

REPUBLIQUE DU BENIN



UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

MÉMOIRE DE FIN DE FORMATION DU CYCLE II

POUR L'OBTENTION DU DIPLÔME D'ADMINISTRATEUR DES FINANCES

OPTION : ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIÈRE : ADMINISTRATION DES FINANCES ET

DU TRÉSOR

ANNEE ACADEMIQUE : 2014-2015

CONTRIBUTION A LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES BUDGETAIRES INTRODUITES PAR LA LOLF N°2013-14 DU 27 SEPTEMBRE 2013 EN

REPUBLIQUE DU BENIN

REALISE PAR :

S. S. Eunock AMOUKPO

SOUS LA SUPERVISION DE :

MAITRE

DE

STAGE :

DIRECTEUR DE MEMOIRE :

M. Jean SOGLOHOUN

M.

Hubert-Gustave C. EYEBIYI

ADMINISTRATEUR DES SERVICES FINANCIERS

ADMINISTRATEUR DU

TRESOR A LA RETRAITE

Décembre 2015 (Version après soutenance)

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT: Dr Roch Edgard GBINLO

VICE - PRESIDENT: Mr Camille MIGAN

MEMBRE: Mr Firmin DANHOUNDO

CERTIFICATION

« Nous certifions que le présent mémoire a été effectivement réalisé par AMOUKPO S.S. Eunock. Ledit mémoire est arrivé à terme et peut être soutenu devant un jury ».

Cotonou, le 04 novembre 2015

Signatures

Maître de stage

Directeur de mémoire

M. Jean SOGLOHOUN

M. Hubert-Gustave C. EYEBIYI

DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR

**L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE
MAGISTRATURE N'ENTEND DONNER AUCUNE
APPROBATION NI IMPROBATION AUX OPINIONS
EMISES DANS CE MEMOIRE. CES OPINIONS
DOIVENT ÊTRE CONSIDEREES COMME PROPRES
A LEUR AUTEUR**

DEDICACE

Je dédie ce mémoire :

- 🇳🇬 à mes parents : **Florentin et Alexandrine AMOUKPO ;**
- 🇳🇬 à mes frères : **Nadia, Hermionne et Girresse.**

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier :

- monsieur **Hubert-Gustave C. EYEBIYI**, notre maître de mémoire
- monsieur **Jean SOGLOHOUN**, notre Maître de stage ;
- monsieur le Président du jury et Honorables Messieurs les Membres du jury, qui nous font l'honneur d'apprécier ce modeste travail ;
- tout le corps professoral de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) ;
- monsieur **Narcisse KITIHOUN**, en poste à la Direction des Dépenses en Capital ;
- tout le personnel de la Direction Générale du Budget et en particulier les agents de la Direction de la Préparation du Budget ;
- tous ceux qui d'une manière ou d'une autre nous ont soutenu et aidé dans la réalisation de ce travail de recherche.

LISTE DES SIGLES ET ABBREVIATIONS

AFT : Administration des Finances et du Trésor

AN: Assemblée Nationale

BGE: Budget Général de l'Etat

BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

BP : Budget Programme

CAA : Caisse Autonome d'Amortissement

CBMT : Cadrage Budgétaire à Moyen Terme

CDMT : Cadre de Dépenses à Moyen Terme

CES: Conseil Economique et Social

Cf. : Confère

CSPEF : Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers

DGAE : Direction Générale des Affaires Economiques

DGB: Direction Générale du Budget

DGDDI : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects

DGID: Digestion Générale des Impôts et des Domaines

DGIFD : Direction Générale des Investissements et du Financement de Développement

DGPD : Direction Générale des Politiques de Développement

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DRFM : Direction des Ressources Financières et du Matériel

DPB : Direction de la Préparation du Budget

DPBEP : Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle

DPP : Direction de la Programmation et de la Prospective

ENAM: Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

GBAR : Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats

LOLF : Loi Organique Relative aux Lois de Finances

MEFPD : Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation

MOSARE : Modèle de Simulation et d'Analyse des Réformes Economiques

N° : Numéro

NOEB : Note d'Orientations Economiques du Budget Général de l'Etat

OMD : Objectif du Millénaire pour le Développement

PAR : Problème A Résoudre

PERAC : Crédit d'Ajustement pour l'Appui des Réformes des Finances Publiques (Public Expenditure Reform Adjustment Credit)

PIB-TOFE : Produit Intérieur Brut - Tableau des Opérations Financières de l'Etat

PIS : Programme d'Investissement Structurant

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PRSC : Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté

PS : Problème Spécifique

PSD : Plan Stratégique de Développement

PTF : Partenaires Techniques et Financiers

SCRP : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté

SGM : Secrétariat Général du Ministère

SIGFiP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SIPIBE : Système Intégré de Préparation Intégrée du Budget de l'Etat

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Numéro des tableaux	Titres	Pages
1	Profil des Présidents de la Commission des Finances et des Echanges des différentes législatures	23
2	Tableau récapitulatif des différentes étapes de l'élaboration de la Loi de Finances initiale	27
3	Possibilités de problèmes à résoudre	34
4	Tableau de la problématique choisie	41
5	Tableau de bord de l'étude « Impact de la nouvelle LOLF sur la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat au Bénin »	47
6	Présentation des données d'enquête liées au PS1	Cf. annexes
7	Présentation des données d'enquête liées au PS2	
8	Présentation des données d'enquête liées au PS3	
9	Tableau de synthèse de l'étude sur l'impact de la nouvelle LOLF sur la procédure d'élaboration du BGE au Bénin	71

LISTE DES FIGURES

Numéro des figures	Titres	Pages
1	Causes du PS1	63
2	Causes du PS2	64
3	Causes du PS3	65

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Autorisation budgétaire : permission accordée par l'Assemblée Nationale au Gouvernement afin d'exécuter le BGE tel qu'il a été voté.

Budget : acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres organismes publics.

Budget annexe : compte figurant dans la loi de finances et décrivant les charges (financées par des ressources qui leur sont affectées), des services publics de l'Etat non dotés de personnalité juridique et dont l'activité tend essentiellement à fournir des biens ou des services moyennant rémunération.

Budget programme : cadre de dépense sectoriel à court et à moyen termes liant les ressources aux résultats attendus des divers centres de responsabilité d'une organisation ou d'un ministère.

Comptes spéciaux du Trésor : comptes ouverts dans les écritures du Trésor enregistrant les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat faites en exécution de la loi de finances, mais hors budget.

Crédits : il s'agit en réalité des crédits budgétaires, donc d'autorisations de dépenser, à concurrence d'un montant donné qui sont inscrites au budget d'une personne publique et représentent les dépenses que celle-ci peut effectuer au cours d'une année.

Dons-projets : dons qui permettent de financer les projets inscrits au Programme d'Investissement Public.

Etat d'effectifs : état récapitulatif de la situation salariale du personnel régulièrement recruté et employé par les différentes institutions de l'Etat et ministères pour une année budgétaire.

Exercice : durée d'exécution des opérations d'un budget, comprenant l'année civile à laquelle correspond ce budget et généralement, un délai complémentaire permettant l'achèvement des opérations en cours d'exécution jusqu'au 31 décembre.

Loi de finance : loi déterminant la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges, compte tenu d'un équilibre économique et financier défini. Elle peut être établie pour toute l'année budgétaire (loi de finances initiale), ou modifier les autorisations en cours de gestion (loi de finances rectificative ou collectif budgétaire), ou encore constater les résultats financiers après la clôture de l'année budgétaire (loi de règlement).

Ordonnance : acte par lequel le Président de la République rend exécutoire une loi particulière, notamment la Loi de finances de l'année.

RESUME

La loi de finances est une loi déterminant la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges, compte tenu d'un équilibre économique et financier défini. Il en existe trois (03) catégories à savoir : la loi de finances initiale, la loi de finances rectificative (ou collectif budgétaire) et la loi de règlement.

La loi de finances initiale est constituée de deux éléments à savoir le Budget Général de l'Etat (BGE) et les annexes explicatives.

Au cours de notre stage qui s'est déroulé du 23 mars au 13 juin 2015 à la Direction Générale du Budget (DGB) et plus précisément à la Direction de la Préparation du Budget

(DPB), nous avons étudié d'une part, la procédure d'élaboration du BGE et, d'autre part, les nouvelles réformes budgétaires introduites par la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances (LOLF).

Ainsi, nous avons décidé de mener une étude intitulée « **CONTRIBUTION A LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES BUDGETAIRES INTRODUITES PAR LA LOLF N°2013-14 DU 27 SEPTEMBRE 2013 EN REPUBLIQUE DU BENIN** ».

Notre objectif général est d'élucider les modifications introduites par la nouvelle LOLF dans la procédure d'élaboration du BGE en République du Bénin.

Aussi, la résolution de notre problématique a suivi une logique de recherche-diagnostic à partir de trois (03) problèmes spécifiques tels qu'il suit :

- **PS1 : le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire;**
- **PS2 : le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires ;**
- **PS3 : le pouvoir d'amendement assez limité des députés.**

Nous avons alors émis des hypothèses que nous avons vérifiées au moyen d'une enquête. Au terme de cette dernière, le diagnostic établi a confirmé les trois hypothèses.

Nous avons alors suggéré des approches de solutions puis nous avons fait des recommandations pour aider à leur mise en œuvre.

SOMMAIRE

Titres	Pages
INTRODUCTION	01
CHAPITRE PREMIER : CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE ET ETAT DES LIEUX SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE SECTION 2 : ETAT DES LIEUX	04
DEUXIEME CHAPITRE : SYNTHESE DE L'ETAT DES LIEUX, DEFINITION DU CADRE THEORIQUE ET REVUE DE LITTERATURE SECTION 1 : INVENTAIRE DES ELEMENTS DE L'ETAT DES LIEUX,	30

CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE ET CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE SECTION 2 : REVUE DE LITTERATURE	
TROISIEME CHAPITRE : METHODOLOGIE DE L'ETUDE ET SUGGESTIONS POUR L'OPTIMISATION DE LA PROCEDURE D'ELABORATION DU BGE SECTION 1 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE SECTION 2 : COLLECTE DES DONNEES, ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC ET DETERMINATION DES SOLUTIONS	55
CONCLUSION	72
BIBLIOGRAPHIE	74
ANNEXES	79
TABLE DES MATIERES	

INTRODUCTION

Aux termes des dispositions de l'article premier de la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances (LOLF), la loi de finances initiale est un texte juridique voté par l'Assemblée Nationale qui retrace et autorise chaque année le prélèvement des ressources d'un Etat et la réalisation des charges pour l'année suivante. Au Bénin, elle comporte principalement deux grandes parties à savoir le Budget Général de l'Etat (BGE) et les annexes explicatives.

D'une façon générale, le BGE, partie comptable de la loi de finances, peut être considéré comme un état de prévision des recettes et des dépenses de l'Etat. Il désigne également l'expression chiffrée de la stratégie de développement du gouvernement.

Produit par la Direction de la Préparation du Budget (DPB) sise à la Direction Générale du Budget (DGB), le vote de la loi de finances initiale se doit d'être en lui-même, un outil de contrôle et d'assainissement des finances publiques devant permettre aux élus de renouveler ou non leur confiance au gouvernement.

Afin de s'attaquer plus efficacement au défi de la pauvreté et faire face aux exigences actuelles en termes de bonne gouvernance publique que sont : bâtir un système budgétaire performant et fiable ; assurer une gestion fluide, transparente et plus efficace de toutes les ressources publiques ; réformer les institutions et les procédures budgétaires ; garantir une coordination accrue des bailleurs ;..., les pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ont adopté en juin 2009, de nouvelles directives couvrant les aspects juridique, comptable et statistique de la gestion financière publique, dont la directive N°06/2009/CM/UEMOA du 26 Juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA.

Par la suite, cette dernière devant être internalisée, elle a servi de base à l'élaboration de la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances qui remplace celle N°86-021 du 26 septembre 1986.

C'est alors dans l'optique de mieux comprendre le contenu des réformes induites par la nouvelle LOLF que nous avons décidé d'orienter nos recherches sur le thème **«CONTRIBUTION A LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES BUDGETAIRES INTRODUITES PAR LA LOLF N°2013-14 DU 27 SEPTEMBRE 2013 EN REPUBLIQUE DU BENIN »**.

Le développement de notre travail s'est fait en trois (3) grandes parties :

- d'abord un chapitre premier qui présente le cadre contextuel de l'étude et l'état des lieux ;

- ensuite, un deuxième chapitre a été consacré à la synthèse de l'état des lieux, à la définition du cadre théorique et à la revue de littérature ;
- enfin, dans un troisième chapitre, nous avons présenté la méthodologie de l'étude et fait des suggestions pour l'optimisation de la procédure d'élaboration du BGE.

CHAPITRE PREMIER :

**CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE ET ETAT DES
LIEUX**

Dans ce chapitre, nous avons procédé à la présentation, d'une part, du lieu de stage (la Direction de la Préparation du Budget de la Direction Générale du Budget) et, d'autre part, de l'état des lieux de base, pour enfin déboucher sur la vision globale de résolution de la problématique choisie.

SECTION I- Cadre contextuel de l'étude

Cette section regroupe le cadre institutionnel, le cadre physique et le cadre environnemental de l'étude à la Direction Générale du Budget.

Paragraphe 1 : Cadre institutionnel de l'étude : la Direction Générale du Budget

Nous présenterons la Direction Générale du Budget à travers ses missions et attributions d'une part et, d'autre part, son fonctionnement et son organisation.

I- Missions et attributions de la Direction Générale du Budget (DGB)

Aux termes des dispositions du Décret n°2014-757 du 26 décembre 2014 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD), la DGB est une direction technique du MEFPD. Elle a pour missions d'élaborer, de mettre en œuvre et de suivre l'exécution du Budget de l'Etat.

L'arrêté n°0133/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGB, en son article 1^{er} définit les attributions de cette Direction.

Ainsi, aux termes de cet article, la DGB est chargée de :

- élaborer les lois de finances initiales et rectificatives ;
- exécuter les dépenses réparties de personnel et les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat ;
- 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) ;
- intégrer au Budget Général de l'Etat, les projets et programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- concevoir, mettre en œuvre, suivre et évaluer les réformes budgétaires ;

- appuyer et assister techniquement les ministères et institutions de l'Etat dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des budgets programmes ;
- appliquer le code des pensions de retraites ;
- former et recycler le personnel appartenant aux corps de l'Administration Centrale des Finances ;
- élaborer le Compte Administratif du Budget Général de l'Etat en dépenses ;
- assurer le traitement informatique des données relatives au budget.

II- Organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget (DGB)

Aux termes de l'article n°2 de l'arrêté cité supra, la DGB comprend :

- d'une part, les structures et personnes directement rattachées au Directeur Général du Budget ;
- d'autre part, les Directions techniques qui sont au nombre de sept (7) :
 - o la Direction de la Préparation du Budget (DPB) ;
 - o la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;
 - o la Direction des Dépenses en Capital (DDC) ;
 - o la Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV) ;
 - o la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
 - o la Direction de l'Informatique (DI) ;
 - o le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF).

A- Les structures et personnes directement rattachées au Directeur Général du Budget

Il s'agit :

- du Secrétariat du Directeur Général : il est chargé de mettre en forme, enregistrer, saisir, expédier et conserver le courrier confidentiel du DG, de gérer l'agenda de ce dernier et enfin d'exécuter toutes les autres tâches qui lui sont confiées par le DG.
- de l'Assistant du Directeur Général qui exécute les missions et tâches à lui confiées par le DG ;
- de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB) : elle est chargée de gérer dans son ensemble, la réalisation de la réforme budgétaire à l'échelle de toute l'administration publique.

B- Les Directions techniques

Elles comprennent :

1- La Direction de la Préparation du Budget (DPB)

Cette dernière est chargée de :

- l'élaboration des lois de finances initiales et rectificatives ;
- l'étude de toutes les questions ou textes susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances publiques ;
- suivi du transfert des ressources aux communes.

2- La Direction de l'Exécution du Budget (DEB)

Elle a pour attributions de :

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

3- La Direction des Dépenses en Capital (DDC)

La DDC a à charge de :

- veiller à l'intégration au BGE, des projets et programmes inscrits au Programme d'Investissement Public (PIP), en collaboration avec les services techniques du ministère en charge de la prospective et des ministères sectoriels ;
- suivre l'exécution physique et financière des projets et programmes inscrits au PIP, en collaboration avec le ministère chargé du développement et les ministères sectoriels ;
- engager et liquider les dépenses du budget d'équipement socio-administratif d'intérêt commun ;
- gérer les crédits des investissements en portefeuille ;
- tenir le fichier des régisseurs de projets et programmes ;
- élaborer les projets d'arrêtés de création de régies spéciales d'avances, de régies PIP et de nomination des régisseurs pour les dépenses en capital ;
- suivre les dépenses afférentes aux contreparties béninoises dans les projets cofinancés.

4- La Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV)

La DPRV est chargée de :

- l'élaboration et de l'exécution du budget du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB) ;
- l'étude des droits à pension et aux rentes viagères ;
- la liquidation et de l'ordonnancement des pensions et des rentes viagères ;
- la validation de services auxiliaires et stagiaires ;
- l'étude de toutes les questions et projets de textes relatifs aux pensions et aux rentes viagères ;
- la tenue du fichier des pensionnés ;
- le suivi de l'exécution du budget du FNRB ;

5- La Direction de la Gestion des Ressources (DGR)

La 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 ;
- liquider les différents avantages financiers du personnel de la DGB ;
- assurer la gestion des ressources financières de la DGB ;
- gérer les équipements, les mobiliers et les stocks de matériels et de fournitures ;
- gérer le parc automobile de la DGB.

6- Le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF)

Il est chargé d'assurer la formation, le recyclage et le perfectionnement du personnel de l'Administration Centrale des Finances et, éventuellement, des agents des autres départements ministériels exerçant des fonctions relevant de la compétence du personnel de l'Administration Centrale des Finances. Il a en outre, la mission de développer un partenariat avec les centres de formation homologues et procéder périodiquement à l'actualisation des programmes d'enseignement.

7- La Direction de l'Informatique

Elle a pour attribution de :

- définir la politique informatique de la DGB ;
- produire des documents statistiques ;
- mettre en œuvre l'exploitation des systèmes informatiques de la DGB ;
- mettre en œuvre les outils informatiques indispensables aux différentes réformes à la DGB ;
- assurer l'interconnexion des ministères, des institutions de l'Etat et des structures déconcentrées dans le cadre de l'exploitation du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP).

Paragraphe 2 : Cadre physique et environnemental de l'étude

Nous avons présenté successivement, le cadre physique de notre étude à savoir la Direction de la Préparation du Budget (DPB) sise à la DGB puis l'environnement de l'étude.

I- Cadre physique de l'étude : la DPB

La réalisation de notre stage s'est faite à la DGB, plus précisément à la DPB. Cette dernière comprend :

- un Secrétariat ;
- un Service de la Centralisation ;
- un Service des Etudes et de la Statistique.

A- Le secrétariat

Il est chargé de:

- saisir les correspondances et les documents confidentiels du Directeur ;
- réaliser les opérations de classement des dossiers et conserver toute la documentation de la Direction;
- traiter le courrier de la Direction ainsi que toutes autres tâches de secrétariat.

B- Le Service de la Centralisation

Il est subdivisé en quatre (04) divisions à savoir :

- la Division de la Centralisation des dépenses I : Secteurs Sociaux ;
- la Division de la Centralisation des dépenses II : Secteurs Production, Commerce et Infrastructures Productives ;
- la Division de la Centralisation des dépenses III: Secteurs Défense-Sécurité et Souveraineté-Gouvernance ;
- la Division de la Centralisation des Recettes.

