



REPUBLIQUE DU BENIN

MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE
LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE



UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

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

OPTION : Administration des Finances

FILIERE : Administration des Finances

et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE : 2012 - 2013

THEME :

AMELIORATION DES PERFORMANCES DU BENIN EN MATIERE DE CRITERES DE CONVERGENCE DE L'UEMOA

Réalisé et soutenu par :

Naïmatoulahi DANGO

Sous la direction de :

Tuteur de stage :

M. Gaspard MADJI

Secrétaire permanent
du Comité National de
Politique Economique à
la DGAE

Directeur de mémoire :

M. Aristide MEDENOU

Enseignant à l'ENAM

Décembre 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT: IGUE Charlemagne

VICE-PRESIDENT: HOUEHOU Pauline

MEMBRE: ANATO René

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

DEDICACE

A mon père et à ma mère, pour les sacrifices consentis pour m'offrir une formation de qualité.

REMERCIEMENTS

Notre profonde gratitude et nos sincères remerciements vont à l'endroit de :

- Monsieur Aristide MEDENOU, notre Directeur de mémoire, qui a suivi et orienté ce travail en dépit de ses multiples occupations ;
- Monsieur Appolinaire HOUENOU, Directeur Général des Affaires Economiques (DGAE), qui n'a ménagé aucun effort pour que notre période de stage se déroule dans de bonnes conditions et n'a pas hésité à apporter son expertise à chaque fois que nous l'avons sollicitée ;
- Monsieur Gaspard MADJI, notre Tuteur de stage, pour ses conseils éclairés et sa constante disponibilité ;
- Monsieur Firmin DANHOUNDO pour son aide précieuse ainsi que tout le personnel de la DGAE pour la bonne collaboration.

LISTE DES SIGLES

ACP-UE : Afrique Caraïbes Pacifique – Union Européenne

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

BOAD : Banque Ouest Africaine de Développement

BRVM : Bourse Régionale des Valeurs Mobilières

BTP : Bâtiments et Travaux Publics

CAE : Conseil d'Analyse Economique

CEDEAO : Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CIMA : Conférence Inter-africaine des Marchés d'Assurances

CNPE /CNC: Comité National de Politique Economique / Comité National de
Coordination

DGAE : Direction Générale des Affaires Economiques

DPC : Direction de la Prévision et de la Conjoncture

DTI : Droits et Taxes Indirectes

DSRP : Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté

ECOMAC : Base de données développée pour la surveillance multilatérale
des politiques économiques et financières des Etats membres de
la CEDEAO

EMICoV : Enquête Modulaire Intégrée sur les Conditions de Vie des
ménages

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

FMI : Fonds Monétaire International

INSAE : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

OMC : Organisation Mondiale pour le Commerce

PER : Programme Economique Régional

PIB : Produit Intérieur Brut

PPC : Programme Pluriannuel de Convergence

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés

Ps : Problème spécifique

RGPH 3 : 3ème Recensement Général de la Population et de l'Habitation

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

UMOA : Union Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : performances du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA de 2004 à 2013.....	24
Tableau n°2 : tableau des problématiques possibles.....	29
Tableau n°3 : tableau de bord de l'étude	44
Tableau n°4 : nombre de pays ne respectant pas les critères de convergence de l'UEMOA de 2009 à 2012.....	47
Tableau n°5 : évolution des recettes fiscales et de la masse salariale de 2003 à 2012.....	61
Tableau n°6 : répartition des données d'enquête relatives au non respect du critère du ratio de la masse salariale.....	63
Tableau n°7 : évolution des recettes fiscales par rapport au PIB nominal.....	65
Tableau n°8 : répartition sectorielle de la croissance, de la population active et du degré d'informalité de l'économie béninoise.....	66
Tableau n°9 : répartition des données d'enquête relatives au non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale.....	68
Tableau n°10 : opérations financières de l'Etat de 2003 à 2013.....	69
Tableau n°11 : répartition des données d'enquête relatives aux difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base.....	70
Tableau n°12 : répartition des données d'enquête relatives à la tendance des critères de premiers rangs à être plus respectés que ceux du second rang.....	72

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n°1 : évolution de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales de 2003 à 2013.....	61
Graphique n°2 : évolution des recettes fiscales par rapport au PIB nominal de 2003 à 2013.....	65

RESUME

La nouvelle approche de l'intégration des économies au sein de l'UEMOA comporte un mécanisme de Surveillance Multilatérale dont le but est essentiellement d'assurer la convergence des économies. C'est dans ce cadre que les pays de l'UEMOA ont conclu un Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité, sous la forme d'un Acte additionnel au Traité de l'UEMOA. Ce pacte a pour objectif la réalisation de la convergence des politiques macroéconomiques dans l'espace UEMOA dans l'optique d'accélérer la croissance économique et de maîtriser la stabilité macroéconomique dans l'union. Il est assorti d'un mécanisme qui s'appuie sur huit indicateurs de convergence qui couvrent entre autres les finances publiques, la dette publique, le secteur réel et le secteur extérieur. Le respect des critères de convergence retenus dans ce pacte est censé assainir la situation économique et les politiques macroéconomiques des pays de l'Union et leur assurer une évolution harmonieuse. Malheureusement, plusieurs études ont analysé les difficultés pour les pays de l'UEMOA à remplir les critères de convergence retenus. Suite à ce constat peu reluisant, l'option a été prise de réfléchir sur la problématique de l'amélioration des performances du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA. La résolution de cette problématique a permis de faire ressortir quatre problèmes spécifiques et peut se résumer comme suit :

Traitement du problème spécifique n° 1

Libellé du problème : non respect du critère de la masse salariale

Causes du problème : laxisme dans l'attribution des primes et indemnités ; hausse incontrôlée des salaires, non définition du champ d'application de la masse salariale.

