphe 1 : Débat sur la discipline budgétaire.....	13
Paragraphe 2 : Méthode et pratiques budgétaires.....	24
Paragraphe 3 : Politique d'endettement au Bénin.....	26
Section 2 : Analyse comparative des principaux instruments budgétaires.....	28
Section 3 : Concept de la règle d'or et champ d'application.....	35
Paragraphe 1 : Concept de la règle d'or en finances publiques.....	35
Paragraphe 2 : Champ d'application de la règle d'or.....	37

Chapitre 3 : Modélisation de l'impact de la règle d'or des finances publiques sur la croissance au Bénin.....	39
Section 1 : Spécification du modèle	39
Section 2 : Présentation des résultats et simulations.....	40
Paragraphe 1 : Présentation des résultats.....	40
Paragraphe 2 : Simulations du choc de ratio de dette publique.....	41
Section 3 : Analyse de l'impact de la règle d'or des finances publiques sur la croissance de long terme.....	43
CONCLUSION ET SUGGESTIONS.....	48
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	49
TABLE DES MATIERES.....	a
ANNEXE.....	b