C- Le Service des Etudes et de la Statistique (SES)

Le Service des Etudes et de la Statistique est chargé de :

- suivre l'exécution des opérations du Budget Général de l'Etat ;
- participer à la réalisation du cadrage macroéconomique et assurer le suivi de l'évolution des différents agrégats macroéconomiques en liaison avec la Direction de la Prévision et de la Conjoncture de la DGAE en vue d'analyser son incidence sur les finances publiques ;
- réaliser le cadrage budgétaire.

Le SES comprend quatre (04) divisions à savoir :

- La Division des Etudes ;
- La Division du Suivi de l'Exécution du Budget ;
- La Division des Collectivités Locales ;
- La Division de la Statistique.

II- Cadre environnemental de l'étude : le microenvironnement et le macroenvironnement de la DPB

L'environnement est l'ensemble des facteurs aussi bien internes qu'externes à une entreprise et qui influencent les actions de cette dernière. Il est constitué d'une multitude de sous-ensembles en perpétuelle évolution. Nous distinguons deux sortes d'environnements à savoir le microenvironnement et le macroenvironnement.

A- Le microenvironnement de la DPB

Environnement immédiat de proximité, le microenvironnement regroupe l'ensemble des acteurs externes immédiatement en contact avec la DPB et qui influencent directement ses activités.

Il s'agit :

- des usagers ;
- des fournisseurs et prestataires qui sont des personnes physiques ou morales chargées de livrer les fournitures et matériels de bureau, de transports et autres ou encore, de mettre leurs prestations au service de la DPB.
- des partenaires à savoir : les autres Directions de la DGB (DDC, DEB, DPRV,...) ; le Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation (MEFPD) ; les autres ministères sectoriels et institutions de la République ; les Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

B- Le macroenvironnement de la DPB

Il est constitué de l'ensemble des éléments sur lesquels la DPB n'a aucune emprise. Il s'agit beaucoup plus de facteurs que d'acteurs qui influencent ses activités et auxquels elle doit s'adapter. Nous avons distingué entre autres, l'environnement juridique et réglementaire, l'environnement monétaire et financier et l'environnement socio-économique.

1- L'environnement juridique et réglementaire de la DPB

Il regroupe les lois, conventions, décrets, arrêtés, règlements et notes de service régissant d'une part, l'organisation de la DPB, d'autre part, l'élaboration des lois de finances

en République du Bénin et, enfin, la gestion des finances publiques. Ainsi, la DPB doit se conformer aux dispositions de :

- la directive N°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA ;
- la directive N°06/2009/CM/UEMOA portant loi organique relative aux lois de finances au sein de l'UEMOA ;
- la directive N°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire au sein de l'UEMOA ;
- la directive N°10/2009/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat au sein de l'UEMOA ;
- la loi N°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances en République du Bénin ;
- le décret N°2011-554 du 24 août 2011 portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires ;
- le décret N°2000-60 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat ;
- le décret N°2014-757 du 26 décembre 2014 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation ;
- l'arrêté N°1264/MF/DC/CTF du 30 Décembre 1997 relatif à la mise en application du manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques et de nomenclature des pièces justificatives ;
- les lois de finances de chaque année ;
- l'arrêté N°0133/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Budget ;
- la note de service N°0795/MEFPD/CAB/SGM/DGB/DPB du 09 avril 2015 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction de la Préparation du Budget (DPB).

2- L'environnement monétaire et financier de la DPB

L'environnement monétaire et financier de la DPB renvoie à celui du Bénin en général. Il est caractérisé par une politique monétaire conduite par la BCEAO et qui vise de façon explicite, la stabilité des prix. La monnaie du pays, le franc CFA, émis par la BCEAO, est liée à l'euro par un taux de change fixe (1euro=655,957FCFA), qui implique le maintien d'une discipline monétaire.

3- L'environnement socio-économique de la DPB

Les perspectives économiques en 2015 s'inscrivent dans un contexte marqué par la volonté du gouvernement d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et la mise en œuvre du Programme d'Investissements Structurants (PIS). La croissance économique en 2016 dépend de l'accélération des réformes visant à améliorer le climat des affaires et la chaîne de la dépense publique, notamment le système de passation des marchés publics.

Sur le plan social, la réduction des disparités régionales représente un défi pour le Bénin. Le développement équilibré et durable de l'espace national constitue l'un des cinq axes prioritaires de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP).

SECTION 2 : Etat des lieux sur la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat (BGE)

Aux termes de l'article 1^{er} de la Loi Organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances, la loi de finances est un texte juridique voté par l'Assemblée Nationale, qui retrace et autorise chaque année le prélèvement des ressources d'un Etat et la réalisation des charges pour l'année suivante. Elle comporte deux principales parties à savoir, le budget qui en est la partie comptable et, les diverses annexes explicatives.

Aux termes de l'article 33 de la loi organique citée supra, le budget de l'Etat est constitué du Budget Général de l'Etat (BGE), des budgets annexes et des Comptes Spéciaux du Trésor (CST).

S'agissant du BGE, il peut s'analyser comme l'expression chiffrée de la tranche annuelle du programme d'actions de l'exécutif ainsi que des institutions de l'Etat et dont la mise en œuvre permettra d'atteindre des objectifs d'intérêt national.

L'élaboration du BGE de l'année N+1 démarre au mois de février de l'année N et fait intervenir divers acteurs à savoir :

- au niveau du MEFPD : la DGB, la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE), la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF), la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA),...

- au niveau du Ministère en charge du Plan : la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD), la Direction Générale des Investissements et du Financement de Développement (DGIFD),...
- au niveau des autres ministères sectoriels et institutions de la République : les Directions de la Programmation et de la Prospective (DPP) et les Directions des Ressources Financières et du Matériel (DRFM).

Nous présenterons successivement dans cette section, l'état des lieux interne puis externe de la procédure d'élaboration du BGE en République du Bénin.

Paragraphe 1 : Etat des lieux à l'interne

L'élaboration du BGE se déroule suivant deux phases à savoir une phase administrative et une phase parlementaire.

I- La phase administrative

Cette première étape dure en moyenne huit (8) mois¹ et débute véritablement par l'élaboration puis l'adoption en Conseil des Ministres d'un document dénommé Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle.

A- Le cadrage macroéconomique et l'élaboration du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle

Nous présenterons successivement le cadrage macroéconomique puis le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle.

1- Le cadrage macroéconomique

Le cadrage macroéconomique est une activité qui consiste à faire des projections de recettes et de dépenses par le biais, d'une part, des séries statistiques des administrations financières (Douanes, Impôts et Trésor) et, d'autre part, de paramètres économiques réalistes compatibles avec des objectifs macroéconomiques favorables à une croissance soutenable. Cela permet alors de fixer la masse globale des dépenses publiques dans la limite des recettes attendues.

¹ La phase administrative d'élaboration du BGE de l'an N+1 s'étend de février de l'an N à mi octobre l'an N

Le cadrage macroéconomique est conduit par un comité dénommé PIB-TOFE qui a pour tâches d'étudier la projection des grands agrégats, d'analyser les données du secteur réel et du commerce extérieur ainsi que l'évolution de la monnaie.

Le PIB-TOFE est composé ainsi qu'il suit :

- la DGAE chargée de fournir les informations relatives aux dépenses du secteur réel ;
- la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) chargée de garantir la cohérence avec le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) ;
- la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) qui donne les données relatives à la balance des paiements et à la situation monétaire du pays;
- d'autres structures avec des tâches diverses à savoir la DGB, la DGPD et l'INSAE.

Il faut souligner que les prévisions budgétaires se font, depuis quelques années, sur la base du MOSARE² qui est un modèle destiné au cadrage macroéconomique de la loi de finances au Bénin.

Il convient donc de saluer ici, **l'existence d'un cadre de concertation (le comité PIB-TOFE) et plus précisément d'un cadrage macroéconomique qui permet de donner une orientation économique suffisamment réaliste aux prévisions budgétaires.**

L'on pourrait être tenté de considérer le cadrage macroéconomique comme première phase de la procédure d'élaboration du BGE. Mais, dans les faits, il sert surtout de base à l'élaboration du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP).

2- L'élaboration du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle

Aux termes de l'article premier de la Loi Organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances, le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) est un instrument de programmation pluriannuelle glissant pour l'ensemble des recettes et des dépenses. Il couvre une période minimale de trois (3) ans, la première année correspondant à l'exercice visé par la loi de finances qu'il accompagne. Il se compose tel qu'il suit :

- une première partie décrivant les perspectives de recettes décomposées par grandes catégories d'impôts et de taxes ;

² Sa fonction essentielle est de réaliser des projections à court terme, un (1) à trois (3) ans de l'économie nationale de manière à établir un programme soutenable de dépenses et de recettes.

- une seconde partie consacrée aux dépenses budgétaires décomposées par grandes catégories de dépenses.

Elaboré par la DGAE, le DPBEP vient remplacer la Note d'orientations Economiques du Budget Général de l'Etat³ (NOEB). Il décrit l'évolution de la conjoncture économique nationale en se basant sur le cadre macroéconomique et permet au Gouvernement de se faire une idée approximative des ressources auxquelles l'Etat pourrait s'attendre à l'horizon des trois années à venir afin de cibler les projections de dépenses dans les proportions réalisables.

Son élaboration est axée sur l'analyse des évolutions récentes observées au plan national, régional et international. Il intègre les critères de convergence retenus par les pays de l'UEMOA et l'évolution des principales devises.

Nous notons donc que **le projet du BGE s'établit suivant une analyse et une orientation économiques bien définies.**

Une fois élaboré, le DPBEP est amendé puis adopté en Conseil des Ministres.

B- La conception des Documents de Programmation Pluriannuelles des Dépenses et l'organisation du débat d'orientation budgétaire

Nous avons décrit la conception des Documents de Programmation Pluriannuelles des Dépenses et l'organisation du débat d'orientation budgétaire.

1- Les Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses et les Rapports Annuels de Performance

L'une des principales innovations introduites par les Directives de l'UEMOA de 2009 est la déclinaison du budget en programmes (Budgets Programmes). Aux termes de l'article 57 de la Loi Organique précédemment citée, les programmes s'inscrivent dans des Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD), par ministères, budgets annexes et comptes spéciaux cohérents avec le DPEBP.

Ainsi, après l'élaboration du DPEBP, le MEFPD à travers la DGB, entreprend la mise en place des DPPD dans un premier temps, puis, dans un second temps, des Rapports Annuels de Performance (RAP). L'élaboration de ces deux documents s'inscrit dans l'optique de mettre à la disposition des Députés, des informations précises et vérifiables sur les choix

³ Encore appelé budget économique

budgétaires sectoriels du Gouvernement, en amont des discussions sur le projet de Loi de finances.

Ces documents prévoient, pour une période minimale de trois (03) ans, à titre indicatif, l'évolution des crédits et des résultats attendus sur chaque programme en fonction des objectifs poursuivis. De même que le DPBEP, les DPPD et les RAP, une fois élaborés, sont adoptés en Conseil des ministres.

Au Bénin, la mise en place de ces documents a été faite pour la première fois en avril 2015 au cours d'un atelier organisé à Ouidah, rassemblant l'ensemble des acteurs de la chaîne de dépenses des ministères sectoriels et institutions de l'Etat. Cet atelier a connu l'appui technique du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Il faut noter donc **la disponibilité des PTF à accompagner la mise en œuvre des différentes réformes budgétaires au Bénin.**

2- Le débat d'orientation budgétaire

Conformément à l'article 59 de la Loi organique sus citée, le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle, éventuellement accompagné des Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses et les Rapports Annuels de Performance, une fois adoptés en Conseil des ministres, doivent être publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire qui se tient à l'Assemblée Nationale au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année.

Ce débat s'inscrit dans le cadre du renforcement des pouvoirs de contrôle de l'Assemblée Nationale et permet d'améliorer l'information des parlementaires sur l'évolution des finances publiques à moyen terme. Il s'est tenu pour la première fois le 30 juin 2014 pour le compte du BGE de l'exercice 2015 et a consisté en un exposé du Ministre en charge des Finances plutôt qu'en une vraie discussion avec les parlementaires.

S'agissant du débat d'orientation budgétaire comptant pour le budget de l'exercice 2016, il a été organisé le 22 juin 2015. Mais, à son terme, il est ressorti **un certain désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire.**

Sur la base des conclusions de ce débat, la DGB enclenche alors le processus de mise en place du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT).

C- L'élaboration du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) et de la lettre de cadrage

Il sera question de présenter dans cette partie le Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) et la lettre de cadrage.

1- L'élaboration du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT)

Le Bénin a entamé dès 1999, la mise en œuvre d'une série de réformes budgétaires qui ont reçu l'appui des PTF à travers un fonds spécial dénommé PERAC⁴ (Public Expenditure Reform Adjustment Credit), dont la principale innovation a été le CDMT.

Le CDMT est un processus de planification financière et de préparation du budget visant à allouer des ressources aux priorités stratégiques en assurant une certaine discipline par secteur. Il permet de se faire une idée approximative des ressources auxquelles l'on pourrait s'attendre à l'horizon des trois années à venir afin de cibler les projections de dépenses dans des proportions réalisables. Il est par ailleurs, un instrument destiné à assurer le lien entre les priorités gouvernementales, les programmes sectoriels et le budget sur une période de trois ans. Il s'agit donc d'un **cadre de référence, un répertoire de prévisions des dépenses**.

Tablant sur le montant total des ressources prévisionnelles pour l'année à venir et leur projection sur les deux années qui suivent, la DGB fixe la masse globale des dépenses publiques qui pourront être effectuées sans exposer l'Etat à des répercussions macroéconomiques négatives.

Les services de la DGB, élaborent alors et soumettent à l'appréciation du Ministre chargé des Finances, une première mouture de la matrice du BGE ainsi qu'un premier CDMT global pour les trois années suivantes.

Ce CDMT qui est une évaluation monétaire des besoins de toute l'administration publique, est réparti en enveloppes budgétaires sectorielles en terme de dépenses par ministères et institutions de l'Etat, en fonction du degré de priorité accordé à chacun de ces derniers et par rapport aux objectifs que se propose d'atteindre le Gouvernement à partir de son Plan Stratégique de Développement (PSD) et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). **Le CDMT permet donc aux ministères et institutions dépensiers de suivre une certaine discipline budgétaire.**

⁴ Le PERAC est aujourd'hui remplacé par le Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PRSC)

Il s'en suit une nouvelle phase de discussion qui prend la forme de réunions techniques qui interviennent aux mois de mars et d'avril. Ces réunions se sont déroulées pour la première fois en 2015. Elles ont pour objectif de renforcer la mise en cohérence des allocations de ressources avec les objectifs sectoriels afin de **permettre de limiter quelque peu les scénarios de CDMT sectoriels fluctuant et le recours excessif, en cours de gestion, aux charges non réparties.**

2- La lettre de cadrage

La lettre de cadrage est l'instrument utilisé pour notifier les CDMT sectoriels aux dirigeants des ministères et Institutions. Cette notification marque officiellement le lancement de la formulation du BGE.

La lettre de cadrage rappelle à ces dirigeants, les grandes lignes des orientations économiques du Gouvernement. Elle précise en outre, les dispositions à observer dans l'élaboration du budget (directives à observer dans la formulation des propositions budgétaires sectorielles, date limite de remise de ces dernières à la DGB) et les proportions dans lesquelles doivent évoluer les différentes natures de dépenses pour l'année budgétaire à venir. Enfin, dans cette lettre, il est demandé aux sectoriels d'envoyer leurs états d'effectifs afin de déterminer la masse salariale globale de l'Etat.

Toutefois, force est de constater que dans les faits, **les sectoriels ne respectent pas toujours les diverses dispositions contenues dans la lettre de cadrage.**

D- La réalisation de la première esquisse des budgets sectoriels et la confection des états d'effectif

Nous nous intéresserons tour à tour à la réalisation de la première esquisse des budgets sectoriels et la confection des états d'effectif.

1- L'élaboration de la première esquisse des budgets sectoriels

Le BGE se présente sous une forme unifiée⁵. Par conséquent, les services compétents du ministère en charge du Plan et du MEFPD travaillent de concert et appuient les sectoriels dans l'élaboration de la première esquisse de leur budget en se fondant sur les données de leur CDMT.

⁵ Les dépenses ordinaires et les dépenses en capital étant regroupées dans une seule Loi de finances.

Dès la réception de la lettre de cadrage, les SGM, DPP et les DRFM des ministères, invitent les différentes structures de leur département, aux fins de les informer sur les grandes lignes de leur CDMT. Une série de discussions est alors menée sur les différentes orientations sectorielles, suite à quoi, une première maquette du projet de budget est élaborée puis soumise à l'ordonnateur du budget du département qui donne ses instructions.

Sur la base de ces instructions, un pré-arbitrage est organisé à l'interne. A son terme, il est procédé au montage de la mouture finale des propositions budgétaires du département ministériel.

Ces propositions budgétaires sont alors transmises à la DGB. Toutefois, l'on observe souvent un **retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires.**

2- La confection des états d'effectif

Cette tâche permet aux agents des divisions chargées de la centralisation des dépenses de la DPB de déterminer la masse salariale de l'Etat. Dans les faits, il s'agit d'une activité qui consiste à faire un recensement des agents régulièrement recrutés et employés dans les services publics. Elle démarre dès le mois de janvier de l'année⁶ par la collecte et l'exploitation des fiches individuelles de salaires dudit mois, par les services compétents de chaque Ministère et Institution, ce qui permet d'avoir le montant global de la masse salariale. Ce montant, amendé à partir de l'incidence financière des départs à la retraite, de l'enveloppe réservée pour les recrutements et des changements d'indice attendus pour les trois (3) années suivantes, permet d'évaluer à un **faible taux d'erreur**, tout d'abord au niveau sectoriel puis, au niveau national, **les dépenses de personnel à engager à l'horizon de ces trois années.** Mais, il faut noter qu'en cours d'exécution budgétaire, **diverses réclamations surviennent de la part des agents (grades omis, départ à la retraite programmé à tort,...)**, ce qui modifie les prévisions faites. On assiste en outre, à une **faible maîtrise de l'effectif des agents de l'Etat** ce qui crée une **surestimation des charges salariales dans le BGE.**

E- La centralisation des propositions des budgets sectoriels

La DGB se charge de dépouiller les différentes propositions budgétaires sectorielles, selon qu'il s'agit de propositions budgétaires de dépenses ou de propositions budgétaires de recettes.

⁶ Pour le compte du budget de l'exercice N, cette activité démarre dès le mois de janvier N-1

1- La centralisation des propositions sectorielles de dépenses

Les propositions budgétaires de dépenses des ministères et institutions sont dépouillées et centralisées au niveau des divisions chargées de la centralisation des dépenses de la DPB.

Ces divisions procèdent à leur étude en se basant sur les CDMT sectoriels qui sont déclinés par grandes masses de nature de dépenses (les dépenses du personnel, les dépenses d'achats de biens et services, les dépenses de transferts, les acquisitions et grosses réparations, ...).

Les diverses propositions de dépenses sont alors prises en compte et traitées dans le Système Intégré de Préparation du Budget de l'Etat (SIPIBE). Toutefois, il faut noter que **l'utilisation du SIPIBE n'est pas encore bien maîtrisée.**

2- La centralisation des propositions sectorielles de recettes

Ici, c'est la division chargée de la Centralisation des recettes de la DPB qui s'occupe du dépouillement des différentes propositions budgétaires de recettes.

Elle se charge d'évaluer d'une part, les recettes par nature d'impôts au niveau des régies financières puis, d'autre part les autres ressources attendues.