Approches de solutions : mise en œuvre d'un meilleur système de gestion des fonctionnaires ; maîtrise des dépenses salariales ; définition d'une liste exhaustive des éléments devant être pris en compte par la masse salariale.

Traitement du problème spécifique n°2

Libellé du problème : non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale

Causes du problème : caractère informel de l'économie ; fraude et évasion fiscales.

Approches de solutions : poursuivre les efforts de recouvrement des recettes budgétaires ; poursuivre la réforme de la fiscalité personnelle et la généralisation de l'Identifiant Fiscal Unique (IFU) ; élargir l'assiette fiscale et promouvoir une fiscalité de développement.

Traitement du problème spécifique n°3

Libellé du problème : difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base

Causes du problème : non maîtrise des dépenses courantes, non maîtrise des achats de biens et services de l'Administration, hausse incontrôlée des dépenses de transferts

Approches de solutions : restructurer les dépenses publiques, gérer rationnellement les recettes budgétaires ; augmenter la capacité de mobilisation des ressources propres.

Traitement du problème spécifique n°4

Libellé du problème : tendance des critères du premier rang à être plus respectés que ceux du second rang

Cause du problème : caractère structurant et sensible des critères de second rang

Approches de solutions : définir des critères de convergence économique plus stables ; renforcer le contrôle de l'évolution des critères et leur respect par les pays.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : Du cadre de l'étude aux séquences de résolution de la problématique	4
SECTION 1 : Cadre de l'étude et observations de stage.....	5
SECTION 2 : Ciblage de la problématique	28
CHAPITRE PREMIER : De la fixation des objectifs de l'étude au choix des outils d'analyse des données	36
SECTION 1 : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude	37
SECTION 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée pour la résolution de la problématique.....	45
CHAPITRE DEUXIEME : Des résultats des analyses aux propositions et recommandations	59
SECTION 1 : Collecte, analyse des données et établissement du diagnostic	60
SECTION 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	75
CONCLUSION	83
BIBLIOGRAPHIE	85
ANNEXES	87
TABLE DES MATIERES	91

INTRODUCTION

Au lendemain de la dévaluation du franc CFA (janvier 1994) et de la création de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), les gouvernements membres ont convenu de la nécessité de mettre en œuvre un Pacte de Solidarité et de Croissance afin d'affirmer la volonté de consolider et de renforcer l'intégration économique. Ce pacte définit des normes de soutien au développement économique dans le cadre d'une politique budgétaire et édicte huit normes pour atteindre la convergence budgétaire dans l'UEMOA : le critère budgétaire mesuré par le ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal (min. 0%) ; le critère d'inflation (max. 3%) ; le critère d'endettement (encours de la dette totale, 70% max. du PIB nominal) ; le critère de non cumul des arriérés de paiements d'intérêt ; la norme de dépenses sociales à travers le ratio de la masse salariale en proportion des recettes fiscales (max. 35%) ; celle de l'investissement public financé sur ressources internes (min. 20% des recettes fiscales) ; le critère de mobilisation des ressources qui fixe un taux minimal de pression fiscale (17%) et enfin, le critère de couverture extérieure de l'économie pour lequel le déficit extérieur courant hors dons en proportion du PIB nominal doit être au pire de 5%.

Cette approche de l'intégration des économies au sein de l'UEMOA comporte un mécanisme de Surveillance Multilatérale dont le but est essentiellement d'assurer la convergence des économies par le respect des critères de convergence retenus dans le pacte, censé assainir la situation économique et les politiques macroéconomiques des pays de l'Union puis assurer une évolution harmonieuse à l'ensemble.

Malheureusement, pour tous les pays de l'union, de nombreuses difficultés se sont révélées dans la mise en œuvre du pacte en général et du

respect des critères de convergence en particulier. Le stage effectué à la DGAE et précisément au Comité National de Politique Economique (CNPE) a permis de constater que le Bénin n'était pas en marge de cette situation, ce qui a suscité l'interrogation : quels sont les critères les moins respectés par le Bénin et pourquoi ?

Cette interrogation a été la boussole qui a guidé la réflexion sur le thème : « **Amélioration des performances du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA** » dont l'étude sera réalisée suivant un plan tripartite :

- d'abord, le chapitre préliminaire abordera le cadre de l'étude et les observations de stage ainsi que le ciblage de la problématique ;
- ensuite, dans le chapitre premier, il sera essentiellement question de déterminer les objectifs, les hypothèses de l'étude et de procéder au choix des outils d'analyse des données ;
- enfin, dans le chapitre deuxième, il sera question de la collecte, de l'analyse des données et de l'établissement du diagnostic ; ce qui permettra de proposer des solutions aux problèmes identifiés et de faire des recommandations.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :

**Du cadre de l'étude aux séquences de
résolution de la problématique**

Dans ce chapitre préliminaire, il s'agira de présenter le cadre de l'étude et les observations de stage, puis de procéder au ciblage de la problématique.