- L'évaluation des recettes par nature d'impôts au niveau des administrations financières

Il s'agit ici, d'organiser avec les administrations financières (DGTCP, DGID et DGDDI), des séances de concertation qui débouchent sur la formulation des prévisions en termes de recettes fiscales que l'on peut envisager pour les trois années à venir. Ces projections sont faites sur la base des réalisations antérieures. Malheureusement, il faut remarquer que ces **prévisions ne sont pas suffisamment réalistes** et que **les données des recouvrements antérieurs ne sont pas toujours disponibles à temps.**

- La détermination des autres ressources attendues

Sur la base du DPEBP, la division chargée de la Centralisation des recettes sollicite de la part de certaines structures (CAA, FNRB, le Fonds Routier, Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles,...), des renseignements sur d'autres ressources attendues (ressources intérieures et ressources extérieures dont les appuis budgétaires). Mais, le SIGFiP ne retrace pas ces ressources. On n'y retrouve que les crédits d'ordre budgétaires. Aussi, la mobilisation de ces ressources est-elle fonction de la conjoncture économique que vivent les PTF.

A la fin de l'étude, un compte rendu des synthèses obtenues est fait au DGB. Une première esquisse de l'avant-projet du BGE est alors élaborée, après quoi il est organisé les arbitrages budgétaires.

F- Les arbitrages budgétaires et la transmission du projet de BGE à l'Assemblée Nationale

A cette étape, il est organisé tout d'abord le pré-arbitrage budgétaire puis la conférence budgétaire. Suite à quoi le projet de budget est transmis à l'Assemblée Nationale.

1- Les séances de pré-arbitrage budgétaire

Une fois la première esquisse de l'avant-projet du BGE établie, la DGB, accompagnée de la Direction Générale des Investissements et du Financement de Développement (DGIFD) du Ministère en charge du plan, organise des séances de concertation à laquelle sont conviées les DRFM et les DPP des ministères et institutions de l'Etat. Ces séances sont organisées dans le but d'attirer l'attention de ces derniers sur les cas de non-respect de leur CDMT. L'Association Nationale des Communes du Bénin et la société civile y sont également conviés.

2- La conférence budgétaire

Suite aux séances de pré-arbitrage budgétaires, le DGB fait le point des différentes conclusions au Ministre en charge des Finances. Ce dernier convoque alors une conférence budgétaire à laquelle il convie tous les autres ministres ainsi que les chefs d'institution. Cette conférence est organisée dans le but de trouver des solutions aux différents problèmes qui n'ont pu être tranchés au niveau du pré-arbitrage.

Au terme des rencontres, si les crédits correspondants aux différentes masses de dépenses ne sont toujours pas en conformité avec ceux du CDMT, les propositions sont retournées aux sectoriels pour correction. S'ils refusent de s'y conformer, le Ministre en charge des Finances ordonne alors un réajustement pur et simple de leurs propositions budgétaires à la hauteur des crédits prévus dans leur CDMT.

Les différents documents de présentation du BGE sont alors établis, après quoi ils sont adoptés en Conseil des Ministres puis examinés au Conseil Economique et Social (CES). Le projet du Budget approuvé par le Conseil des Ministres est alors transmis par décret du Président de la République à l'Assemblée Nationale.

II- La phase parlementaire

Dans l'accomplissement de leur mandat prévu par la constitution qui est de légiférer, les députés sont habilités à établir le cadre légal d'organisation et de gestion des affaires publiques. En finances publiques, le vote du BGE constitue le moment par excellence où ils exercent cette compétence.

Aux termes de l'article 109 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, l'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire (session d'octobre).

Les conditions du dépôt de ce projet de loi sur la table de la représentation nationale et de son inscription à l'ordre du jour sont fixées par les articles 77 et suivants du Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale.

A- L'examen du projet de loi de finances

Aux termes de l'article 95 du Règlement Intérieur sus cité, c'est la Commission des Finances et des Echanges qui a en charge l'étude préalable du projet de budget déposé par l'Exécutif.

Le tableau ci-après récapitule le profil des Présidents de la Commission des Finances et des Echanges des différentes législatures.

**Tableau n°1 : Profil des Présidents de la Commission des Finances et des Echanges
des différentes législatures**

LEGISLATURES	NOM DU PRESIDENT	PROFIL
Première législature	Bertin BORNA	Economiste
Deuxième législature	Gaston de SOUZA	Economiste
Troisième législature	Guy Amédée ADJANOHOUN	Financier
Quatrième législature	Adam ABOU SOULE	Economiste
Cinquième et sixième législature	Grégoire LAOUROU	Administrateur des services financiers, ancien DGB, ancien Ministre chargé des Finances
Septième législature	Raphaël AKOTEGNON	Expert-comptable

Source : Résultat de nos investigations

De l'analyse de ce tableau, il ressort qu'un **accent particulier est mis sur le profil des Présidents de cette Commission** au moment de leur désignation.

L'examen du projet de loi déposé par l'Exécutif obéit de façon générale aux mêmes règles que celles des autres catégories de lois. Toutefois, il présente certaines spécificités.

Ainsi, cet examen se fait tout d'abord, par rapport à la forme du document présenté (vérification de conformité de la présentation du projet de loi de finances initiale aux normes en vigueur, de son équilibre en recettes et en dépenses, du respect des principes généraux du droit budgétaire, de la présence de toutes les annexes,...).

L'examen se poursuit par une étude sur le fond du document au cours de laquelle il est procédé à une lecture attentive de tout le rapport de présentation du projet de loi de finances initiale, notamment les réformes et les nouvelles mesures administratives, fiscales, économiques et sociales afin d'en apprécier la portée.

L'article 95 cité supra, en son alinéa 2, donne la possibilité aux autres commissions parlementaires notamment la Commission du Plan, de l'Équipement et de la Production, de désigner un ou plusieurs membres aux fins d'assister, avec voix consultative, aux travaux de la Commission des Finances pendant l'examen des articles du projet de loi ou des crédits relevant de sa compétence. Il faut donc saluer ici, **l'esprit d'ouverture prôné par les parlementaires, ce qui contribue à l'amélioration de la qualité des travaux en commission.**

Suite à ces examens préliminaires, le Ministre en charge des Finances est invité à présenter le contenu du projet de loi devant ladite Commission et à répondre à des questions visant à en faciliter la compréhension.

Les PTF ainsi que des partenaires sociaux et la société civile, sont alors auditionnés. En effet, ils se doivent de se prononcer sur le projet de loi en étude.

Les travaux en commission se poursuivent par la présentation par les ministres sectoriels et présidents des institutions, de leur budget. Les budgets sectoriels sont alors examinés et peuvent faire l'objet d'amendements divers qui seront soumis par la suite au vote de l'ensemble des députés en séance plénière conformément à l'article 103 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Toutefois, il faut souligner ici que **ce pouvoir d'amendement est assez limité** dans la mesure où l'article 107 de la même Constitution dispose que les amendements formulés par les députés ne sont pas recevables si leur adoption a pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques.

Il est alors procédé à l'examen et l'adoption des rapports spéciaux⁷ et d'un rapport général. Ce dernier est un résumé de l'analyse globale du BGE placé dans le contexte économique et financier national, sous régional et international. Il comporte également l'ensemble des commentaires issus des débats en Commission.

Le rapport général est alors transmis au Président de l'Assemblée Nationale afin qu'il soit multiplié et distribué à l'ensemble des députés afin de servir de base aux débats en plénière.

B- Le vote du budget

Le vote du budget proprement dit se fait après les débats en plénière dont l'organisation est régie par les dispositions du Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale et des articles 96, 99, 109 et 112 de la Constitution.

Au cours de ces débats, le rapport général est présenté par le premier rapporteur de la Commission des Finances et des Echanges. Des discussions sont alors menées par l'ensemble des députés sur les différentes propositions d'amendements. Le Ministre en charge des Finances et les autres membres du Gouvernement sont éventuellement invités pour apporter des explications complémentaires.

Il convient de rappeler ici que tous les autres députés, en dehors de ceux de la Commission des Finances, peuvent également formuler s'ils le souhaitent, des propositions d'amendements et ce, dans un délai de quatre jours à compter de la distribution du Rapport général. **Il existe donc une contrainte de temps qui ne favorise pas forcément la formulation de tous les amendements par les députés.** A cela, il faut ajouter aussi que **les débats en plénière à l'Assemblée Nationale sont fortement politisés, ce qui les éloigne parfois de leur caractère technique.**

Enfin, une fois que tous les amendements sont examinés et votés par les députés, la loi de finances initiale est adoptée, la première partie de cette loi devant être obligatoirement votée avant la seconde.

L'article 61 de la LOLF dispose que le budget doit être voté en équilibre et adopté au plus tard à la date de clôture de la session budgétaire. Si le projet de loi de finances initiale n'a pu être déposé dans les délais constitutionnels pour être voté et promulgué avant le début de

⁷ Rapports rédigés par des rapporteurs spéciaux nommés parmi les députés qui présentent l'examen détaillé des crédits budgétaires alloués à chaque ministère et institution de la République

l'exercice concerné, le Président de la République demande d'urgence au Parlement, l'autorisation d'exécuter les recettes et les dépenses de l'Etat par voie de douzième provisoire.

Si, par contre, le projet de loi est déposé dans les délais requis et que les députés ne se sont pas encore prononcés à la date du 31 décembre, ses dispositions peuvent être mises en œuvre par ordonnance présidentielle dont les conditions d'application sont régies par les articles 68 et 110 de la Constitution. Il convient de souligner que **la prise d'ordonnance ne permet pas aux députés de donner leur point de vue sur le contenu du projet de loi.**

Par ailleurs, la nouvelle LOLF prône une large information budgétaire accessible à tous les béninois quel que soit leur niveau. **Il faut saluer l'initiative de l'Exécutif qui, depuis quelques années met en ligne l'ensemble des documents budgétaires.** Mais, des efforts restent encore à faire, notamment dans le sens d'une **traduction des documents budgétaires dans les langues les plus courantes** à savoir le Fon, le Mina, le Goun, le Bariba, le Dendi,...

Contribution a la mise en œuvre des reformes budgétaires introduites par la LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013 en République du Bénin

Phases	Services responsables	Documents réalisés	Période légalement prévue
Du cadrage macro économique à l'organisation du débat d'orientation budgétaire	DGAE, Comité PIB-TOFE, DGB, Assemblée Nationale	Le DPBEB, les DPPD et RAP	Mois de mai et juin
L'élaboration et la transmission du CDMT aux sectoriels par l'intermédiaire de la lettre de cadrage	DGB	Le CDMT et la lettre de cadrage	Première quinzaine du mois de juillet
L'élaboration de la première esquisse des budgets sectoriels et la confection des états d'effectifs	Ministères et institutions, DGB, Ministère en charge du Plan, MEFPD	Documents de synthèse des dotations des ministères et institutions	Fin du mois de juillet et première quinzaine du mois d'août
L'évaluation des recettes attendues	DGB, DGTCP, DGDDI, DGID, CAA, FNRB, Fonds Routier, Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles	Documents de synthèse des recettes attendues	Première quinzaine du mois d'août
Centralisation des propositions de recettes et de dépenses	DGB	Avant-projet de loi de finances initiale	Première quinzaine du mois d'août
Séances d'arbitrages et de conférences budgétaires	DGB, DGIFD, Société civile, Association Nationale des Communes du Bénin, MEFPD	Projet de loi de finances initiale et différents documents budgétaires l'accompagnant	Deuxième quinzaine du mois d'août
Examen en Conseil des Ministres et consultation du CES pour avis	Conseil des Ministres, CES, DGB	Document final du projet de loi de finances initiale et des différents documents budgétaires l'accompagnant	Mois de septembre
Transmission du projet de loi de finances initiale à l'Assemblée Nationale	Président de la République	-	Dernière semaine du mois de septembre
Examen du Projet de Loi de Finances initiale et amendements divers	Commission des Finances et des Echanges de l'AN et les membres désignés par les autres Commissions parlementaires	Rapports spéciaux et rapport général	Mois d'Octobre
Vote de la Loi de Finances initiale et promulgation	L'ensemble des Députés et le Président de la République	Loi de finances initiale	Au plus tard le 31 décembre

Tableau n°2 : Tableau récapitulatif des différentes étapes de l'élaboration de la Loi de Finances initiale

Source : Exploitation du décret N°2011-554 du 24 août 2011 portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires

Paragraphe 2 : Etat des lieux à l'externe

Il s'agit ici, de faire l'état des lieux relatif aux effets de l'environnement sur les activités d'élaboration du projet de BGE par la DPB.

I- Effets du microenvironnement de la DPB sur les travaux d'élaboration du projet de BGE

Le microenvironnement est reconnu comme l'environnement immédiat d'une structure donnée. Il regroupe donc l'ensemble des acteurs externes mais proches des réalités de la Direction. Il s'agit ici des usagers, des fournisseurs et prestataires et des partenaires de la DPB.

A- Par rapport aux usagers

Les usagers de la DPB sont nombreux et variés. Parmi eux, nous retrouvons les cadres des ministères sectoriels et institutions de la République notamment les DRFM, DPP ou leurs représentants, les cadres de la DGAE, ceux du ministère chargé du Plan, de l'INSAE et des régies financières. En outre, il faut également noter la présence des représentants des communes ainsi que des acteurs de la chaîne de dépense publique. Il faut noter ici **la grande diversité des usagers de cette structure**. Toutefois, il a été constaté **un manque d'effectif à la DPB afin de pouvoir satisfaire avec célérité tous ses usagers**.

B- Par rapport aux fournisseurs et prestataires

La DPB fait appel à divers fournisseurs et prestataires de services dans le cadre de l'exécution de ces activités. Parmi ces derniers, la SBEE est celle qui est chargée de la fourniture de l'énergie électrique. Toutefois, **de nombreuses coupures de courant électrique sont observées**, ce qui, d'une part, empêche les agents de la DPB d'accomplir efficacement leurs activités et, d'autre part, entraîne la destruction de nombreux matériels de travail (matériels informatiques divers).

C- Par rapport aux partenaires

La DPB dispose d'une multitude de Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Ces derniers, interviennent tout au long de la procédure de l'élaboration du budget. Toutefois, il faut souligner que **les différentes informations budgétaires apportées par les PTF ne sont pas toujours disponibles à temps** et que l'on observe des fois **un manque de synergie entre la DPB et ces derniers**.

**II- Effets du macroenvironnement de la DPB sur les travaux d'élaboration du
BGE**

La restitution a été faite par rapport à chaque élément identifié dans le macroenvironnement de la DPB.

A- Au niveau de l'environnement juridique et réglementaire de la DPB

Cet environnement est constitué de directives de l'UEMOA, de lois, de décrets et d'arrêtés qui régissent les conditions de préparation du BGE. Dans un souci de transparence et de performance dans la gestion des finances publiques, le Bénin a adopté en 2013 la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances.

B- Au niveau de l'environnement monétaire et financier de la DPB

L'accroissement de la masse monétaire et du taux de bancarisation, l'accès facile aux systèmes financiers décentralisés, l'existence d'une variété de banques et le taux de convertibilité plus ou moins fixe du franc CFA avec l'euro, forment un climat monétaire et financier favorable à une bonne gestion des finances publiques notamment en ce qui concerne l'étude des questions relatives aux agrégats monétaires.

III- Au niveau de l'environnement socio-économique de la DPB

L'environnement socio-économique béninois est caractérisé par l'accélération des réformes visant à améliorer le climat des affaires et la chaîne de la dépense publique, notamment le système de passation des marchés publics.

Sur le plan social, la réduction des disparités régionales représente un défi pour le Bénin. Le développement équilibré et durable de l'espace national constitue l'un des cinq axes prioritaires de la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR) en cours. Cela reflète l'**existence d'un climat socio-économique favorable à la mise en œuvre des diverses réformes introduites par la LOLF.**

**DEUXIEME CHAPITRE : SYNTHESE DE L'ETAT
DES LIEUX, DEFINITION DU CADRE THEORIQUE
ET REVUE DE LITTERATURE**

Dans ce chapitre, nous procéderons tout d'abord dans une première partie, à la synthèse des éléments de l'état des lieux, puis nous ciblerons la problématique et nous définirons le cadre théorique de notre étude. Dans une seconde partie, nous présenterons la revue de littérature relative à la problématique choisie.

SECTION 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux, ciblage de la problématique et cadre théorique de l'étude

Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et ciblage de la problématique

Dans ce paragraphe, il sera essentiellement question de la récapitulation des constats significatifs faits au cours de l'état des lieux. Nous procéderons ensuite au choix de la problématique de notre étude.

I- Inventaire des éléments de l'état des lieux et identification des groupes possibles de Problèmes A Résoudre

Ici, nous avons procédé à l'inventaire des constats significatifs faits dans le cadre de l'élaboration du BGE puis nous avons identifié les groupes possibles de problèmes à résoudre.

A- Bilan des observations : atouts et problèmes

1- Les atouts (forces et opportunités)

Il nous revient de lister les forces et opportunités recensées au cours de nos diverses observations de stage.

Ainsi, les points positifs retenus lors de l'état des lieux peuvent s'énumérer comme suit :

- l'existence d'un cadre de concertation (le comité PIB-TOFE) et plus précisément d'un cadrage macroéconomique qui permet de donner une orientation économique suffisamment réaliste aux prévisions budgétaires (Force) ;
- le projet du BGE s'établit suivant une analyse et une orientation économiques bien définies (Force) ;
- la disponibilité des PTF à accompagner la mise en œuvre des différentes réformes budgétaires au Bénin (Opportunité) ;
- le CDMT est un cadre de référence, un répertoire de prévisions des dépenses (Force) ;

Contribution a la mise en œuvre des reformes budgétaires introduites par la LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013 en République du Bénin

- le CDMT permet aux ministères et institutions dépensiers de suivre une certaine discipline budgétaire (Force) ;
- les réunions techniques permettent de limiter quelque peu les scénarios de CDMT sectoriels fluctuant et le recours excessif, en cours de gestion, aux charges non réparties (Opportunité) ;
- la confection des états d'effectif permet d'évaluer à un faible taux d'erreur, tout d'abord au niveau sectoriel puis, au niveau national, les dépenses de personnel à engager sur un horizon de trois années (Force) ;
- le choix des Présidents de la Commission de Finances et des Echanges se fait sur la base de leurs qualifications professionnelles (Force) ;
- l'esprit d'ouverture prôné par les parlementaires (Opportunité) ;
- la mise en ligne du BGE sur le site officiel du Gouvernement (Opportunité) ;
- la grande diversité des usagers de la DPB (Opportunité) ;
- l'existence d'un climat socio-économique favorable à la mise en œuvre des diverses réformes introduites par la LOLF (Opportunité).

2- Les problèmes (faiblesses et menaces)

Les problèmes identifiés se présentent comme suit :

- le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire (Menace) ;
- les sectoriels ne respectent pas toujours les diverses dispositions contenues dans la lettre de cadrage (Faiblesse) ;
- le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires (Faiblesse) ;
- les diverses réclamations qui surviennent en cours d'exercice budgétaire de la part des agents (Menace) ;
- la faible maîtrise de l'effectif des agents de l'Etat qui crée une surestimation des charges salariales dans le BGE (Faiblesse) ;
- l'utilisation du SIPIBE n'est pas encore bien maîtrisée (Menace) ;
- les prévisions en matière de recettes fiscales ne sont pas suffisamment réalistes et les données des recouvrements antérieurs ne sont pas toujours disponibles à temps (Faiblesse) ;
- le pouvoir d'amendement assez limité des Députés (Faiblesse) ;
- l'existence d'une contrainte de temps qui ne favorise pas forcément la formulation de tous les amendements par les députés (Faiblesse) ;
- la forte politisation des débats en plénière à l'Assemblée Nationale (Menace) ;
- la prise d'ordonnance ne permet pas aux députés de donner leur point de vue sur le contenu du projet de Loi de Finances (Menace) ;
- les différentes informations budgétaires apportées par les partenaires de la DPB ne sont pas toujours disponibles à temps (Menace) ;
- le manque de synergie entre la DPB et les PTF (Menace).