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

Il sera ici question de présenter premièrement la DGAE (cadre institutionnel de l'étude), de présenter ensuite le service d'accueil de stage qui est le Comité National de Politique Economique (cadre physique de l'étude) puis de procéder ensuite aux observations de stage.

Paragraphe 1 : Cadre de l'étude

I- Cadre institutionnel de l'étude : Présentation générale de la DGAE

Cette présentation passera par la restitution des attributions de la DGAE, puis par la description de son organisation et de son fonctionnement.

A- Attributions de la DGAE

Selon l'article 74 du décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, la Direction Générale des Affaires Économiques est chargée :

- de la définition des mesures de politiques économique et financière à court et moyen termes du Gouvernement ainsi que de l'évaluation de leurs effets sur les principales variables macro économiques et monétaires ;
- du contrôle de l'État sur les opérations et organismes d'assurances, de la promotion du marché national d'assurance et de la

sauvegarde des intérêts des assurés et bénéficiaires de contrats d'assurance ;

- de la présentation, à la fin de chaque année, d'un rapport général sur la situation du marché national des assurances ;
- du suivi et de l'assistance aux entreprises publiques ;
- de la définition et de l'exécution de la politique d'intégration économique régionale du gouvernement ;
- du suivi de la surveillance multilatérale dans le cadre des politiques régionales de convergence ;
- de la coordination des réformes économiques.

B-Organisation et fonctionnement de la DGAE

La Direction Générale des Affaires Economiques est une des directions techniques du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Elle comprend cinq Directions opérationnelles :

- la Direction de l'Analyse Economique et de la Prévision (DAEP) ;
- la Direction des Assurances (DA) ;
- la Direction de l'Intégration Régionale (DIR) ;
- la Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques (DSAEP);
- la Direction de la Promotion Économique (DPE).

La Direction dispose d'un Secrétariat particulier, d'un service administratif et financier, d'un service informatique et d'un service chargé de la coordination des réformes économiques.

1- La Direction de l'Analyse Economique et de la Prévision (DAEP)

Cette direction est chargée :

- de proposer et de mettre en œuvre une stratégie économique nationale ;
- de faire le diagnostic régulier de l'économie et d'en déterminer les implications à court, moyen et long termes sur les agrégats macro-économiques et monétaires ;
 - de participer à l'élaboration, à l'analyse et à la prévision des agrégats macro-économiques et monétaires ;
 - d'établir les prévisions financières et les objectifs budgétaires compatibles avec les contraintes économiques ;
 - d'alerter les autorités sur les impacts économiques liés aux modifications brutales de l'environnement sous régional, régional et international ;
 - de procéder à des études et recherches sectorielles et macro-économiques permettant une meilleure connaissance de l'économie nationale en liaison avec les autres départements ministériels ou institutions.

La DAEP comprend trois services que sont :

- le Service de la Programmation Economique et Financière (SPEF) ;
- le Service du suivi Budgétaire et de l'Analyse Conjoncturelle (SSBAC) ;
- le Service des Etudes et Statistiques (SES).

Outre ces services, la Direction dispose d'un Secrétariat Administratif et d'un bureau des Affaires Administratives et Financières.

2- Présentation de la Direction des Assurances

La Direction des Assurances a été initialement créée par le décret n°88-528 du 29 décembre 1988. Depuis lors, plusieurs textes modificatifs ont été pris par l'Autorité compétente. Elle est aujourd'hui, au terme de l'arrêté n°098/MFE/DC/SGM/DGE du 1er mars 2006, une direction opérationnelle de la Direction Générale des Affaires Economiques. Mais dans le cadre de l'exécution de ses attributions, elle subit l'influence des dispositions prescrites à l'Annexe II du Traité de la Conférence Inter-africaine des Marchés d'Assurances (CIMA) qui énonce les attributions des Directions Nationales des Assurances.

Comme toutes les Directions Nationales des Assurances des pays membres de la CIMA, institution d'intégration du secteur de l'assurance dans une zone constituée de quatorze (14) pays dont le Bénin, la Direction des Assurances du Bénin sert de relais à l'action de la Commission Régionale de Contrôle des Assurances (CRCA), organe supranational de régulation des marchés d'assurance de la zone.

Au terme de l'arrêté n°098/MFE/DC/SGM/DGE du 1er mars 2006 précité, la Direction des Assurances comprend les services ci-après :

- le Service de la Réglementation et du Contentieux;
- le Service des Etudes et du Contrôle;
- le Service de la Coopération ;
- le Centre Professionnel de Formation à l'Assurance.

Outre ces services, la Direction dispose d'un Secrétariat Administratif et d'un comptable pour l'accomplissement de ses missions.

Pour l'exécution de ses attributions, la Direction des Assurances utilise un corps de contrôleurs des assurances assermentés.

3-Présentation de la Direction de l'Intégration Régionale

La Direction de l'Intégration Régionale est une structure technique de la Direction Générale des Affaires Economiques du Ministère de l'Economie et des Finances.

La Direction de l'Intégration Régionale, conformément aux dispositions de l'article 74 du Décret n°2008-111 du 12 mars portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, a pour mission de proposer et de suivre l'exécution de la politique d'intégration économique régionale du Gouvernement.

La Direction de l'Intégration Régionale est chargée :

- d'assurer les fonctions d'antenne des Organisations d'intégration économique régionale d'une part, et de celles de courroie de transmission entre leurs organes exécutifs et les Administrations de la République du Bénin d'autre part ;
- de réfléchir sur les voies et moyens pour accélérer le processus d'intégration économique ;

- de définir et de mettre en œuvre des actions requises en vue de tirer les avantages liés à l'appartenance du Bénin aux organismes d'intégration économique régionale ;
- d'analyser les répercussions des activités des différents secteurs de la vie économique sur les actions, projets et programmes communautaires et vice-versa ;
- d'animer, avec les autres structures chargées des questions d'intégration, la Commission Nationale d'Intégration Economique dont elle assure le Secrétariat Permanent.

Outre ces services, la Direction dispose d'un Secrétariat Administratif et d'un comptable.

4- La Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques (DSAEP)

Elle est chargée :

- d'apprécier l'efficacité de la gestion des entreprises publiques et semi-publiques par rapport aux normes de gestion arrêtées à l'échelon national ou international ;
- de formuler toutes propositions ou recommandations de nature à améliorer la gestion administrative, financière et comptable des Sociétés d'Etat et Offices ;
- d'instituer en rapport avec les ministères et autorités de tutelle des Entreprises Publiques et Semi-publiques, un système d'information et de documentation sur la gestion desdites Entreprises ;

- de faire procéder par les Ministères et Autorités de tutelle aux redressements et corrections découlant des résultats de contrôle de gestion ;
- d'assurer une assistance aux Entreprises Publiques pour le compte de l'Etat et du Gouvernement ;
- de préparer et d'assurer l'exécution du programme de privatisation, en collaboration avec la Commission Technique de Dénationalisation ;
- d'examiner toutes autres questions en rapport avec la vie des Entreprises Publiques et Semi-Publiques et faire des propositions au Ministre de l'Economie et des Finances.

La DSAEP comprend :

- le Service des Etudes et de la Réglementation (SER) ;
- le Service de l'Audit (SA) ;
- le Service du Contrôle de Gestion (SCG).

Outre ces services, la Direction dispose d'un Secrétariat Administratif et d'un bureau des Affaires Administratives et Financières.

5- Présentation de la Direction de la Promotion Economique

La Direction de la Promotion Economique a été créée par le Décret N°2005-1 10 du 11 mars 2005, portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère des Finances et de l'Economie.

Les attributions de la DPE, dernière née des directions opérationnelles de la Direction Générale des Affaires Economiques, ont été définies dans l'Arrêté N°098/MFE/DC/SGM/DGE du 1er mars 2006.

Aux termes de cet arrêté, la DPE est chargée :

- d'analyser l'évolution de l'environnement des entreprises sur le territoire national et proposer des solutions y relatives ;
- de procéder à l'étude des doléances formulées par les opérateurs économiques à l'endroit du Ministre des Finances et de l'Economie et de formuler des propositions à lui soumettre ;
- de contribuer à la diffusion des décisions et actions ayant des implications sur l'activité des entreprises ;
- d'appeler l'attention du Ministre des Finances et de l'Economie sur les faits susceptibles de perturber l'activité économique ou de ralentir l'investissement privé ;
- d'examiner toutes autres questions relevant du domaine de la réglementation et de l'information économique et faire des propositions au Ministre, en accord avec les autres directions techniques des ministères compétents ;
- d'étudier le contenu des Accords que le Bénin pourrait être amené à signer dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et des conventions ACP-UE et participer au suivi de leur mise en application en collaboration avec les ministères concernés.

La Direction de la Promotion Economique comprend trois services :

- Le Service des Etudes de l'Environnement des Entreprises;
- Le Service de la Réglementation et du Suivi des Accords Internationaux;

- Le service de la Diffusion de l'Information Economique.

Outre ces services, la Direction dispose d'un Secrétariat Administratif et d'un Bureau des Affaires Administratives et Financières.

II- Cadre physique de l'étude : le Comité National de Politique Economique (CNPE)

Après avoir présenté d'une manière générale le cadre institutionnel de l'étude, qui prend en compte l'institution abritant la structure d'accueil de stage, le CNPE sera présenté en tant que structure d'accueil de stage et donc cadre physique de l'étude.

Mais il faut remarquer que certaines directions de la DGAE ont changé de dénomination. Ainsi, la Direction de la Prévision et de la Conjoncture (DPC) et la Direction de la Gestion du Portefeuille de l'Etat (DGCPE) ont remplacé respectivement la Direction de l'Analyse Economique et de la Prévision (DAEP) et la Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques (DSAEP). Néanmoins l'arrêté portant ces modifications est en cours d'élaboration mais est déjà effectif dans la pratique. **Il n'existe donc pas encore de texte juridique qui justifie ces changements** bien que ces derniers soient déjà effectués.

Selon l'arrêté portant organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Affaires Economiques, le Comité National de Politique Economique (CNPE) créé par Décret 96-189 du 30 juin 1996, gère le suivi des mécanismes de la surveillance multilatérale au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO. Depuis la Décision de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO de 1999 (A/DEC.7/12/99) relative à

l'harmonisation des politiques macroéconomiques et la Décision A/DEC. 17/12/01 relative au mécanisme de surveillance multilatérale, le CNPE de l'UEMOA prend la dénomination du Comité National de Politique Economique/Comité National de Coordination (CNPE)/(CNC). A cet effet, il sert d'antenne pour les Commissions de l'UEMOA et de la CEDEAO. Il a pour vocation d'assister ces institutions dans la collecte, le traitement et l'analyse des informations à caractère économique du Bénin.