B- Identification des groupes possibles de Problèmes A Résoudre

Nous avons procédé à un regroupement par centres d'intérêts des problèmes décelés lors de nos observations de stage pour aboutir à une synthèse des groupes de problèmes possibles.

1- Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts

Les centres d'intérêts retenus se présentent comme suit :

- Centre d'intérêt n°1 : l'élaboration du Budget Général de l'Etat ;
- Centre d'intérêt n°2 : la prévision des charges salariales de l'Etat ;
- Centre d'intérêt n°3 : la gestion des ressources.

Les différents problèmes spécifiques sont associés à chaque centre d'intérêt comme le montre le tableau n°3.

2- Synthèse des PAR possibles

La synthèse des Problèmes A Résoudre (PAR) possibles a été faite dans le tableau suivant :

Contribution a la mise en œuvre des reformes budgétaires introduites par la LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013 en République du Bénin

Tableau n°3 : Possibilités de Problèmes A Résoudre

N°	Centre d'intérêt	Angles d'observation	Problème A Résoudre (PAR)		Libellés des PAR
			Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	
1	Elaboration du Budget Général de l'Etat (CI 1)	Optimisation	<ul style="list-style-type: none"> - le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire ; - les sectoriels ne respectent pas toujours les diverses dispositions contenues dans la lettre de cadrage ; - le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires ; - l'utilisation du SIPIBE n'est pas encore bien maîtrisée ; - les prévisions en matière de recettes fiscales ne sont pas suffisamment réalistes et les données des recouvrements antérieurs ne sont pas toujours disponibles à temps ; - le pouvoir d'amendement assez limité des députés ; - l'existence d'une contrainte de temps qui ne favorise pas forcément la formulation de tous les amendements par les députés ; - la forte politisation des débats en plénière à l'Assemblée Nationale ; - la prise d'ordonnance ne permet pas aux députés de donner leur point de vue sur le contenu du projet de loi de finances ; - les différentes informations budgétaires apportées par les partenaires de la DPB ne sont pas toujours disponibles à temps ; - le manque de synergie entre la DPB et les PTF. 	Procédure non optimale d'élaboration du Budget Général de l'Etat (PG 1)	Problème de l'optimisation des conditions d'élaboration du Budget Général de l'Etat (PAR 1)
2	Prévision des charges salariales de l'Etat (CI 2)	Fiabilité	<ul style="list-style-type: none"> - les diverses réclamations qui surviennent en cours d'exercice budgétaire de la part des agents ; - la faible maîtrise de l'effectif des agents de l'Etat qui crée une surestimation des charges salariales dans le BGE ; 	Prévisions non fiables des charges salariales de l'Etat (PG 2)	Problème de la fiabilité des prévisions des charges salariales de l'Etat (PAR 2)
3	Gestion des ressources (CI 4)	Satisfaction	<ul style="list-style-type: none"> - le manque d'effectif à la DPB afin de pouvoir satisfaire avec célérité tous ses usagers ; - de nombreuses coupures de courant électrique sont observées ; 	Gestion non rigoureuse des ressources (PG 3)	Problème de la gestion performante des ressources (PAR 3)

Source : Inventaire des problèmes issus de nos observations de stage

**II- Choix du PAR et de la perspective théorique de réflexion y relative : la
problématique de l'étude**

Dans cette partie, nous avons opéré le choix du groupe de problèmes le plus pertinent selon nous et nous avons dégagé la perspective théorique qui s'y rapporte.

A- Choix du PAR et du thème de l'étude

Il y sera fait le choix et la spécification du groupe de PAR puis, nous formulerons le thème de notre étude.

1- Choix et spécification du groupe de PAR

a- Choix du groupe de PAR

L'état des lieux nous a permis d'identifier trois (03) groupes de problèmes dont les problèmes généraux sont les suivants :

- la procédure non optimale d'élaboration du Budget Général de l'Etat (PG 1) ;
- les prévisions non fiables des charges salariales de l'Etat (PG 2) ;
- la gestion non rigoureuse des ressources (PG3).

Le groupe de problèmes N°2 lié à la prévision non fiable des charges salariales de l'Etat a déjà fait l'objet de nombreuses études antérieures. Des mesures sont donc déjà entrain d'être progressivement mises en œuvre afin d'y apporter des solutions durables.

S'agissant du groupe de problèmes N°3 relatif à la gestion non performante des ressources, il pourra être résolu à la suite d'une meilleure organisation.

En définitive, le groupe de problèmes le plus pertinent d'après nous, est celui qui traite de la procédure non optimale d'élaboration du BGE. En effet, sa résolution contribuera sans nul doute à corriger de nombreux maux qui ternissent l'image des finances publiques de notre pays.

En outre, avec l'adoption de la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances en République du Bénin, il est de bon ton qu'une étude soit réalisée sur les réformes que cette dernière induira dans la procédure d'élaboration du BGE.

Les différents problèmes identifiés par rapport à ce groupe de PAR sont :

- l'exploitation non optimale de certains agrégats et informations sur l'activité économique nationale (PSa);
- le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire (PSb) ;

- les sectoriels ne respectent pas toujours les diverses dispositions contenues dans la lettre de cadrage (PSc) ;
- le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires (PSd) ;
- l'utilisation du SIPIBE n'est pas encore bien maîtrisée (PSe) ;
- les prévisions en matière de recettes fiscales ne sont pas suffisamment réalistes du fait que le taux de recouvrement fiscal est difficilement maîtrisable pour l'instant et les données des recouvrements antérieurs ne sont pas toujours disponibles à temps (PSf) ;
- les difficultés de prévision et de traçabilité des autres ressources attendues pour financer le BGE (PSg) ;
- le pouvoir d'amendement assez limité des députés (PSh) ;
- l'existence d'une contrainte de temps qui ne favorise pas forcément la formulation de tous les amendements par les députés (PSi) ;
- la forte politisation des débats en plénière à l'Assemblée Nationale (PSj) ;
- la prise d'ordonnance ne permet pas aux députés de donner leur point de vue sur le contenu du projet de loi de finances (PSk) ;
- la non traduction des documents budgétaires dans les langues les plus courantes (PSl) ;
- les différentes informations budgétaires apportées par les partenaires de la DPB ne sont pas toujours disponibles à temps (PSm) ;
- le manque de synergie entre la DPB et les autres entités partenaires (PSn).

Nous spécifierons à présent le groupe de problèmes à résoudre.

b- Spécification du groupe de PAR choisi

La spécification du groupe de PAR passe tout d'abord par la précision de ses contours et finit par l'élagage des problèmes spécifiques.

- Précision des contours du groupe de PAR

Le groupe de PAR n°1 relatif à la procédure non optimale d'élaboration du BGE nous renseigne sur les diverses insuffisances relevées dans cette procédure.

Au regard des nouvelles exigences en terme de gestion des finances publiques et de l'adoption de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances en République du Bénin, l'on est en droit de se demander quels sont les impacts de cette dernière sur la procédure d'élaboration du BGE. Quels pourraient alors être les réformes à instituer ? Quels outils devrait-on mettre à la disposition des différents acteurs en termes de mesures d'accompagnement ? Telles sont les multiples interrogations qui nous ont motivés dans la réalisation de nos recherches et auxquelles nous nous efforcerons de trouver des réponses.

- Elagage des problèmes spécifiques

Tous les problèmes spécifiques mentionnés précédemment ne seront pas retenus pour la suite de notre étude. Nous éliminerons donc les moins pertinents.

Ainsi, les problèmes spécifiques PSa, PSe, PSf PSg et PSi font-ils déjà l'objet de nombreuses réflexions. L'organisation de séminaires de formation contribuera grandement à les solutionner.

Pour ce qui est du PSc et du PSm, ils se retrouvent tous deux dans le PSd. Nous ne retiendrons donc que cette dernière. Il en est de même pour le Psi et le PSk qui rejoignent le PSh.

S'agissant enfin du PSj, il trouve son explication dans le fait que l'Assemblée Nationale est le lieu par excellence de l'expression de la démocratie. Les appartenances politiques diverses influent indéniablement sur les avis des uns et des autres. La solution à ce problème échappe donc à notre domaine d'étude.

En définitive, les problèmes spécifiques que nous retiendrons pour la suite de notre étude sont désormais au nombre de trois (03) à savoir :

- **le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire (PS1) ;**
- **le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires (PS2) ;**
- **le pouvoir d'amendement assez limité des députés (PS3).**

La réflexion sur ces trois (03) problèmes spécifiques nous permettra d'orienter le choix du thème de notre étude.

2- Choix du thème de l'étude

Rappelons que nous avons retenu parmi les groupes de problèmes possibles, le groupe de PAR relatif à la procédure d'élaboration du BGE. Ce groupe de problèmes se présente comme suit :

- **Problème général :** Procédure non optimale d'élaboration du BGE ;
- **Problèmes spécifiques :**
 - o **Le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire (PS1) ;**
 - o **le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires (PS2) ;**
 - o **le pouvoir d'amendement assez limité des députés (PS3).**

Le BGE, produit par l'Exécutif et voté par le Parlement est un outil primordial dans le cadre de l'assainissement des finances publiques. Il constitue la base de toutes les opérations budgétaires de l'Etat au titre d'un exercice. De ce fait, son élaboration et son adoption doivent être faites avec le plus grand soin et dans un souci de respect absolu des normes réglementaires en la matière. Avec l'adoption de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances, il est donc désormais question de réadapter les pratiques en cours actuellement afin de garantir une mise en œuvre effective des diverses réformes.

Nous avons donc intitulé notre thème comme suit « **Impact de la nouvelle LOLF sur la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat au Bénin** ».

La perspective théorique de réflexion sur le groupe de PAR nous a permis de formuler la problématique de l'étude.

B- Perspective théorique de réflexion sur le PAR et formulation de la problématique de l'étude

Une fois le thème de l'étude choisi, il importe à présent de préciser d'une part, la perspective théorique pouvant nous permettre d'identifier les angles de réflexion sur les problèmes spécifiques retenus et par voie de conséquence sur le problème général et, d'autre part, la problématique de l'étude dans sa double dimension problème et perspective théorique.

1- Perspective théorique de réflexion sur le PAR

La perspective théorique a été présentée par rapport au problème général et à chaque problème spécifique.

a- Perspective théorique de réflexion sur le problème général

Le problème général est relatif à la procédure non optimale d'élaboration du BGE. Pour résoudre ce problème, une amélioration de cette procédure s'avère donc nécessaire. Nous retiendrons donc une perspective théorique orientée vers **l'optimisation de la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat**. Cette perspective théorique générale peut être subdivisée en perspectives théoriques liées à chaque problème spécifique.

b- Perspectives théoriques spécifiques liées aux problèmes spécifiques

Il s'agit d'identifier pour chacun des trois problèmes spécifiques, l'approche générique sans nom et sans auteur, qui constitue l'axe autour duquel s'articulera la revue de littérature.

- Perspective théorique liée au PS1

Le PS1 est lié au désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire.

Ce dernier est l'une des plus grandes réformes introduites par la nouvelle LOLF. Il s'agit d'un exercice de discussion entre le ministre en charge des finances et les députés dans le but de présenter à ces derniers les diverses orientations que le Gouvernement compte donner au BGE de l'année suivante. Au Bénin, l'organisation de ces débats qui ont la particularité de ne pas être soumis à un vote, en est encore à ses débuts. Ainsi, de nombreux dysfonctionnements en jalonnent encore le déroulement. L'angle de réflexion de ce problème est donc **le renforcement de l'intérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire.**

- Perspective théorique liée au PS2

Le PS2 est relatif au retard dans la transmission des propositions budgétaires sectorielles.

Dans le cadre des travaux d'élaboration du BGE, il est demandé aux sectoriels de produire leurs propositions budgétaires tout en se conformant aux dispositions de leur CDMT. La lettre de cadrage qui permet de transmettre ce dernier fixe en outre le délai dans lequel ces propositions doivent être transmises afin de permettre aux services de la DPB de les centraliser et d'organiser les arbitrages nécessaires. Le non respect de ce délai entraîne donc une réaction à la chaîne et handicape la production à bonne date du BGE. De ce fait, l'angle de réflexion de ce problème est **la célérité dans la production et la transmission des propositions sectorielles budgétaires.**

- Perspective théorique liée au PS3

Le PS3 est lié au pouvoir d'amendement limité des députés. L'examen et le vote du BGE offrent aux parlementaires l'occasion d'exercer un contrôle a priori sur l'ensemble des opérations budgétaires de l'Etat au titre de l'exercice à venir. C'est donc dans le but d'exercer leur prérogative qu'il a été reconnu aux députés, le pouvoir d'émettre des

amendements vis-à-vis des propositions contenues dans le projet de loi de finances initiale. Cependant, au Bénin, ces amendements sont strictement encadrés ce qui en limite la portée. Nous optons donc pour une perspective théorique axée sur **le renforcement du pouvoir d'amendement des députés**.

2- Formulation de la problématique de l'étude

Formuler la problématique de l'étude revient à rappeler le problème à résoudre choisi (PAR) et la perspective théorique y relative.

Pour atteindre une optimalité de la procédure d'élaboration du Budget (BGE) , il faut réussir à mettre en interaction les options d'optimisation liées aux différents problèmes spécifiques en résolution. Il faut aussi réussir à créer les conditions idoines afin de garantir une bonne élaboration du BGE.

Cette double réalité de recherche permet de libeller la problématique comme suit : « **Problématique de l'optimisation de la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat** ».

La formulation de la problématique est synthétisée dans le tableau n°4 ci après :

Tableau n°4 : Tableau de la problématique choisie

Niveau d'analyse	Eléments de problématique		Libellé de la problématique choisie	
	Groupe de PAR	Perspectives Théoriques Retenues (PTR)		
Niveau général	Procédure non optimale d'élaboration du BGE	Optimisation de la procédure d'élaboration du BGE	Problématique de l'optimisation de la procédure d'élaboration du BGE	
Niveaux spécifiques	1	Désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire		Renforcement de l'intérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire
	2	Retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires		Célérité dans la production et la transmission des propositions sectorielles budgétaires
	3	Pouvoir d'amendement assez limité des députés	Renforcement du pouvoir d'amendement des députés	

Source : Repères de base de l'étude

Paragraphe2 : Cadre théorique de l'étude

En tenant compte des problèmes retenus, nous avons fixé les objectifs de l'étude et avons formulé les hypothèses de recherche.

I- Objectifs de l'étude

La présente étude vise des objectifs qui sont fixés par rapport aux problèmes à résoudre et se déclinent en objectifs général et spécifiques. Les objectifs de l'étude rentrent dans une triple vision de développement, de recherche et de résultats attendus. C'est ainsi qu'il a été déterminé, des objectifs de développement, des objectifs de recherche et des résultats attendus.

Rappelons que le problème général de l'étude est la procédure non optimale d'élaboration du BGE. Les problèmes spécifiques associés sont :

- le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire (PS1) ;
- le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires (PS2)
- le pouvoir d'amendement assez limité des députés (PS3).

A- Objectif de développement

Il s'agit pour nous, de faire des déclarations d'intention en termes de résolution de chaque problème suivant un objectif général et des objectifs spécifiques.

1- Objectif Général de Développement (OGD)

Cet objectif est de **conseiller les conditions d'optimisation de l'élaboration du BGE.**

2- Objectifs Spécifiques de Développement

Chaque objectif spécifique de développement est lié à un problème spécifique. Ainsi, nous avons à :

- **contribuer au renforcement de l'intérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire (OSD1) ;**
- **envisager des mesures à prendre pour l'élaboration et la transmission à bonne date, à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires (OSD2) ;**
- **suggérer les moyens susceptibles de permettre un exercice optimal du pouvoir d'amendement des députés (OSD3).**

B- Objectif de recherche

Ils sont des déclarations d'intention de réalisation de recherche par rapport à un problème.

1- Objectif Général de Recherche (OGR)

Il s'agit ici de d'élucider les modifications introduites par la nouvelle LOLF dans la procédure d'élaboration du BGE au République du Bénin.

2- Objectifs Spécifiques de Recherche (OSR)

Les objectifs spécifiques de recherche se présentent comme suit :

- **identifier les conditions permettant le renforcement de l'intérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire (OSR1) ;**
- **rechercher les alternatives permettant l'élaboration et la transmission à bonne date, à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires (OSR2) ;**
- **définir les mesures susceptibles de permettre un exercice optimal du pouvoir d'amendement des députés (OSR3).**

C- Résultats attendus de l'étude

Les résultats attendus de l'étude se présentent également en termes général et spécifiques.

1- Résultat Général Attendu (RGA)

Ce résultat se formule comme suit :

Au terme de l'étude, les conditions d'optimisation de la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat sont déterminées et conseillées.

2- Résultats Spécifiques Attendus (RSA)

Ces résultats spécifiques se présentent ainsi qu'il suit, au terme de l'étude :

- **par rapport au PS1 : les conditions permettant le renforcement de l'intérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire sont identifiées ;**
- **par rapport au PS2 : les alternatives permettant l'élaboration et la transmission à bonne date, à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires sont définies et proposées ;**
- **par rapport au PS3 : les mesures susceptibles de permettre un exercice optimal du pouvoir d'amendement des députés sont déterminées.**

II- Hypothèses de l'étude

Les hypothèses seront formulées relativement aux problèmes spécifiques identifiés, étant entendu que ces derniers sont des manifestations du problème général.

A- Causes et hypothèses liées au PS1

Au sujet du PS1, nous avons identifié trois (03) causes possibles classées par ordre croissant d'importance :

- l'utilité de l'organisation d'un pareil débat n'est pas encore suffisamment perçue ;
- la complexité de la procédure d'élaboration et d'adoption du DPEBP et des DPPD ;
- l'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire.

Le débat d'orientation budgétaire est organisé au plus tard le 30 juin de l'année. Son organisation est encore une nouveauté au Bénin puisqu'il n'en est qu'à sa deuxième édition. Aussi, il survient à une période où aucune expression chiffrée du BGE à venir n'est déjà disponible. Tous ces facteurs font que son utilité n'est pas encore réellement perçue par les différents acteurs. Cependant cela ne peut constituer la cause fondamentale du désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire.

S'agissant de la complexité de la procédure d'élaboration et d'adoption du DPEBP et des DPPD, elle paraît expliquer le PS1 dans la mesure où ces documents sont le fruit d'un long travail d'analyse et de projection dont la compréhension n'est pas forcément aisée.

Cependant, des trois causes retenues, celle liée à l'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire nous paraît la plus plausible. En effet, cette absence de vote est perçue comme une preuve de la faible influence que peut avoir le débat sur les orientations du Gouvernement.

De tout ce qui précède, nous retenons donc que **l'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire entraîne de la part des différents acteurs, un désintérêt pour ce débat.**

B- Causes et hypothèses liées au PS2

Les causes supposées être à la base de ce problème sont les suivantes :

- l'insuffisance de ressources humaines qualifiées dans les DRFM et les DPP des ministères et institutions ;
- l'absence de dispositions légales contraignantes qui obligerait les sectoriels à faire diligence afin de fournir en temps opportun leur proposition de dépense ;

- la lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions de dépenses des ministères et institutions de l'Etat.

Le renforcement de l'effectif des DPP et DRFM des ministères et institutions de l'Etat, en quantité et en qualité ne peut que leur permettre d'effectuer diligemment leurs tâches. En effet, de nombreux audits portant sur le personnel de l'administration publique relèvent que les moyens humains au service de l'Etat sont insuffisants tant du point de vue quantitatif que qualitatif.

Par ailleurs, la prise de dispositions légales encadrant l'élaboration et la transmission des propositions sectorielles permettrait de contraindre les différents acteurs afin d'éviter des sanctions éventuelles.

Les deux premières causes sont donc réelles. Mais, à y voir de près, elles se retrouvent dans la troisième.

Cette troisième cause semble en effet plus englobante dans la mesure où la disparition des deux premières entraînera une plus grande souplesse de la procédure d'élaboration puis de transmission des propositions sectorielles.

Par conséquent, nous pouvons dire que **la lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions sectorielles justifie le retard de leur transmission à la DGB.**

C- Causes et hypothèses liées au PS3

Les causes identifiées ici sont :

- la pratique du parlementarisme rationnalisé ;
- le souci de l'équilibre budgétaire ;
- l'encadrement juridique excessif de ce pouvoir.

Le parlementarisme rationnalisé vise à éviter que les parlementaires fassent des propositions de modifications irréalistes du projet de BGE.

S'agissant du respect de l'équilibre budgétaire, il constitue l'un des principes majeurs en matière de finances publiques. Ainsi, le BGE doit être nécessairement voté en équilibre. De ce fait, les divers amendements qui pourraient survenir ne doivent pas modifier à terme, l'équilibre général.

Toutefois nous retiendrons la troisième cause liée à l'encadrement juridique excessif du pouvoir d'amendement des députés. En effet, les restrictions apportées à ce pouvoir par l'article 107 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 sont telles que les députés

**Contribution a la mise en œuvre des reformes budgétaires introduites par la
LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013 en République du Bénin**

ont une marge de manœuvre assez restreinte dans l'exercice de leur droit d'amendement. Nous pouvons donc formuler l'hypothèse selon laquelle **l'encadrement juridique excessif explique le pouvoir d'amendement limité des députés.**

Le tableau ci-après récapitule les informations relatives à la problématique choisie, aux objectifs poursuivis, aux causes supposées et aux hypothèses formulées.

Contribution a la mise en œuvre des reformes budgétaires introduites par la LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013 en République du Bénin

Niveau d'analyse	Problématique de l'optimisation de la procédure d'élaboration du BGE	Objectif de la recherche	Causes supposées	Hypothèses	
Niveau général	Problème général : Procédure non optimale d'élaboration du BGE	Objectif général : élucider les modifications introduites par la nouvelle LOLF dans la procédure d'élaboration du BGE au République du Bénin	-	-	
Niveaux spécifiques	1	Désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire	Identifier les conditions permettant le renforcement de l'intérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire	L'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire	L'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire entraîne de la part des différents acteurs, un désintérêt pour ce débat
	2	Retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires	Rechercher les alternatives permettant l'élaboration et la transmission à bonne date, à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires	La lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions de dépenses des ministères et institutions de l'Etat	La lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions sectorielles justifie le retard de leur transmission à la DGB
	3	Pouvoir d'amendement assez limité des députés	Définir les mesures susceptibles de permettre un exercice optimal du pouvoir d'amendement des députés	L'encadrement juridique excessif	L'encadrement juridique excessif explique le pouvoir d'amendement limité des députés

Tableau N°5 : Tableau de bord de l'étude « Impact de la nouvelle LOLF sur la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat au Bénin »

Source : Synthèse des éléments de l'état des lieux et repères à mi-parcours de l'étude

SECTION 2 : Revue de littérature

Dans cette section, il sera présenté la revue de littérature que nous avons exploitée lors de notre étude. Nous ferons donc le point des connaissances résultant des opinions antérieurement émises par divers auteurs sur les problèmes relatifs à notre sujet de recherche. Notons au préalable que le point des connaissances liées aux problèmes spécifiques est sous le couvert de la thématique du problème général en résolution. Pour ce faire, seul un point des connaissances acquises sur les problèmes spécifiques sera exposé.

Paragraphe 1 : Point des connaissances relatives au PS1 et au PS2

Nous avons présenté les opinions des auteurs par rapport aux deux problèmes spécifiques.

I- Contributions antérieures liées au PS1 : le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire

Dans le but d'identifier **les conditions permettant le renforcement de l'intérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire**, nous sommes partis de l'hypothèse selon laquelle l'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire entraîne de la part des différents acteurs, un désintérêt pour ce débat. Nous avons ainsi pris pour base de recherche la thématique du débat d'orientation budgétaire.

Ce dernier est une des nouveautés instituées par la directive N°06/2009/CM/UEMOA portant loi organique relative aux lois de finances au sein de l'UEMOA en son article 57 et a été repris par la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances qui dispose en son article 59 que : « Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 56, éventuellement accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses visés à l'article 57 est adopté en Conseil des Ministres. Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire à l'Assemblée Nationale au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année ».

Pour **El Hadj FALL (2015)**, le débat d'orientation budgétaire est une nouvelle étape dans la procédure de préparation budgétaire qui donne contact aux députés avec le document de programmation pluriannuelle avant les derniers arbitrages et la finalisation du projet de budget par le Gouvernement.

Ce débat intervient en effet avant l'élaboration du CDMT et la saisine des sectoriels par l'intermédiaire de la lettre de cadrage. Son objectif est de permettre à l'exécutif de présenter en séance publique, à l'ensemble des membres du Parlement, les grandes orientations budgétaires pour l'année à venir (**LA GAZETTE DES COMMUNES, 2012**). Ce débat permet aux élus du peuple d'avoir accès aux orientations souhaitées par l'Exécutif et de pouvoir s'exprimer sur le projet de BGE. (**El Hadj FALL, 2015**)

ROSNERT LUDOVIC ALISSOUTIN (2015), va dans le même sens en soutenant que le débat d'orientation budgétaire est une exigence de bonne gouvernance et de démocratie parce que les contribuables doivent être associés à la manière dont les deniers publics seront utilisés. Pour lui, l'organisation de ce type de débat est une réforme à saluer car les populations, pendant longtemps, n'ont pas été associées à l'élaboration des dépenses. Par conséquent, elles ignorent comment leur argent est utilisé ce qui fait qu'elles sont plus réticentes à payer les impôts.

El Hadj FALL (2015) liste les avantages liés à l'organisation d'un tel débat. Pour lui, le débat d'orientation budgétaire permet l'expression du Parlement en amont du dépôt du projet de loi de finances. Il garantit également l'accès à l'information relative à l'évolution des finances publiques à moyen terme et de l'impact des choix du Gouvernement en matière budgétaire. Le débat permet aussi la vérification des traductions budgétaires des objectifs de développement adoptés dans les documents stratégiques de développement.

L'expérience du Bénin en termes d'organisation du débat d'orientation budgétaire n'est pas très grande, la toute première édition s'étant tenue en 2014. Pour le quotidien béninois **LA PRESSE DU JOUR (2015)**, cette première a été bâclée. Le journal révèle en effet que le Gouvernement a attendu le dernier jour du délai fixé par la loi pour organiser en une demi-journée les débats. C'est donc le lundi 30 juin 2014 que dans l'histoire du Parlement du Bénin démocratique, que les débats d'orientation budgétaire ont eu lieu pour la première fois. Le Président de l'Assemblée Nationale de la 6^e législature, s'est alors appuyé sur l'article 105 du règlement intérieur pour donner la possibilité au Gouvernement représenté par le Ministre en charge des finances de faire une communication magistrale plutôt qu'un vrai débat. Les députés n'ont donc pas pu cerner les orientations gouvernementales afin de pouvoir les influencer en fonction des préoccupations des populations. (**TOBI AHLONSOU in LA PRESSE DU JOUR, 2015**)

Se prononçant sur la portée du débat, **LA GAZETTE DES COMMUNES (2012)** rappelle que les conclusions du débat d'orientation budgétaire ne lient pas l'Exécutif qui n'a

aucune obligation légale de suivre les orientations débattues et présentées en séances. Il est donc tout à fait possible de s'en éloigner sans que l'adoption future du BGE ne souffre de contestation et sans qu'elle ne soit remise en cause car l'une des caractéristiques fondamentales du débat d'orientation budgétaire est qu'il est fondé sur le principe d'un débat non suivi de vote. (El Hadj FALL, 2015)

II- Contributions antérieures au PS2 : le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires

S'agissant du PS2, rappelons que notre objectif spécifique est de **rechercher les alternatives permettant l'élaboration et la transmission à bonne date, à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires**. Nous avons alors formulé notre hypothèse comme suit : **la lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions sectorielles justifie le retard de leur transmission à la DGB**. La thématique liée au PS2 est donc la procédure d'élaboration et de transmission à la DGB des propositions sectorielles budgétaires.

La première étape dans le processus d'élaboration des propositions sectorielles budgétaires est la confection du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT). Pour **FATHALLAH OUALALOU (2007)**, le CDMT constitue un instrument de programmation budgétaire indicative, qui vise à assurer une meilleure déclinaison des stratégies sectorielles et des programmes d'action au niveau de la loi de finances. C'est un document destiné d'une part, à assurer le lien entre les priorités gouvernementales, les programmes sectoriels et le budget sur une période de trois ans et d'autre part, à permettre aux unités et départements dépensiers de suivre une discipline budgétaire, ce qui contribue à terme, à renforcer l'efficacité de la dépense publique. **ADELPHE GBEDJI (2013)**

Le processus d'élaboration du CDMT aboutit à la production de deux principaux documents budgétaires à savoir le CDMT global ou Cadrage Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) et le CDMT sectoriel ou le Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) encore appelé Budget Programme. (**KOUA HUBERT ATTA, 2010**)

En ce qui concerne le PS2, c'est ce deuxième document qui nous intéresse. A la question de savoir ce qu'est le Budget Programme (BP), la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances dispose en son article 1^{er} que le BP est une nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation, l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre. Les crédits sont donc regroupés et présentés au sein du programme.

Le BP, axé sur une politique de résultat, intègre de nouvelles notions à savoir celles relatives à l'efficacité et l'efficience de la dépense publique. **KOUA HUBERT ATTA (2010)** l'illustre bien en estimant que le BP, à l'opposé du budget de moyens, permet de répondre à trois types de questions à savoir : Qui dépense ? Pour combien ? Pourquoi faire ?

Elaboré par les services de la DGB, le BP fait l'objet de discussion au cours de réunions techniques qui ont eu lieu pour la première fois au Bénin, aux mois de mars et avril 2015. Ces réunions doivent permettre de rendre plus dynamique le cadre technique de concertations pour l'étude et le chiffrage exhaustif des coûts des programmes sectoriels afin de remédier aux cas de recours excessifs aux charges non réparties et de réallocations de crédits, chose dont se plaignait **ADELPHE GBEDJI (2013)**

Une fois finalisé, le BP est alors transmis aux sectoriels par l'intermédiaire d'une correspondance, dénommée lettre de cadrage. Pour **CORALIE PIERRET (in LA LETTRE DE CADRAGE : A QUOI CA SERT ?, 2013)**, la lettre de cadrage est avant tout un acte politique qui précise les orientations des politiques économiques pour l'année suivante. Elle rappelle en outre, les dispositions à observer dans l'élaboration des budgets sectoriels (directives à observer, date limite de transmission à la DGB,...) et les proportions dans lesquelles doivent évoluer les différentes natures de dépenses. **OLIVIER AKPOUE (2012)** va encore plus loin et estime que la lettre de cadrage permet d'éviter une exagération des propositions budgétaires des ministères. **GILBERT CHEVALIER (2015)** quant à lui, rappelle que l'envoi des lettres de cadrage est une étape déterminante et incontournable dans l'élaboration du BGE.

Que se passe-t-il alors après l'envoi de ces lettres de cadrage ?

Les services compétents des ministères en charge des finances et du plan travaillent de concert et appuient les sectoriels dans l'élaboration de la première esquisse de leur budget en se fondant sur les données de leur BP. **CHRISTIANE KUADJO (2007)** détaille la suite de la procédure telle que suit :

- à la réception, de la lettre de cadrage, les DPP et les DRFM des sectoriels, appuyées par le SGM invitent les différentes structures du département pour les informer sur les grandes orientations du BP ; une discussion est alors menée sur les orientations sectorielles et les différents projets ;
- à la suite de cette séance d'information, les acteurs sont amenés à réallouer les crédits mis à la disposition de leurs secteurs par rapport aux autorisations de l'année précédente, en tenant compte des spécificités du secteur concerné, soit en réduisant, soit en différant ou

- soit en accroissant leurs activités ; la priorité est donnée aux projets en cours, ensuite viennent les projets en instance de démarrage et enfin, viennent les nouveaux projets ;
- le DRFM procède alors successivement à une analyse puis à une synthèse des propositions des différentes structures, en s'assurant de la prise en compte des orientations du BP ;
 - la synthèse conduit à une première maquette du projet de budget du secteur dont un compte rendu est adressé à l'ordonnateur du budget du département pour recueillir son avis sur la suite à donner aux dépassements éventuels enregistrés ;
 - une séance de pré arbitrage budgétaire est alors organisée au cours de laquelle il est fait une analyse des instructions de l'ordonnateur ;
 - chaque acteur est alors interpellé afin de présenter ces propositions budgétaires avec un argumentaire cohérent ;
 - suite à cet arbitrage, il est procédé au montage de la mouture finale des propositions budgétaires du secteur qui sont adressées à la DGB.

Paragraphe 2 : Point des connaissances relatives au PS3

Nous avons exposé, les opinions des auteurs sur le troisième problème spécifique relatif au pouvoir d'amendement assez limité des députés

Pour ce qu'il est du PS3, notre objectif spécifique est de **définir les mesures susceptibles de permettre un exercice optimal du pouvoir d'amendement des députés**. Par conséquent, nous avons formulé l'hypothèse ci après : **l'encadrement juridique excessif explique le pouvoir d'amendement limité des députés**. La thématique liée à ce problème spécifique est donc le pouvoir d'amendement des députés au Bénin.

Un amendement est une modification, soumise à un vote d'une assemblée, en vue de corriger, compléter ou annuler tout ou partie d'un projet de loi en cours de délibération ou d'une loi préexistante. En général, le droit d'amendement, c'est-à-dire le droit de proposer des modifications au texte soumis au vote, est réservé aux membres de l'assemblée concernée et éventuellement au gouvernement. (WIKIPEDIA, 2014)

CHARLES EISENMANN et DANIEL GAXIE (in ENCYCLOPAEDIA UNIVERSALIS, 2015) rappellent quant à eux que :

- l'existence du pouvoir d'amendement renvoie à la notion de correction, d'amélioration d'un texte préexistant ;
- l'amendement ne peut porter que sur un texte en discussion qui n'a pas été définitivement voté.

En France, ce pouvoir est une innovation de la Constitution de 1958 et est un corollaire de l'incompatibilité des fonctions de membre du gouvernement et de parlementaire. Au Bénin, il est prévu par l'article 103 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

Pour **MYLENE CAPO-CHICHI (2012)**, le pouvoir d'amendement consiste, en matière de finances publiques, à soumettre au vote de l'ensemble des parlementaires, les modifications qu'ils apportent au texte de loi de finances dont ils sont saisis. Elle va plus loin en estimant que le droit d'amendement peut être considéré comme un "prolongement" du droit d'initiative législative et qu'il est même devenu dans de nombreux parlements, la forme d'expression principale du droit d'initiative des parlementaires. **VLADMIR MANKA (2010)** partage le même avis et estime que l'objectif des amendements est d'influencer la position du parlement sur des mesures qui ont un impact direct sur la vie des citoyens. Quant à **ANDREW DUFF (2010)**, il considère que les amendements sont le moyen privilégié pour modifier la loi et construire les politiques.

Au vu de l'importance de ce pouvoir, la loi tend à l'encadrer de façon à éviter qu'il soit détourné de son but principal. Ainsi, pour **FINCK NATHALIE (2014)**, l'arsenal juridique qui encadre le droit d'amendement a pour objectif d'assurer une organisation claire des débats et permettre l'expression de toutes les opinions. Cet encadrement consiste en divers sortes de restrictions dont les principales sont :

- les restrictions liées à la recevabilité financière des amendements parlementaires ;
- les restrictions législatives (les amendements devant relever du domaine de la loi) ;
- les restrictions liées aux délais de dépôt des amendements ;
- les restrictions liées à l'existence d'un lien avec le texte en discussion.

Pour ce qui est du cas français, ce sont les dispositions, d'une part, de l'article 40 de la Constitution française de 1958 et, d'autre part de l'article 42 de l'ordonnance organique du 02 janvier 1959 qui encadrent ce pouvoir. En effet, l'article 40 de la Constitution française limitait considérablement le pouvoir d'initiative des députés dès lors que sa mise en œuvre n'avait pas de conséquences pécuniaires positives pour les finances publiques. Les parlementaires ne pouvaient donc pas diminuer les impôts, à moins que cette diminution ne soit compensée par l'augmentation à due concurrence d'autres impôts, ce qui constitue une véritable atteinte au principe selon lequel « l'Assemblée Nationale consent l'impôt ». Quant à l'article 42 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, il interdisait pratiquement toute modification du projet de loi de finances sauf si elle contribuait à la suppression ou la réduction effective d'une dépense ; à la création ou l'accroissement d'une recette ou à la garantie du contrôle des dépenses publiques. (**MYLENE CAPO-CHICHI, 2012**)

Cet état de chose a poussé **ROBERT (2001)** à estimer que la combinaison de ces deux articles ne laisse aux parlementaires aucune marge de proposition en ce qui concerne la modification des dépenses.

En République du Bénin, c'est l'article 107 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui apporte les clarifications à l'exercice du pouvoir d'amendement. Il dispose que les amendements formulés par les députés ne sont pas recevables si leur adoption a pour conséquence, soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation des charges publiques. Aussi, il faut préciser que lors de l'examen de la loi de finances initiale, l'analyse du bien-fondé des services votés échappe aux députés car les débats budgétaires sont essentiellement menés relativement aux mesures nouvelles. (**MYLENE CAPO-CHICHI, 2012**)

La limitation du pouvoir d'amendement des députés est donc la réponse trouvée par la législation de tous les pays pour mettre fin à la démagogie des députés et mettre en application le parlementarisme rationalisé. Toutefois, le site **MEDIAPART (2008)** met en garde contre un risque de limitation encore plus grande au fil des années. A cette situation **OLIVIER FAURE (2014)** propose une innovation majeure que le journal français **LE FIGARO** en son édition du 03 décembre 2014 qualifie de procédure inédite dans le monde: le droit d'amendement citoyen qui pourrait permettre au peuple de ne plus avoir le sentiment d'être dépossédé de toute capacité réelle d'intervention dans le débat politique.

**TROISIEME CHAPITRE : METHODOLOGIE DE
L'ETUDE ET SUGGESTIONS POUR
L'OPTIMISATION DE LA PROCEDURE
D'ELABORATION DU BGE**

SECTION 1 : Choix de la méthodologie de la recherche

La méthodologie de recherche adoptée dans le cadre de la résolution de notre problématique comporte deux (02) volets : une dimension empirique et une dimension théorique.

Paragraphe 1 : Approche empirique retenue

Dans ce paragraphe, nous traiterons de la dimension empirique que nous avons choisie d'utiliser c'est-à-dire la méthode d'enquête envisagée à travers les outils de mobilisation des données. Ainsi, nous suivrons les étapes ci-après :

- la fixation de l'objectif de l'enquête ;
- l'identification de la population mère ;
- l'échantillonnage ;
- le choix des techniques de dépouillement et de présentation des données.