Le CNPE a en effet pour objectif général d'élaborer des rapports trimestriels sur la situation économique du pays en vue de les présenter à la commission de l'UEMOA tous les trois mois. Il est présidé au Bénin par le Directeur Général des Affaires Economiques du Ministère de l'Economie et des Finances et a son Secrétariat Permanent à la Direction Générale des Affaires Economiques.

Paragraphe 2 : Observations de stage

Les observations de stage regroupent l'ensemble des constats faits au cours du stage effectué au Comité National de Politique Economique.

I- Etat des lieux sur les différentes activités du CNPE

Le CNPE est composé de structures nationales qui peuvent être membres statutaires ou membres du groupe technique et sont chargées des questions à caractère macroéconomiques. Outre les membres du CNPE, le CNC est composé de trois autres Directions indiquées par la Décision A/DEC.17/12/01 du 21 décembre 2001 de la CEDEAO:

- la Direction de l'Intégration Régionale (DIR);

- la Direction en charge du Commerce Extérieur (DCE);
- la Direction chargé du Développement de l'Industrie (DDI).

Les structures membres statutaires sont composées de :

- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID);
- la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI);
- la Direction Générale du Budget (DGB);
- la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE);
- la Direction Nationale du Plan et de la Perspective (DNPP);
- le Secrétariat Technique du Programme d'Ajustement Structurel ;
- le Conseiller Technique aux Finances ;
- le Conseiller Technique à l'Economie ;
- le Secrétariat Technique de la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF).

Les membres statutaires ont la charge de réaliser les objectifs et attributions du CNPE. Lors des réunions, certains directeurs membres se font représenter par un haut cadre de la structure. Il peut s'agir soit d'un Directeur Adjoint soit d'un Chef de Service. En nommant les premiers responsables des services publics comme membres statutaires du CNPE on a voulu préserver le caractère officiel des données fournies. Il a été noté **la non tenue des rencontres des membres du groupe statutaire.**

Par ailleurs, les structures membres du groupe technique se résument à :

- la Direction Générale de la Caisse Autonome d'Amortissement ;
 - l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique ;
-

- la Direction Nationale de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest BCEAO ;
- la Direction de la Prévision et de la Conjoncture.

Le groupe technique est constitué de cadres qui ont pour missions essentielles de préparer les documents techniques à soumettre à l'adoption des membres statutaires. Les membres du groupe technique peuvent être consultés dans le cadre de l'exécution des activités du CNPE. **La disponibilité des membres du groupe technique** permet ainsi le bon déroulement des activités du CNPE. En outre, ils sont chargés de :

- collecter et traiter les données statistiques pour l'alimentation de la base de données (périmètre restreint) ;
- élaborer les documents techniques, notamment le rapport trimestriel de surveillance ;
- calculer les différents indicateurs de convergence ;
- procéder à diverses analyses sur la situation économique du pays.

Outre les structures composant le Groupe technique, le CNPE, pour l'accomplissement de ses travaux, peut solliciter d'autres structures ou personnes ressources.

L'ensemble de ces structures constitue la principale force de travail du CNPE. De plus, **la diversité de composition du groupe technique** permet d'assurer une bonne qualité des échanges.

Le Secrétariat Permanent du CNPE a rang de Direction technique. Cela permet **la mise à sa disposition de façon permanente de cadres qualifiés et l'efficacité et la cohérence dans le traitement des dossiers.**

Entre autres activités que mène le CNPE, il y a aussi :

- la gestion des bases de données statistiques consistant à collecter et à traiter des données nationales, à confectionner un tableau de bord macroéconomique et des indicateurs nationaux et à élaborer des rapports trimestriels sur l'évolution de la situation économique du pays ;

A cet effet, plusieurs structures aident le CNPE dans son travail de collecte. Il s'agit par exemple de l'Institut National des Statistiques et de l'Analyse Economique (INSAE), de l'Office National pour la Sécurité Alimentaire (ONASA) et du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP). Ces structures fournissent donc au CNPE les informations nécessaires à la rédaction des rapports et programmes. Et même si ces informations sont disponibles, elles ne sont pas fournies à temps (**indisponibilité des informations à temps**) ce qui ralentit parfois l'exécution des activités du CNPE.

- le suivi de la politique économique par le recensement des décisions récentes et l'évaluation de leur impact sur les activités économiques du pays.

Aussi, le CNPE transmet à la commission de l'UEMOA et à la BCEAO les rapports et les données statistiques couvrant les domaines tels que : finances publiques, dette publique, prix, croissance, monnaie et crédit, commerce extérieur, balance des paiements, revenus et emplois. Les rapports du CNPE ne sont régulièrement transmis à aucune autre structure nationale en dehors des membres des CNPE. Ces rapports sont pourtant sollicités par les chercheurs qui ont connaissance de son existence. Ainsi, malgré l'importance des informations fournies par le CNPE, il existe toujours des difficultés à y

accéder. Il ya donc une **faible diffusion des différentes productions du CNPE.**

Renseignements et actualisation de bases de données relatives aux agrégats macroéconomiques.

La mission de gestion du CNPE consiste à gérer principalement deux bases de données conçues et installées au niveau du Secrétariat Permanent. Il a obligation de collecter régulièrement les données et au niveau des sources primaires et secondaires de renseignement et de renseigner les bases de données de l'UEMOA et de CEDEAO, respectivement BDSM (Base de Données de la Surveillance Multilatérale) et l'ECOMAC. L'actualisation de ces bases permet de générer les indicateurs macroéconomiques par lesquels sont faites les analyses sur la situation économique et financière et les états de convergence du Bénin.

Rapport trimestriel sur la situation économique et financière

Les rapports trimestriels au titre de la Surveillance Multilatérale de la CEDEAO et de l'UEMOA sont régulièrement élaborés depuis la création du CNPE en 1996. Ces rapports permettent aux Commissions de l'UEMOA et de la CEDEAO, en plus des rapports que les autres Etats leur transmettent, d'élaborer les rapports semestriels d'exécution de la Surveillance Multilatérale.

La surveillance multilatérale est le mécanisme communautaire de définition et de contrôle des politiques économiques entre les Etats membres de l'UEMOA. Elle vise à assurer la viabilité du cadre macro-économique des Etats membres en leur établissant un cadre souple d'orientations économiques

assorties de règles strictes de convergence. En effet, le Traité de l'UEMOA signé par les chefs d'Etat le 10 janvier 1994, en son article 4, précise que l'un des objectifs de l'Union est d'« assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale ». Les performances économiques des Etats membres sont désormais reconnues comme d'intérêt commun. A cet effet, un dispositif de surveillance est mis en place au sein de l'Union avec pour objectifs, tels que définis à l'article 64, d'assurer :

- une croissance soutenue du revenu moyen ;
- une meilleure répartition des revenus;
- un solde soutenable de la balance des paiements courants ;
- et une amélioration de la compétitivité internationale des économies de l'Union.

Par la suite, l'acte Additionnel N°04/99 du 8 décembre 1999 portant « Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité » entre Etats membres de l'UEMOA a relevé dans son préambule la nécessité « de compléter la procédure de surveillance multilatérale prévue aux articles 70 à 75 du Traité de l'UEMOA par un système d'alerte précoce afin de prévenir et d'éviter tout dérapage et par un dispositif de sanction opérationnel ». Ainsi, c'est cet acte qui donne réellement un contenu au dispositif de la surveillance multilatérale, par la définition de critères de convergence, mais aussi et surtout par l'obligation faite à chaque Etat d'élaborer un programme pluriannuel de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité destiné

à assurer à moyen terme la convergence des normes économiques dans l'Union.

Elaboration des Programmes Pluriannuels de Convergence (PPC)

Le CNPE élabore les PPC requis dans le cadre de la mise en œuvre par le Bénin du Pacte de Convergence signé par les Chefs d'Etats et de Gouvernement de l'UEMOA. Ce programme décrit sur trois ans les perspectives de l'économie béninoise et les projections de l'état de convergence sur la base des normes des critères de convergence retenus au niveau du Pacte.

Depuis l'entrée en vigueur du mécanisme de surveillance multilatérale, les Etats de l'Union misaient sur la convergence des indicateurs économiques vers des normes établies unanimement, garante d'une bonne gestion économique et financière des Etats. La première échéance a été fixée à 2002 par l'Acte Additionnel N°04/99. Mais à cette date aucun Etat n'avait pu respecter les 8 critères de convergence. Seul le Sénégal et dans une moindre mesure le Bénin et le Burkina se rapprochaient de l'objectif de convergence.

En effet, les critères de convergence sont des indicateurs qui permettent d'apprécier le degré de réalisation des objectifs de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité tels que prévus par l'Acte Additionnel N°03/2003. L'article 18 de cet Acte additionnel nous donne la liste et la norme à atteindre pour les critères de premier rang :

- Ratio du solde budgétaire de base : Il devrait être supérieur ou égal à 0 en l'an 2005 ;

- Taux d'inflation annuel moyen : Il devrait être maintenu à 3% au maximum par an ;
- Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal : Il ne devrait pas dépasser 70% en l'an 2005 ;
- Arriérés de paiement (intérieurs et extérieurs): non accumulation sur la gestion de la période courante.

Les critères de second rang sont définis à l'article 19 du même Acte Additionnel :

- Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales : Il ne devrait pas excéder 35% ;
- Ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales : Il devrait atteindre au moins 20%;
- Ratio du solde extérieur courant hors transferts publics par rapport au PIB nominal : Il devrait être supérieur ou égal à - 5%;
- Taux de pression fiscale: Il devrait être supérieur ou égal à 17%.

Avec l'Acte additionnel N°03/2003, le nombre de critère a été réduit aux quatre critères de premier rang et l'horizon a été reporté à 2005. Un an avant l'échéance, le diagnostic de la situation est plus favorable qu'en 2002 dans l'ensemble. Néanmoins en 2005, sur les huit Etats, deux seulement (le Bénin et le Sénégal) étaient en position de convergence en fin 2005 contre trois en fin 2004. A l'échéance de convergence 2005, seul le Sénégal respectait les 4 critères de 1er rang (Rapport Surveillance Multilatérale, décembre 2005).