I- Objectif de l'enquête et identification de la population mère

A- Objectif de l'enquête

L'enquête réalisée a pour objectif de collecter les données nécessaires à la vérification des hypothèses formulées dans notre recherche. Ainsi, nous déterminerons si :

- l'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire explique effectivement le désintérêt des différents acteurs ;
- la lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions sectorielles justifie le retard de leur transmission à la DGB ;
- c'est bien la complexité des procédures et le retard dans la libération des ressources extérieures qui expliquent les difficultés dans la prévision et la traçabilité des autres ressources attendues pour financer le BGE ;
- l'encadrement juridique excessif est réellement à la base du pouvoir d'amendement limité des députés.

B- Identification de la population mère

Notre étude portant sur l'optimisation des conditions d'élaboration du BGE, notre enquête a été prioritairement orientée vers différents acteurs intervenant dans les structures ci-après :

- le MEFPD ;
- la DPB ;

- les ministères sectoriels et institutions ;
- l'Unité de Gestion de la Réforme des finances publiques (UGR) ;
- l'Assemblée Nationale.

II- Echantillonnage et techniques utilisées

A- Echantillonnage

Les villes de Cotonou et de Porto-Novo ont été choisies comme les cadres physiques principaux de notre recherche du fait de la situation des différentes structures que nous avons cité plus haut.

L'enquête s'est faite d'une part, par des entretiens que nous avons eus et d'autre part, par l'organisation d'un sondage qui a été adressé à un échantillon de cinquante (50) personnes.

B- Technique de dépouillement et outil statistique de présentation des données

A la fin de la collecte, nous avons procédé à un dépouillement manuel des données recueillies. Les résultats seront alors présentés par la méthode du tri à plat qui consiste à calculer des fréquences à partir de ces données.

Paragraphe 2 : Approches théoriques retenues et conditions de vérification des hypothèses

Il s'agira de présenter pour chaque problème spécifique, la théorie retenue pour le résoudre et d'établir les conditions de vérification des hypothèses formulées précédemment.

I- Choix de l'outil théorique d'analyse de chaque problème spécifique

A- Choix de l'outil théorique d'analyse du PS1 et du PS2

La théorie, dans le sens où nous l'entendons ici, désigne une idée ou une connaissance spéculative et vraisemblable, souvent basée sur l'observation ou l'expérience, donnant une représentation idéale par rapport à un sujet. **(WIKIPEDIA, 2015)**

1- Présentation de la théorie retenue relativement au PS1

Pour résoudre le PS1 relatif au désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire, nous avons retenu l'approche de **El Hadj FALL (2015)** pour qui l'une des caractéristiques fondamentales du débat d'orientation budgétaire est qu'il est fondé sur le principe d'un débat non suivi de vote.

Cette approche rejoint la parution du quotidien français **LA GAZETTE DES COMMUNES (2012)** qui, se prononçant sur la portée de ce débat, rappelle que ses conclusions ne lient pas l'Exécutif qui n'a aucune obligation légale de suivre les orientations débattues et présentées en séances. Il est donc tout à fait possible de s'en éloigner sans que l'adoption future du BGE n'en souffre d'une contestation ou soit remise en cause.

2- Présentation de la théorie retenue relativement au PS2

De toutes les théories identifiées suite à notre revue de littérature relativement à ce sujet, nous garderons celle de **KOUA HUBERT ATTA (2010)** qui estime que le Budget Programme (BP), à l'opposé du budget de moyens, permet de répondre à trois types de questions à savoir : Qui dépense ? Pour combien ? Pourquoi faire ?

La loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances en son article 1^{er}, confirme cette théorie en disposant que le BP est une nomenclature de présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation, l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre.

B- Choix de l'outil théorique d'analyse du PS3

Pour la résolution de ce problème, nous retiendrons la théorie de **OLIVIER FAURE (2014)** qui propose une innovation majeure qu'est le droit d'amendement citoyen qui pourrait permettre au peuple de ne plus avoir le sentiment d'être dépossédé de toute capacité réelle d'intervention dans le débat politique.

II- Conditions générales de vérification des hypothèses en recherche- diagnostic

Pour vérifier les hypothèses dans ce contexte, l'on observe généralement trois étapes à savoir :

- la vérification théorique des hypothèses ;

- la vérification statistique des hypothèses ;
- la construction du tableau lié aux décisions possibles de vérification des hypothèses causales.

**A- Conditions de confirmation ou d'infirmerie théoriques des hypothèses
causales**

Une hypothèse causale $H(P_j)$ liée au problème P de rang j , se présente comme suit :
 $[H(P_j) \ni C_{si} \rightarrow P_j]$ avec $\overline{C_{si}} = C_{s\theta}$ ou $C_{si} = C_{s\theta}$ et avec la théorie $\theta(P_j)$ retenue
comme approche de réflexion sur le problème P_j ; théorie susceptible d'amener le
chercheur à envisager la cause $C_{s\theta}$ comme source de P_j à l'opposé de la cause $\overline{C_{si}} = C_{s\theta}$
effectivement intégrée à l'hypothèse par le chercheur.

Il faut, dans ce contexte faire le parallèle entre la cause supposée $\overline{C_{si}}$ proposée par
le chercheur dans l'hypothèse et la cause $C_{s\theta}$ proposable par la théorie $\theta(P_j)$ liée au
problème P indice j . S'il y a équivalence entre ces deux causes, on peut conclure que
l'hypothèse est théoriquement confirmée. Dans le cas contraire, elle sera théoriquement
infirmerie.

Soit :

- **$C_{si} = C_{s\theta}$: hypothèse théoriquement confirmée ;**
- **$C_{si} \neq C_{s\theta}$: hypothèse théoriquement infirmerie.**

Dans les deux cas, la confirmation ou l'infirmerie théorique sera validée ou non
par les résultats de l'enquête, soit par une confirmation statistique, soit par une infirmerie
statistique.

B- Conditions de confirmation ou d'infirmerie statistiques des hypothèses

Si le nombre de causes supposées C_{si} est n avec $n = 3$ et le poids de chaque cause est
 PC_{si} avec $PC_{si} \leq 100\%$, deux résultats sont envisageables pour une cause $C_{s\alpha}$ (cause
supposée de rang α) : la confirmation statistique ou l'infirmerie statistique de l'hypothèse
causale.

1- Cas de la confirmation statistique

La cause $C_{s\alpha}$ répondra à une confirmation statistique si son poids $PC_{s\alpha}$ est
statistiquement significatif, c'est-à-dire si $PC_{s\alpha}$ est supérieur ou égal à la moyenne des
poids de toutes les causes supposées C_{si} , soit :

$$PCs_{\alpha} \geq \frac{\sum_{i=1}^n \square PC_{Si}}{n}$$

2- Cas de l'infirmité statistique

La cause Cs_{α} répondra à une infirmité statistique si :

$$PCs_{\alpha} < \frac{\sum_{i=1}^n \square PC_{Si}}{n}$$

C- Tableau lié aux décisions possibles de vérification d'une hypothèse

⇒ **Forme générale d'une hypothèse $H(P_j)$ à caractère causal :**

$$H(P_j) \Xi C_{Si} \rightarrow P_j$$

avec $j = 1 ; 2 ; 3$ et 4 soit un problème général et trois problèmes spécifiques au plus ;

et $i = 1 ; 2$ et 3 soit trois causes supposées $Cs_{\alpha} ; Cs_{\beta}$ et Cs_{δ} ;

puis C_{ω} = autre cause que les trois causes supposées $Cs_{\alpha} ; Cs_{\beta}$ et Cs_{δ} .

⇒ **Forme spécifique liée au choix de l'apprenant**

$$H(P_j) \Xi C_{Si} \rightarrow P_j$$

avec $P_j \in \{PG, PS1, PS2, PS3\}$

et $i = \alpha$

soit $H(P_j) \Xi C_{Si} \rightarrow P_j$

⇒ **Forme spécifique liée à la cause proposable par la théorie $\theta(P_j)$**

$$H(P_j) \Xi C_{Si} \rightarrow P_j$$

avec $P_j \in \{PG, PS1, PS2, PS3\}$

S'agissant du principe qui va nous guider dans nos conclusions, nous convenons que le résultat statistique ou empirique l'emporte sur le résultat théorique.

SECTION 2 : Collecte des données, établissement du diagnostic et détermination des solutions

Dans cette section, nous avons vérifié les hypothèses que nous avons émises à travers la réalisation de l'enquête. Puis, nous avons présenté les résultats auxquels nous sommes parvenus. Dans une dernière partie, nous avons émis des approches de solutions ainsi que les conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Enquêtes : organisation et restitution des résultats obtenus

I- Organisation de l'enquête et présentation des résultats

Cette partie sera consacrée à l'organisation de l'enquête, à la restitution des résultats obtenus ainsi qu'à leur analyse.

A- Organisation de l'enquête

1- Préparation de l'enquête

Deux modes d'enquête ont été utilisés pour mobiliser les données et nous permettre de vérifier nos hypothèses : l'entretien et le sondage.

L'enquête a alors été réalisée sur la base d'un questionnaire et d'un guide d'entretien qui ont été rédigés en français, dans un style simple pouvant faciliter leur compréhension à nos interlocuteurs.

2- La réalisation de l'enquête

Dans le cadre de l'enquête, nous avons fait recours à des guides d'entretien et à des questionnaires conçus par rapport aux problèmes spécifiques retenus.

Les guides d'entretien ont servi de base aux échanges que nous avons eus avec les divers acteurs intervenant dans la procédure d'élaboration du BGE. Ils visent à connaître leur point de vue quant à l'impact de la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances et de façon plus spécifique, aux conditions d'optimisation de la procédure d'élaboration du BGE au Bénin.

S'agissant des questionnaires, ils ont été adressés aussi bien aux destinataires des guides d'entretien, qu'aux autres cadres du MEFPD et des ministères sectoriels.

Notre enquête qui s'est déroulée durant le mois d'août 2015 ne s'est pas effectuée sans difficultés. Ces dernières résident notamment dans le fait de l'indisponibilité des enquêtés du fait des travaux budgétaires ou de la participation à des missions à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. Aussi, certains acteurs ont-ils émis des réserves à exprimer leurs opinions en estimant qu'ils ne voulaient pas être responsables de la divulgation de certaines informations qui entacheraient l'image de l'Administration à laquelle ils appartiennent.

B- Présentation des résultats

Nous présenterons à présent, en fonction de chaque problème spécifique, les données primaires issues de notre enquête.

1- Présentation des données relatives au PS1 et au PS2

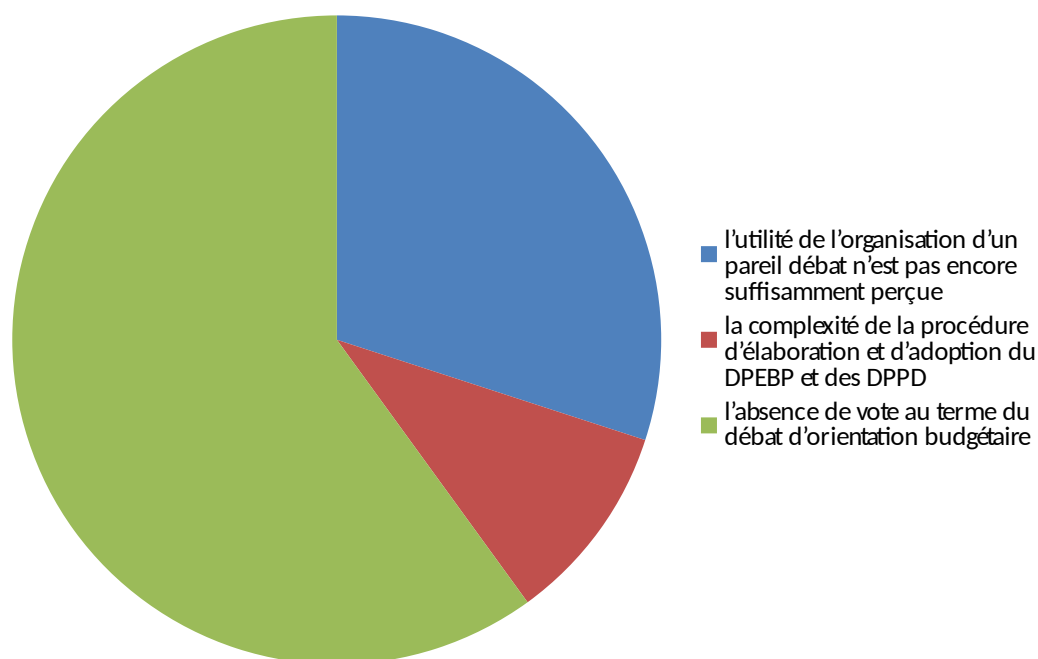
a- Données relatives au PS1

Afin de vérifier l'hypothèse relative au désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire, nous avons posé la question ci-après : « qu'est ce qui explique le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire ? ». Les données numériques relatives au questionnaire figurent dans le tableau N°06 (cf. Annexes).

Les résultats d'enquête liés au PS1 sont consignés dans le graphique suivant :

Figure N°1: Causes du PS1

**Contribution a la mise en œuvre des reformes budgétaires introduites par la
LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013 en République du Bénin**



Source : Tableau N°6

Des données issues du tableau N°9, il ressort que :

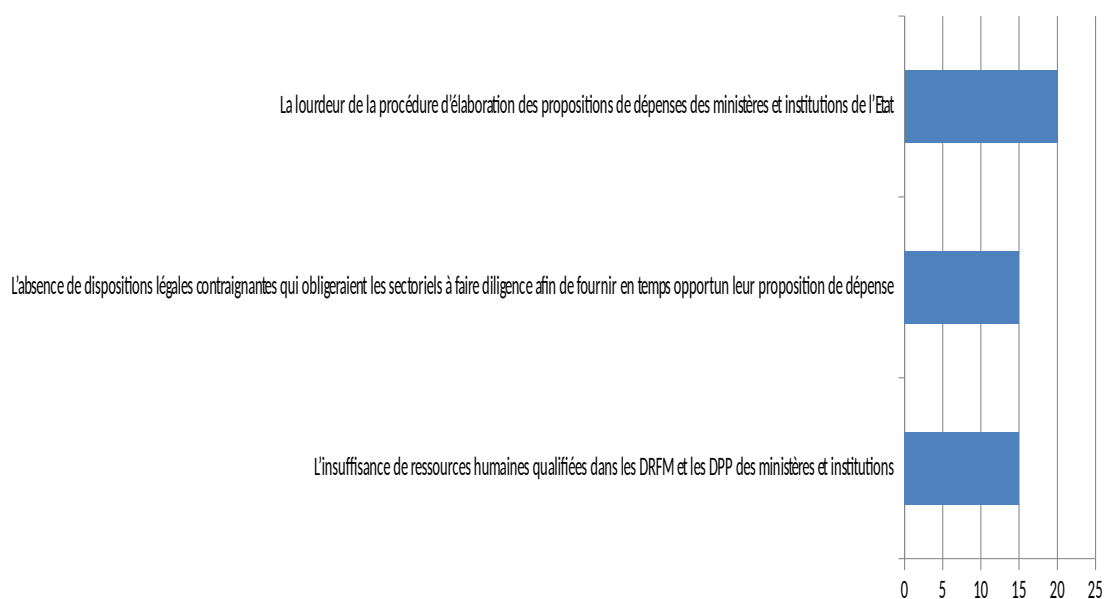
- quinze (15) personnes soit 30% des enquêtés estiment que l'utilité de l'organisation d'un pareil débat n'est pas encore suffisamment perçue ;
- cinq (05) personnes soit 10% a plutôt mis l'accent sur la complexité de la procédure d'élaboration et d'adoption du DPEBP et des DPPD ;
- trente (30) personnes soit 60% pensent que l'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire explique le PS1.

b- Données relatives au PS2

Au regard du PS2, nous avons formulé la question suivante : « Qu'est-ce qui peut expliquer à votre avis, le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires ? ». Les données relatives aux réponses obtenues figurent dans le tableau N°07 (cf. Annexes). Sur cette base, les données se présentent comme suit :

Figure N°2 : Causes du PS2

Contribution a la mise en œuvre des reformes budgétaires introduites par la LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013 en République du Bénin



Source : Tableau N°7

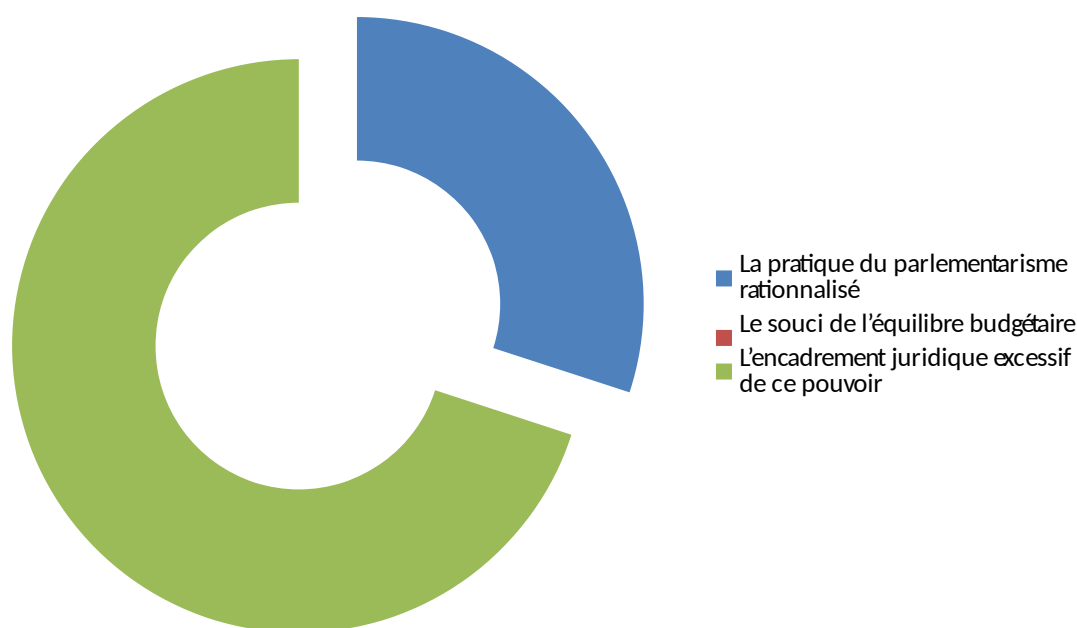
Les résultats de nos enquêtes, résumés dans le tableau N°10, nous indiquent ce qui suit :

- quinze (15) personnes soit 30% des enquêtés estiment que c'est l'absence de dispositions légales contraignantes qui explique le PS2 ;
- quinze (15) personnes soit 30% des enquêtés relèvent par contre que c'est l'insuffisance de ressources humaines qualifiées qui justifie le PS2 ;
- vingt (20) personnes soit 40% des enquêtés soulignent quant à eux, que c'est la lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions de dépenses des ministères et institutions de l'Etat qui explique mieux le PS2.

2- Présentation et analyse des données relatives au PS3

Afin de vérifier l'hypothèse relative au pouvoir d'amendement assez limité des députés, la question suivante a été posée : « Qu'est-ce qui est à la base du pouvoir d'amendement assez limité des députés ? ». Les données numériques relatives aux réponses obtenues sont consignées dans le tableau N°08 (cf. Annexes).

Figure N°4 : Causes du PS3



Source : Tableau N°08

A l'issue du dépouillement des données de l'enquête, nous constatons que :

- zéro (0) personne ne justifie le PS4 par le souci de l'équilibre budgétaire ;
- quinze (15) personnes soit 30% des enquêtés expliquent le PS4 par la pratique du parlementarisme rationalisé ;
- trente-cinq (35) personnes soit 70% des enquêtés estiment que l'encadrement juridique excessif de ce pouvoir entraîne un exercice limité par les députés.