L'acte additionnel n° 02/2006 sera pris le 27 mars 2006. Mais c'est en 2009 que l'UEMOA, toujours soucieuse de renforcer la viabilité macroéconomique de l'Union et de rendre plus opérationnel l'exercice de la surveillance multilatérale, a adopté l'acte additionnel n° 05/2009/CCEG/UEMOA qui prévoyait dans son article 9 nouveau, qu'à partir de la date du 1er janvier 2009, lorsqu'une masse critique d'Etats membres aura respecté les quatre critères de premier rang et que cette performance aurait été jugée durable, que l'Union serait alors en phase de stabilité. Et que toutefois, les Etats membres qui n'auraient pas respecté les conditions de convergence, seraient astreints à poursuivre le processus de convergence afin de réaliser les objectifs définis, au plus tard, le 31 décembre 2013.

De plus, l'article 18 nouveau définit les quatre critères de premier rang qui sont présentés comme suit :

- Ratio du solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal (critère clé) : il doit être supérieur ou égal à 0 % en l'an 2013 ;
- Taux d'inflation annuel moyen : il doit être de 3 % au maximum par an;
- Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal : il ne doit pas excéder 70 % en l'an 2013 ;
- Arriérés de paiement : arriérés de paiement intérieurs (non accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante) et arriérés de paiement extérieurs (non accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante).

Enfin, les Etats membres détenant des arriérés de paiement doivent procéder à une réduction progressive du stock existant, en vue de son apurement total au plus tard le 31 décembre 2013.

Le tableau suivant montre les résultats du Bénin pour les deux catégories de critères sur les dix dernières années et servira de base pour analyser les performances du Bénin en matière de critères de convergence

Tableau n°1 : performances du Bénin pour les critères de convergence de l'UEMOA de 2004 à 2013

	Norme UEMOA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Nombre de fois que le critère est respecté sur la période
Critères de premier rang												
Ratio du solde budgétaire de base ¹	> 0	-0,6	-1,9	0,1	1,5	0,4	-4,5	-0,1	-0,5	0,0	-0,2	4
Taux d'inflation annuel moyen	< 3 %	0,4	4,4	3,2	2,5	7,2	2,0	1,9	2,5	5,3	2,9	7
Ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB	< 70 %	38,6	40,0	21,1	11,4	14,0	14,9	17,9	17,8	16,7	20,2	10
Arriérés de paiement intérieurs	0	8,5	33,7	17,4	0,0	0,0	11,9	0,0	0,0	0,0	0,0	6
Arriérés de paiement extérieurs	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10
Critères de second rang												
Masse salariale sur recettes fiscales	< 35 %	38,0	40,4	35,6	32,0	35,6	45,1	45,4	47,4	46,7	43,6	1
Ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapporté aux recettes fiscales	> 20 %	24,5	16,7	14,7	19,1	20,6	44,3	19,2	20,1	21,7	20,9	6
Ratio du solde extérieur courant hors dons par rapport au PIB	< 5 %	-7,7	-6,2	-6,9	-11,1	-12,2	-11,4	-9,4	-7,5	-8,2	-7,7	10
Taux de pression fiscale ²	> 17 %	14,6	14,5	15,4	16,9	17,2	16,1	16,2	15,5	15,6	16,6	1

¹ Recettes totales (hors dons) - Dépenses courantes - Dépenses d'investissements publics financés sur ressources internes ; ² Recettes fiscales / PIB

Source : Direction de la Prévision et de la Conjoncture

En partant du fait que de 2004 à 2013, les critères les moins respectés sont ceux qui ont été atteints moins de cinq fois, la remarque suivante peut être faite :

➤ au niveau des critères de premier rang, le critère le moins respecté est celui du ratio du solde budgétaire de base. Il n'a été atteint que quatre fois sur les dix dernières années. De plus, hormis l'année 2012, il n'a plus été atteint depuis 2008 ;

➤ au niveau des critères de second rang, les critères les moins respectés sont ceux de la masse salariale et celui du taux de pression fiscale. Depuis 2007, le seuil de 35% pour la masse salariale a toujours été dépassé. Concernant le taux de pression fiscale, il a été en deçà du seuil de 17% depuis 2009.

Par ailleurs, pour chaque année et sur la même période, il est remarqué que le nombre de critères de premier rang respectés est toujours supérieur ou égal au nombre de critères de second rang respectés.

Au total, il ressort de cette brève analyse que:

- le Bénin éprouve des **difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base** (critère de premier rang et critère clé) ;

- le critère de la masse salariale non plus n'est pas respecté : **non respect du critère de la masse salariale** (critère de second rang) ;

- le taux de pression fiscale du Bénin sur ces dix dernières années n'atteint pas la norme UEMOA ce qui dénote la faiblesse du taux de pression fiscale et donc du **non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale** ;

- enfin, **les critères de premier rang ont tendance à être plus respectés que ceux du second rang.**

Suivi de la mise en œuvre du Programme Economique Régional (PER)

Le PER a été adopté en 2004 et mis en œuvre à partir de 2006. Il vise à donner une impulsion nouvelle aux actions de l'UEMOA, par la réalisation de projets intégrateurs susceptibles de rendre efficace, visible et plus pertinent le processus d'intégration régionale. C'est un programme glissant qui vise à promouvoir une croissance forte et un développement durable grâce, notamment, à la réalisation de projets concrets et visibles par les populations de l'Union. Le CNPE assure le secrétariat permanent du Comité National de suivi du PER.

Par ailleurs, le financement du fonctionnement du CNPE/CNC est assuré par un appui de l'UEMOA d'une moyenne de quinze millions (15 000 000) de francs CFA par an et accessoirement par un appui de la CEDEAO. Le Budget général de l'Etat n'apporte qu'une part insuffisante au fonctionnement du CNPE malgré l'importance qu'il a dans la fourniture des informations économiques et son rôle dans la surveillance multilatérale.