II- Analyse des données et établissement du diagnostic de l'étude

A- Analyse des données

L'analyse s'est faite par rapport à chaque problème spécifique.

1- Analyse des données relatives au PS1 et au PS2

a- Données relatives au PS1

Rappelons que nous avons formulé l'hypothèse N°1 de la manière suivante : « l'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire entraîne de la part des différents acteurs, un désintérêt pour ce débat ». Cette dernière met en évidence l'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire comme cause supposée du PS1.

L'approche de **El Hadj FALL (2015)** que nous avons retenue, suit la même logique. Nous constatons ainsi que la cause retenue est en relation avec la théorie. Dans cette situation et comme nous l'avons précisé au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons envisager que **la présente hypothèse est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Pour la vérification statistique, nous rappelons après calcul que la moyenne des poids des causes supposées est de 33.33% (trois (03) causes possibles ayant été identifiées). En nous référant au seuil de décision, nous remarquons que la cause retenue dans l'hypothèse a réuni un poids total de 60% soit un poids supérieur à la moyenne de toutes les autres causes supposées de l'étude. Dès lors, nous pouvons déduire que **statistiquement, l'hypothèse N°1 est confirmée.**

b- Données relatives au PS2

L'hypothèse N°2 formulée est la suivante: « la lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions sectorielles justifie le retard de leur transmission à la DGB». Cette dernière met en évidence la lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions sectorielles comme cause supposée du PS2. L'approche de **KOUA HUBERT ATTA (2010)** que nous avons retenue, suit la même logique en s'intéressant aux Budgets Programmes (BP). Nous constatons ainsi que la cause retenue est en relation avec la théorie. Dans cette situation et comme nous l'avons précisé au niveau des conditions de vérification des hypothèses, nous pouvons envisager que **la présente hypothèse est confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Au niveau des résultats de l'enquête, la cause utilisée dans l'enquête a réuni un poids de 40% qui est supérieur à la moyenne de toutes les autres causes supposées de l'étude. L'hypothèse est donc **statistiquement confirmée.**

2- Analyse des données relatives au PS3

L'hypothèse N°3 formulée est la suivante : « l'encadrement juridique excessif explique le pouvoir d'amendement limité des députés ». Cette dernière met en évidence l'encadrement juridique excessif. Par la suite, nous avons retenu l'approche de **OLIVIER FAURE (2014)** qui propose une innovation majeure qu'est le droit d'amendement citoyen qui est un prolongement de notre hypothèse. **Cette dernière est par conséquent, confirmée théoriquement** sous réserve des enquêtes de terrain.

Pour la vérification statistique, nous remarquons que la cause retenue dans l'hypothèse a réuni un poids total de 70% soit un poids supérieur à la moyenne de toutes les autres causes supposées de l'étude. Dès lors, nous pouvons déduire que **statistiquement, l'hypothèse N°3 est confirmée.**

B- Etablissement du diagnostic de l'étude

Il se fera relativement à chaque problème spécifique.

1- Eléments de diagnostic relatifs au PS1 et au PS2

a- Elément de diagnostic lié au PS1

L'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire entraîne de la part des différents acteurs, un désintérêt pour ce débat.

b- Elément de diagnostic lié au PS2

La lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions sectorielles justifie le retard de leur transmission à la DGB.

2- Eléments de diagnostic relatifs au PS3

L'encadrement juridique excessif explique le pouvoir d'amendement limité des députés.

Paragraphe 2 : Approches de solutions aux problèmes et modalités de leur mise en œuvre

Les causes réelles des différents problèmes identifiés, nous avons fait des suggestions afin de contribuer à leur éradication.

I- Approches de solutions

Des approches de solutions ont été formulées pour chacun des problèmes en résolution.

A- Propositions de solutions liées au PS1 et au PS2

**1- Solutions se rapportant au désintérêt des différents acteurs pour le débat
d'orientation budgétaire**

Le débat d'orientation budgétaire constitue l'une des innovations majeures de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances. Son organisation favorise une plus grande participation de l'Assemblée Nationale dans le processus d'élaboration du BGE.

De la vérification des hypothèses, il ressort que c'est l'absence de vote au terme de ce débat qui explique le désintérêt des différents acteurs pour ce dernier.

Pour éradiquer le PS1, il convient d'effectuer une forte sensibilisation des différents acteurs impliqués dans l'organisation de ce débat à savoir les cadres de la DGB, ceux du MEFPD, et même les députés. Cette sensibilisation servira à informer tout un chacun quant à l'utilité et au rôle central que devra jouer à terme le débat d'orientation budgétaire dans la procédure d'élaboration du BGE et l'assainissement des finances publiques.

Dans le contexte actuel caractérisé par la mise en œuvre de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GBAR), le débat d'orientation budgétaire est un outil primordial permettant d'améliorer l'information des parlementaires sur l'évolution des finances publiques à moyen terme. Son organisation doit être planifiée avec soins par les différents services concernés. Il faudra aussi songer à définir clairement les conditions idoines dans lesquelles il devra se tenir.

Les députés étant les représentants du peuple, ils ont le droit d'exiger de la part du Gouvernement des explications sur les différentes orientations envisagées dans l'élaboration du BGE de la nouvelle année et l'impact que cela occasionnerait pour les finances de l'Etat.

L'exécutif doit aussi étudier les recommandations faites par les députés à l'occasion de la tenue du débat d'orientation budgétaire. Ainsi, ces derniers seront plus rassurés de l'impact possible de leurs observations sur la qualité du BGE en élaboration.

**2- Solutions se rapportant au retard dans la transmission à la DGB, des
propositions sectorielles budgétaires**

En retenant ce problème, nous souhaitons identifier les causes se trouvant à la base de la transmission tardive des propositions sectorielles budgétaires. Il nous a été donné de

constater au terme de nos recherches, que cet état de chose s'explique par la lourdeur de la procédure d'élaboration de ces documents. Toutefois, l'insuffisance de ressources humaines qualifiées est aussi indéniablement un facteur déterminant dans les retards observés.

Nous suggérons donc de :

- renforcer aussi bien en quantité qu'en qualité, le personnel chargé d'effectuer les différentes tâches conduisant à l'élaboration des propositions sectorielles budgétaires ;
- repenser la procédure conduisant à l'élaboration et la transmission des propositions sectorielles budgétaires. Il conviendra ainsi de créer un cadre de concertation réunissant tous les acteurs des différents départements sectoriels ainsi que ceux de la DGB.

Il sera question pour ce cadre de :

- s'assurer que tout le monde est au même degré de compréhension des procédures ;
- recenser les différentes difficultés rencontrées ainsi que les étapes qui prennent le plus de temps ;
- élaborer un chronogramme fixant de façon précise les différentes tâches à accomplir.

B- Propositions de solutions liées au PS3

Le droit d'amendement, c'est-à-dire le droit accordé aux députés de proposer des modifications à un texte soumis au vote, est l'un des moyens les plus importants dont dispose les parlementaires afin d'étudier de manière minutieuse et d'améliorer les projets de lois, notamment ceux relatifs aux lois de finances. Afin d'en permettre le libre exercice, nous proposons donc de :

- créer les conditions idoines permettant une organisation claire des débats parlementaires et l'expression de toutes les opinions ;
- tenir d'avantage compte du profil des députés au moment de leur répartition dans les commissions notamment celles chargées des finances et du plan ;
- étudier la possibilité d'accorder à la société civile, un droit proche de celui d'amendement, afin qu'elle puisse participer plus activement aux travaux conduisant au vote du BGE.

II- Modalités de mise en œuvre des solutions

A- Recommandations en vue de la mise en œuvre des solutions relatives au PS1 et au PS2

1- Modalités de mise en œuvre des solutions relatives au PS1

Pour que le débat d'orientation budgétaire acquière l'importance qui doit être la sienne, des actions doivent être menées à savoir :

- la vulgarisation du contenu de la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances notamment son article 59 ;
- l'organisation de séances d'information sur l'intérêt de l'organisation d'un tel débat ainsi que les exigences nouvelles en matière de bonne gouvernance et de démocratie financière ;
- la production avec célérité des documents de programmation budgétaire et économique pluriannuelle et des documents de programmation pluriannuelle des dépenses.

2- Modalités de mise en œuvre des solutions relatives au PS2

Afin d'accompagner la résolution du problème spécifique lié au retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires, il sera bénéfique de :

- recruter du personnel au profit des ministères et institutions de l'Etat ;
- procéder périodiquement au recyclage des différents agents impliqués dans le processus conduisant à l'élaboration et la transmission des propositions sectorielles budgétaires ;
- réorganiser la structure des DRFM et DPP et ce, au sein de tous les départements sectoriels ;
- dynamiser les rapports entre la DGB et les ministères sectoriels et institutions ;
- actualiser ou rédiger des manuels de procédure à l'endroit des différents acteurs afin de mieux les informer sur leurs tâches respectives.

B- Recommandations en vue de la mise en œuvre des solutions relatives au PS3

S'agissant du PS4 relatif au pouvoir d'amendement, il conviendra de :

- repréciser les conditions d'exercice du droit d'amendement des députés ;
- doter les structures parlementaires de ressources adéquates.

Contribution a la mise en œuvre des reformes budgétaires introduites par la LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013 en République du Bénin

Niveau d'analyse	Problèmes	Objectifs	Causes réelles	Eléments de diagnostic	Approches de solutions
Niveau général	Procédure non optimale d'élaboration du BGE	Déterminer les conditions favorables à l'optimisation de la procédure d'élaboration du BGE	-	-	-
Niveaux spécifiques	1	Désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire	Absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire	L'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire entraîne de la part des différents acteurs, un désintérêt pour ce débat	-sensibiliser les différents acteurs impliqués dans l'organisation du débat d'orientation budgétaire à savoir les cadres de la DGB, ceux du MEFPD, et même les députés ; -l'exécutif doit étudier les recommandations faites par les députés à l'occasion de la tenue de ce débat.
	2	Retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires	Lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions sectorielles	La lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions sectorielles justifie le retard de leur transmission à la DGB	-renforcer aussi bien en quantité qu'en qualité, le personnel chargé d'effectuer les différentes tâches conduisant à l'élaboration des propositions sectorielles budgétaires ; -repenser la procédure conduisant à l'élaboration et la transmission des propositions sectorielles budgétaires ; -créer un cadre de concertation réunissant tous les acteurs des différents départements sectoriels ainsi que ceux de la DGB.
	3	Pouvoir d'amendement assez limité des députés	Définir les mesures susceptibles de permettre un exercice optimal du pouvoir d'amendement des députés	Encadrement juridique excessif	L'encadrement juridique excessif explique le pouvoir d'amendement limité des députés

Tableau N°09 : Tableau de synthèse de l'étude sur l'impact de la nouvelle LOLF sur la procédure d'élaboration du BGE au Bénin

Source : Synthèse issue du diagnostic et des propositions de solutions

CONCLUSION

En définitive, au terme de notre étude, il ressort que la mise en œuvre effective de la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances (LOLF) rencontre encore un certain nombre d'obstacles. Parmi ces derniers, nous avons prioritairement retenu les problèmes liés au désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire ; au retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires ; aux difficultés rencontrées dans la prévision et la traçabilité des autres ressources attendues pour financer le BGE et au pouvoir d'amendement assez limité des députés.

La présente étude s'est donc orientée vers l'élucidation des modifications introduites par la nouvelle LOLF dans la procédure d'élaboration du BGE en République du Bénin. Ainsi, nous avons formulé un certain nombre d'hypothèses que nous avons soumis par la suite à une enquête réalisée sur un échantillon de cinquante (50) personnes. Suite aux divers résultats obtenus, nous avons par la suite, procédé à une analyse des données recueillies puis nous avons établi un diagnostic et formulé des approches de solutions susceptibles d'éradiquer les problèmes retenus.

De façon générale, nous avons alors suggéré un certain nombre de réformes à mettre en place telles que :

- une grande sensibilisation des différents acteurs impliqués dans l'organisation du débat d'orientation budgétaire à savoir les cadres de la DGB, ceux du MEFPD, et même les députés ;
- beaucoup plus de souplesse dans la procédure conduisant à l'élaboration et la transmission des propositions sectorielles budgétaires ;
- une réorganisation des conditions d'exercice du droit d'amendement.

Toutes ces réformes constituent les éléments d'une révolution majeure qu'il faudra nécessairement enclencher afin de garantir une mise en œuvre cohérente de la loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances dont l'objectif primordial est d'assurer une meilleure gestion des deniers publics et de repousser durablement les limites de la pauvreté.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- **AKAKPO M.**, 2006, Réflexions sur la Gouvernance financière au Bénin, Cotonou, Transparency International Bénin, 187 p.
- **ASSEMBLEE NATIONALE**, 2007, Le Guide du député, 2^e édition revue et augmentée, Bénin, 192 p.
- **BOUVIER M. et al**, 2010, Finances publiques, 10^e édition, Paris, LGDJ, 1030 p.
- **CAMBY J.**, 2004, La réforme du budget de l'Etat : la loi organique relative aux lois de finances, 2^e édition, Paris, LGDJ, 411 p.
- **CAPAN**, 2010, L'essentiel sur le Budget Général de l'Etat, Bénin, ACBF, 209 p.
- **GAUDEMET P-M. et MOLINIER J.**, 1996, Finances publiques Budget /Trésor Tome1, 7^e édition, Paris, Montchrestien, 577 p.
- **GINGHARD S. et DEBARD T.**, Lexique des termes juridiques 2012, 19^e édition, Paris, Dalloz, 918 p.
- **MUZELLEC R.**, 2004, Finances publiques, 13^e édition, Paris, SIREY, 621 p.
- **QUEROL F.**, Finances publiques, Paris, ellipses, 350 p.

TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES

- Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA
- Directive N°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant lois de finances au sein de l'UEMOA
- Directive N°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA
- Directive N°07/2009/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité publique au sein de l'UEMOA
- Directive N°08/2009/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire au sein de l'UEMOA

- Directive N°10/2009/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat au sein de l'UEMOA
- Loi N°90-032 du 11 décembre 1990 portant constitution de la République du Bénin
- Loi Organique N°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux Lois de Finances
- Loi organique N°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances
- Loi Organique N°2001-692 du 1er août 2001 relative aux Lois de Finances (France), version consolidée au 17 avril 2009
- Lois de finance initiale des gestions 2013, 2014, 2015
- Décret N°2011-554 du 24 août 2011 portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires
- Décret N°2000-60 du 29 novembre 2000 portant réforme des procédures d'exécution du Budget Général de l'Etat
- Décret N°2014-757 du 26 décembre 2014 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'Economie, des Finances et des Programmes de Dénationalisation
- Arrêté n°1264/MF/DC/CTF du 30 Décembre 1997 relatif à la mise en application du manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques et de nomenclature des pièces justificatives
- Arrêté n°0133/MEFPD/DC/SGM/DGB du 16 janvier 2015 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction Générale du Budget
- Note de service n°0795/MEFPD/CAB/SGM/DGB/DPB du 09 avril 2015 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de la Direction de la Préparation du Budget (DPB)
- Décision N°98-367 du 6 août 1998 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Secrétariat Général Administratif de l'Assemblée Nationale
- Décision N°98-367 du 6 août 1998 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Secrétariat Général Administratif de l'Assemblée Nationale

COMMUNICATIONS

- **ADJAH D.**, Les systèmes intégrés de gestion des Finances Publiques, Cotonou, 2011
- **CLERC P.**, Etude d'exhaustivité du budget en termes de flux d'aides extérieures, Cotonou, 2007

- **DEGBE S.**, Gouvernance des réformes au Bénin depuis 1990 : comment sortir de la spirale des échecs ?, Cotonou, 2012
- **FALL E.**, Le débat d'orientation budgétaire : contenu, objectifs, points de dissemblance avec la discussion du Projet de loi de Finances, Porto Novo, avril 2015
- **MEDE N.**, La loi organique portant loi de finances : texte, prétexte et contexte, Porto Novo, avril 2015
- **MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DES PROGRAMMES DE DENATIONALISATION**, processus d'élaboration du BGE, Cotonou, 2015
- **MOINDZE M.**, Le parlement et le processus budgétaire dans les pays en développement, Antananarivo, juillet 2011
- **SENE L.**, Bilan et défis des reformes harmonisées de programmation budgétaire en Afrique : cas du CDMT, Quid de l'expérience du Sénégal ?, Johannesburg, 2013

MEMOIRES

- **AKPOUE O.** (2012), Contribution à l'intégration exhaustive des flux de dons-projets dans le BGE au Bénin, Cycle II, AFT, ENAM
- **CAPO-CHICHI M.** (2012), Contribution au renforcement de l'assainissement des finances publiques par l'Assemblée Nationale en République du Bénin, Cycle II, AFT, ENAM
- **GBEDJI A.** (2013), Contribution à la mise en œuvre du principe de sincérité dans les prévisions budgétaires de l'Etat, Cycle II, AFT, ENAM
- **KOUA HUBERT ATTA** (2010), Processus de mise en œuvre des cadres de dépenses à moyen terme : enjeux et défis, DESS Hautes Etudes en Gestion de la Politique Economique, GPE-Abidjan
- **KUADJO C.** (2007), Contribution à la mise en place des conditions optimales de la préparation du BGE au Bénin, Cycle II, AFT, ENAM
- **N'SIA F.** (2013), Problématique d'amélioration du niveau de consommation de l'aide extérieure au Bénin, Cycle II, AFT, ENAM
- **VIGNISSI Y.** (2007), Contribution à la réduction des facteurs de persistance des "budgets remaniés" à la baisse au Bénin, Cycle II, AFT, ENAM

AUTRES PUBLICATIONS

- **ACHOUR A et al**, 2007, Rapport final de l'évaluation des finances publiques suivant la méthodologie PEFA
- **AHLONSOU T.**, 2015, in LA PRESSE DU JOUR du 06 juin 2015
- **CORALIE P.**, 2013, La lettre de cadrage : à quoi ça sert ?
- **CAPAN**, 2011, Le guide simplifié du député
- Document de Programmation Budgétaire et économique Pluriannuelle 2015-2017
- **EISENMANN C. et GAXIE D.**, 2015, ENCYCLOPAEDIA UNIVERSALIS
- Etude sur Budgets-Programmes et politiques de développement

- **FAURE O.**, 2014 in LE FIGARO du 03 décembre 2014
- **FAYE A.**, 2002, Elaboration du budget et recours au Cadre de Dépenses à Moyen Terme au Sénégal
- Guide didactique de la Directive N° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA
- **La Gazette des Communes**, 2012
- **LASCOMBE M.** et **VANDENDRIESSCHE X.**, 2006, Le contrôle par l'information des parlementaires in Revue française d'administration publique N°117 : Réformes budgétaires et réformes de l'Etat
- **MEDE N.**, 2004, L'expérience des Budgets de Programme au Bénin in Revue AFRILEX n°4
- **MEDE N.**, 2011, Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA
- **MESSAGE H.**, 1995, Budget et Parlement, in Dictionnaire encyclopédique de finances publiques
- **MORDACQ F.**, 2004, Glossaire, in LOLF : Une nouvelle constitution financière pour l'Etat
- **OUALALOU F.**, 2007, Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme en cours d'adaptation
- **REVUE FRANCAISE DES FINANCES PUBLIQUES N°111**, 2010, principe de la sincérité
- **ROBERT F.**, 2001, La rénovation des pouvoirs financiers du Parlement, in Revue française de finances publiques N°76
- **TONI E.**, La loi organique béninoise relative aux lois de finances : 25 ans après
- **TOURE C.**, 2004, Le contrôle des finances publiques in Revue AFRILEX N°4
- **UNACEB**, 2003, Glossaire des termes usuels en finances publiques, 2è édition
- **UNACEB**, 2009, Recueil des recommandations formulées par l'Assemblée Nationale au Gouvernement lors de l'examen du Budget Général de l'Etat - Gestion 2008

SITES INTERNET

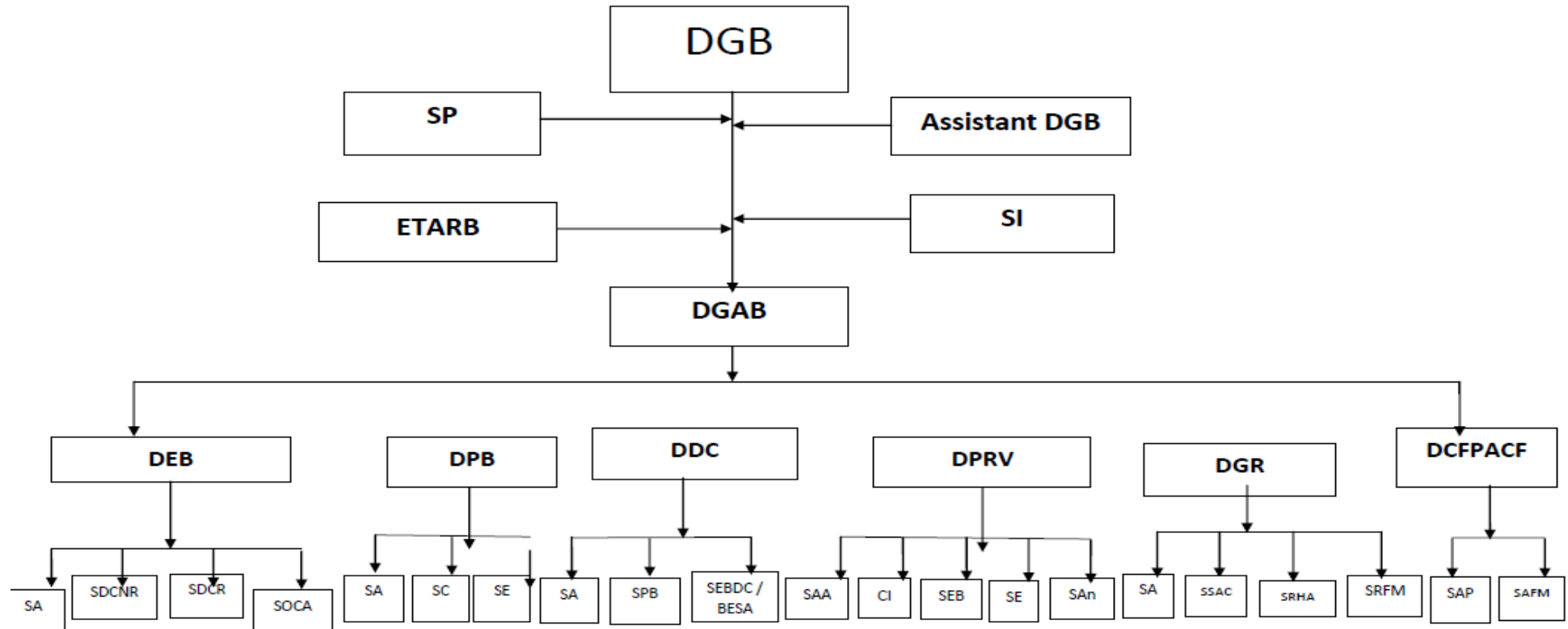
- www.allAfrica.com
- www.beningov.bj
- www.finances.bj
- www.lapressedujour.net
- www.mediapart.fr
- www.memoireonline.com

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- ANNEXE N°1 : Organigramme de la DGB
- ANNEXE N°2 : Guide d'entretien
- ANNEXE N°3 : Questionnaire
- ANNEXE N°4 : Résultat des enquêtes

ANNEXE N°1 : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION GENERALE DU BUDGET



SA : Secrétariat Administratif

SAA : Secrétariat Administratif et des archives

SDCNR : Service des Dépenses Courantes non Réparties

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

SSAC : Service du Secrétariat Administratif Central

SRHA : Service des Ressources Humaines et des Archives

SRFM : Service des Ressources Financières et du Matériel

SAP : Service des Affaires Pédagogique

SAFM : Service des Affaires Financières et du Matériel

ANNEXE N°2 : Guide d'entretien

Madame / Monsieur, dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation du cycle 2 de l'ENAM, nous avons réalisé sous la direction de Monsieur Hubert-Gustave EYEBIYI, une étude portant sur le thème: « **IMPACT DE LA NOUVELLE LOLF SUR LE PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT AU BENIN** ».

Nous vous remercions par avance pour les informations que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers ce guide.

Eunock AMOUKPO

96 18 36 87

I/ Identification de l'enquêté

Identité de l'enquêté :.....(facultative)

Poste occupé :.....(facultatif)

II/ Quelles sont selon vous les difficultés rencontrées dans l'élaboration du BGE au Bénin?

III/ A votre entendement, qu'est qui justifie :

- le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire?
- le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires?
- les difficultés dans la prévision et la traçabilité des autres ressources attendues pour financer le BGE?
- le pouvoir d'amendement assez limité des députés?

IV/ Quel est enfin, l'impact qu'aura à terme, la mise en œuvre de la nouvelle LOLF sur les travaux d'élaboration du BGE en République du Bénin?

ANNEXE N°3 : Questionnaire

Madame / Monsieur, dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation du cycle 2 de l'ENAM, nous avons réalisé sous la direction de Monsieur Hubert-Gustave EYEBIYI, une étude portant sur le thème: « **IMPACT DE LA NOUVELLE LOLF SUR LE PROCESSUS D'ELABORATION DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT AU BENIN** ».

Nous vous remercions d'avance pour les informations précieuses que vous voudriez bien mettre à notre disposition à travers ce présent questionnaire.

Eunock AMOUKPO

96 18 36 87

Identité de l'enquêté (facultative) :.....

Poste occupé (facultatif) :.....

1. Qu'est ce que c'est que le débat d'orientation budgétaire?

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

2. Quelle est selon vous, son utilité dans l'assainissement des finances publiques?

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

3. Quelles sont à votre avis les causes du désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire?

- l'utilité de l'organisation d'un pareil débat n'est pas encore suffisamment perçue ;
- la complexité de la procédure d'élaboration et d'adoption du DPEBP et des DPPD ;
- l'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire.

4. Avez-vous déjà participé une fois à l'élaboration des propositions budgétaires de votre ministère ou institution? Oui / Non

5. Si oui, décrivez nous le processus aboutissant à la transmission de ces propositions à la DGB

.....
.....

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

6. Quelles sont les difficultés rencontrées lors de ce processus?

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

7. Quelles sont donc selon vous, les causes du retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires?

- l'insuffisance de ressources humaines qualifiées dans les DRFM et les DPP des ministères et institutions ;
- l'absence de dispositions légales contraignantes qui obligeraient les sectoriels à faire diligence afin de fournir en temps opportun leur proposition de dépense ;
- la lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions de dépenses des ministères et institutions de l'Etat.

8. Quelles sont les autres ressources attendues pour financer le BGE ?

9. Qu'est ce qui explique les difficultés dans la prévision et la traçabilité des autres ressources attendues pour financer le BGE?

- les ressources extérieures ne sont pas retracées dans le SIGFiP ;
- la multiplicité des organes intervenant dans le processus de mobilisation ;
- la complexité des procédures et le retard dans la libération des ressources extérieures.

10. Qu'est ce que c'est que le pouvoir d'amendement?

11. Qu'en est-il de son exercice au Bénin?

12. Qu'est qui explique alors le pouvoir d'amendement assez limité des députés?

- la pratique du parlementarisme rationalisé ;
- le souci de l'équilibre budgétaire ;
- l'encadrement juridique excessif de ce pouvoir.

13. Quelles sont selon vous les autres difficultés rencontrées dans l'élaboration du BGE au Bénin?

14. Quel est, l'impact qu'aura à terme, la mise en œuvre de la nouvelle LOLF sur les travaux d'élaboration du BGE en République du Bénin?

ANNEXE N°4 : Résultat des enquêtes

Tableau n°06 : Présentation des données d'enquête liées au PS1

Causes	Ef fectifs	Fréquen ce en %
L'utilité de l'organisation d'un pareil débat n'est pas encore suffisamment perçue	03	30%
La complexité de la procédure d'élaboration et d'adoption du DPEBP et des DPPD	01	10%
L'absence de vote au terme du débat d'orientation budgétaire	06	60%
TOTAL	10	100%

Sources : résultats de nos enquêtes

Tableau n°07 : Présentation des données d'enquête liées au PS2

Causes	Effectifs	Fréquence en %
L'absence de dispositions légales contraignantes	03	30%
L'insuffisance de ressources humaines qualifiées	03	30%
La lourdeur de la procédure d'élaboration des propositions de dépenses des ministères et institutions de l'Etat	04	40%
TOTAL	10	100%

Source : résultats de nos enquêtes

Tableau n°08: Présentation des données d'enquête liées au PS3

Causes	Effectifs	Fréquence en %
Le souci de l'équilibre budgétaire	00	00%
La pratique du parlementarisme rationalisé	03	30%
L'encadrement juridique excessif de ce pouvoir entraîne un exercice limité par les députés	07	70%

TOTAL	10	100%
--------------	-----------	-------------

Sources : résultats de nos enquêtes

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PREMIER :.....	4
CADRE CONTEXTUEL DE L'ETUDE ET ETAT DES LIEUX.....	4
SECTION I- Cadre contextuel de l'étude.....	5
Paragraphe 1 : Cadre institutionnel de l'étude : la Direction Générale du Budget...5	
I- Missions et attributions de la Direction Générale du Budget (DGB).....5	
II- Organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget (DGB)	
6	
A- Les structures et personnes directement rattachées au Directeur Général du Budget	
6	
B- Les Directions techniques.....7	
1- La Direction de la Préparation du Budget (DPB).....7	
2- La Direction de l'Exécution du Budget (DEB).....7	
3- La Direction des Dépenses en Capital (DDC).....7	
4- La Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV).....8	
5- La Direction de la Gestion des Ressources (DGR).....8	
6- Le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF).....9	
7- La Direction de l'Informatique.....9	
Paragraphe 2 : Cadre physique et environnemental de l'étude.....9	
I- Cadre physique de l'étude : la DPB.....9	
A- Le secrétariat.....9	
B- Le Service de la Centralisation.....10	
C- Le Service des Etudes et de la Statistique (SES).....10	
II- Cadre environnemental de l'étude : le microenvironnement et le macroenvironnement de la DPB.....10	
A- Le microenvironnement de la DPB.....11	

B-	Le macroenvironnement de la DPB.....	11
1-	L'environnement juridique et réglementaire de la DPB.....	11
2-	L'environnement monétaire et financier de la DPB.....	12
3-	L'environnement socio-économique de la DPB.....	13
SECTION 2 :	Etat des lieux sur la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat (BGE).....	13
Paragraphe 1 :	Etat des lieux à l'interne.....	14
I-	La phase administrative.....	14
A-	Le cadrage macroéconomique et l'élaboration du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle.....	14
1-	Le cadrage macroéconomique.....	14
2-	L'élaboration du Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle.....	15
B-	La conception des Documents de Programmation Pluriannuelles des Dépenses et l'organisation du débat d'orientation budgétaire.....	16
1-	Les Documents de Programmation Pluriannuelle des Dépenses et les Rapports Annuels de Performance.....	16
2-	Le débat d'orientation budgétaire.....	17
C-	L'élaboration du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) et de la lettre de cadrage.....	18
1-	L'élaboration du Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT).....	18
2-	La lettre de cadrage.....	19
D-	La réalisation de la première esquisse des budgets sectoriels et la confection des états d'effectif.....	19
1-	L'élaboration de la première esquisse des budgets sectoriels.....	19
2-	La confection des états d'effectif.....	20
E-	La centralisation des propositions des budgets sectoriels.....	20
1-	La centralisation des propositions sectorielles de dépenses.....	21
2-	La centralisation des propositions sectorielles de recettes.....	21

- L'évaluation des recettes par nature d'impôts au niveau des administrations financières	21
- La détermination des autres ressources attendues	21
F- Les arbitrages budgétaires et la transmission du projet de BGE à l'Assemblée Nationale	22
1- Les séances de pré-arbitrage budgétaire	22
2- La conférence budgétaire	22
II- La phase parlementaire	23
A- L'examen du projet de loi de finances	23
Tableau n°1 : Profil des Présidents de la Commission des Finances et des Echanges des différentes législatures	23
B- Le vote du budget	25
Paragraphe 2 : Etat des lieux à l'externe	28
I- Effets du microenvironnement de la DPB sur les travaux d'élaboration du projet de BGE	28
A- Par rapport aux usagers	28
B- Par rapport aux fournisseurs et prestataires	28
C- Par rapport aux partenaires	28
II- Effets du macroenvironnement de la DPB sur les travaux d'élaboration du BGE	29
A- Au niveau de l'environnement juridique et réglementaire de la DPB	29
B- Au niveau de l'environnement monétaire et financier de la DPB	29
III- Au niveau de l'environnement socio-économique de la DPB	29
DEUXIEME CHAPITRE : SYNTHESE DE L'ETAT DES LIEUX, DEFINITION DU CADRE THEORIQUE ET REVUE DE LITTERATURE	30
SECTION 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux, ciblage de la problématique et cadre théorique de l'étude	31
Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux et ciblage de la problématique	31

I-	Inventaire des éléments de l'état des lieux et identification des groupes possibles de Problèmes A Résoudre.....	31
A-	Bilan des observations : atouts et problèmes.....	31
1-	Les atouts (forces et opportunités).....	31
2-	Les problèmes (faiblesses et menaces).....	32
B-	Identification des groupes possibles de Problèmes A Résoudre.....	33
1-	Regroupement des problèmes spécifiques par centre d'intérêts.....	33
2-	Synthèse des PAR possibles.....	33
II-	Choix du PAR et de la perspective théorique de réflexion y relative : la problématique de l'étude.....	35
A-	Choix du PAR et du thème de l'étude.....	35
1-	Choix et spécification du groupe de PAR.....	35
a-	Choix du groupe de PAR.....	35
b-	Spécification du groupe de PAR choisi.....	36
-	Précision des contours du groupe de PAR.....	36
-	Elagage des problèmes spécifiques.....	37
2-	Choix du thème de l'étude.....	38
B-	Perspective théorique de réflexion sur le PAR et formulation de la problématique de l'étude.....	38
1-	Perspective théorique de réflexion sur le PAR.....	39
a-	Perspective théorique de réflexion sur le problème général.....	39
b-	Perspectives théoriques spécifiques liées aux problèmes spécifiques.....	39
-	Perspective théorique liée au PS1.....	39
-	Perspective théorique liée au PS3.....	40
2-	Formulation de la problématique de l'étude.....	40
Paragraphe2 :	Cadre théorique de l'étude.....	42
I-	Objectifs de l'étude.....	42
A-	Objectif de développement.....	42
1-	Objectif Général de Développement (OGD).....	42

2-	Objectifs Spécifiques de Développement.....	42
B-	Objectif de recherche.....	43
1-	Objectif Général de Recherche (OGR).....	43
2-	Objectifs Spécifiques de Recherche (OSR).....	43
C-	Résultats attendus de l'étude.....	43
1-	Résultat Général Attendu (RGA).....	43
2-	Résultats Spécifiques Attendus (RSA).....	43
II-	Hypothèses de l'étude.....	44
A-	Causes et hypothèses liées au PS1.....	44
B-	Causes et hypothèses liées au PS2.....	44
C-	Causes et hypothèses liées au PS3.....	45
	SECTION 2 : Revue de littérature.....	48
	Paragraphe 1 : Point des connaissances relatives au PS1 et au PS2.....	48
I-	Contributions antérieures liées au PS1 : le désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire.....	48
II-	Contributions antérieures au PS2 : le retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires.....	50
	Paragraphe 2 : Point des connaissances relatives au PS3.....	52
	TROISIEME CHAPITRE : METHODOLOGIE DE L'ETUDE ET SUGGESTIONS POUR L'OPTIMISATION DE LA PROCEDURE D'ELABORATION DU BGE.....	55
	SECTION 1 : Choix de la méthodologie de la recherche.....	56
	Paragraphe 1 : Approche empirique retenue.....	56
I-	Objectif de l'enquête et identification de la population mère.....	56
A-	Objectif de l'enquête.....	56
B-	Identification de la population mère.....	57
II-	Echantillonnage et techniques utilisées.....	57
A-	Echantillonnage.....	57
B-	Technique de dépouillement et outil statistique de présentation des données	

Paragraphe 2 : Approches théoriques retenues et conditions de vérification des hypothèses.....	57
I- Choix de l’outil théorique d’analyse de chaque problème spécifique.....	58
A- Choix de l’outil théorique d’analyse du PS1 et du PS2.....	58
1- Présentation de la théorie retenue relativement au PS1.....	58
2- Présentation de la théorie retenue relativement au PS2.....	58
B- Choix de l’outil théorique d’analyse du PS3.....	58
II- Conditions générales de vérification des hypothèses en recherche-diagnostic	59
A- Conditions de confirmation ou d’infirmité théoriques des hypothèses causales	59
B- Conditions de confirmation ou d’infirmité statistiques des hypothèses.	60
1- Cas de la confirmation statistique.....	60
2- Cas de l’infirmité statistique.....	60
SECTION 2 : Collecte des données, établissement du diagnostic et détermination des solutions.....	61
Paragraphe 1 : Enquêtes : organisation et restitution des résultats obtenus.....	61
I- Organisation de l’enquête et présentation des résultats.....	61
A- Organisation de l’enquête.....	61
1- Préparation de l’enquête.....	61
2- La réalisation de l’enquête.....	61
B- Présentation des résultats.....	62
1- Présentation des données relatives au PS1 et au PS2.....	62
a- Données relatives au PS1.....	62
b- Données relatives au PS2.....	63
2- Présentation et analyse des données relatives au PS3.....	64
II- Analyse des données et établissement du diagnostic de l’étude.....	65
A- Analyse des données.....	65
1- Analyse des données relatives au PS1 et au PS2.....	65

a-	Données relatives au PS1.....	65
b-	Données relatives au PS2.....	66
2-	Analyse des données relatives au PS3.....	66
B-	Etablissement du diagnostic de l'étude.....	67
1-	Eléments de diagnostic relatifs au PS1 et au PS2.....	67
a-	Elément de diagnostic lié au PS1.....	67
b-	Elément de diagnostic lié au PS2.....	67
2-	Eléments de diagnostic relatifs au PS3.....	67
	Paragraphe 2 : Approches de solutions aux problèmes et modalités de leur mise en œuvre.....	67
I-	Approches de solutions.....	67
A-	Propositions de solutions liées au PS1 et au PS2.....	68
1-	Solutions se rapportant au désintérêt des différents acteurs pour le débat d'orientation budgétaire.....	68
2-	Solutions se rapportant au retard dans la transmission à la DGB, des propositions sectorielles budgétaires.....	68
B-	Propositions de solutions liées au PS3.....	69
II-	Modalités de mise en œuvre des solutions.....	70
A-	Recommandations en vue de la mise en œuvre des solutions relatives au PS1 et au PS2.....	70
1-	Modalités de mise en œuvre des solutions relatives au PS1.....	70
2-	Modalités de mise en œuvre des solutions relatives au PS2.....	70
B-	Recommandations en vue de la mise en œuvre des solutions relatives au PS3	70
	CONCLUSION.....	72
	BIBLIOGRAPHIE.....	74
	ANNEXES.....	79