Vu en outre le caractère des activités menées au CNPE, des formations spécialisées dans le domaine de l'analyse économique sont organisées pour permettre aux agents du Comité d'offrir des prestations optimales dans le cadre de leur travail. **Il existe donc des programmes de formation des agents du CNPE sur les domaines de leur compétence.**

Enfin, bien que les attributions du Secrétaire permanent du CNPE soient assurées par des agents de la structure, aucun Secrétaire n'a été nommé par l'autorité compétente depuis le départ à la retraite du dernier Secrétaire du Comité. Ceci entraîne la **vacance du poste de Secrétaire permanent du CNPE**.

II- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il s'agira de faire un récapitulatif des atouts et des problèmes recensés.

A) Inventaire des atouts

- la disponibilité des membres du groupe technique;
- la diversité de composition du groupe technique ;
- la mise à sa disposition de façon permanente de cadres qualifiés ;
- l'efficacité et la cohérence dans le traitement des dossiers ;
- existence de programmes de formation des agents du CNPE sur les domaines de leur compétence.

B) Inventaire des problèmes

- l'inexistence de texte juridique qui justifie les changements de dénomination de certaines directions de la DGAE ;
- la non tenue des rencontres des membres du groupe statutaire ;
- l'indisponibilité des informations à temps ;
- faible diffusion des différentes productions du CNPE ;
- difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base ;
- non respect du critère de la masse salariale ;
- non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale ;

- les critères de premier rang ont tendance à être plus respectés que ceux du second rang ;
- le Budget Général de l'Etat n'apporte qu'une part insuffisante au fonctionnement du CNPE ;
- la vacance du poste de Secrétaire permanent du CNPE.

SECTION 2 : Ciblage de la problématique

Il s'agira d'effectuer le choix de la problématique de l'étude, de la spécifier et d'en déterminer les séquences de résolution.

Paragraphe 1 : Choix de la problématique et formulation du sujet

Dans un premier temps, les problèmes spécifiques seront regroupés par centres d'intérêt dans un tableau. Cela permettra de détecter toutes les problématiques possibles. La problématique la plus pertinente sera choisie comme problématique de l'étude.

I- Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt

Ce regroupement est fait dans le tableau suivant :

Tableau n°2 : Tableau des problématiques possibles

N°	Centres d'intérêts	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellé des problématiques
1	Fonctionnement du CNPE	<ul style="list-style-type: none"> -la non tenue des rencontres des membres du groupe statutaire -indisponibilité des informations à temps et la faible diffusion des différentes productions du CNPE. -le BGE n'apporte qu'une part insuffisante au fonctionnement du CNPE 	Défaillances dans le fonctionnement du CNPE	La problématique de l'amélioration du fonctionnement du CNPE
2	Analyse des performances du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA	<ul style="list-style-type: none"> - difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base ; - non respect du critère de la masse salariale ; - non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale ; - les critères de premier rang ont tendance à être plus respectés que ceux du second rang. 	Mauvaise performance du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA	La problématique du non respect récurrent des critères de convergence de l'UEMOA par le Bénin
3	Application des textes juridiques	<ul style="list-style-type: none"> - l'inexistence de textes juridiques qui justifie les changements de dénomination de certaines directions de la DGAE ; - la vacance du poste de Secrétaire permanent du CNPE. 	Dysfonctionnements relatifs à l'application des textes juridiques	La problématique de la non application des textes juridiques

Source : L'auteur

II- Sélection de la problématique et formulation du sujet

L'examen des différents problèmes identifiés lors de l'état des lieux montre clairement que tous les centres d'intérêt représentent des problématiques auxquelles la DGAE et plus précisément le CNPE devront résolument faire face en vue de remplir plus efficacement leurs missions. Mais étant donné que l'étude ne peut porter que sur une seule problématique, il sera procédé à une analyse afin de choisir celle qui nous semble la plus pertinente. Le choix sera orienté non seulement par le souci d'application des notions acquises au cours de la formation en Administration des Finances et Trésor, mais également par celui de la satisfaction des besoins de la structure d'accueil de stage.

Trois problématiques avaient été définies à savoir :

- la problématique d'une contribution au fonctionnement optimal du CNPE ;
- la problématique du non respect récurrent de plusieurs critères de convergence de l'UEMOA par le Bénin ;
- la problématique de la non application des textes juridiques.

La problématique de la non application des textes juridiques n'est pas moins importante que les autres et sa résolution permettra aussi bien au CNPE que la DGAE, d'exercer réellement les attributions à eux dévolus par les textes, mais non effectives à ce jour. Néanmoins, cette problématique d'ordre purement juridique n'intègre aucune notion relative aux finances de l'Etat et pourrait d'ailleurs être résolue par la simple volonté des autorités habilitées à prendre de tels actes normatifs.

S'agissant de la problématique d'une contribution au fonctionnement optimal du CNPE, elle nous semble moins intéressante car elle est liée à l'organisation interne de la structure et ses problèmes spécifiques peuvent être résolus à la suite d'une concertation suivie d'une prise de décision entre les responsables à divers niveaux de la structure, sans pour autant recourir à l'approche d'une étude scientifique.

Au vu de tout cela, la problématique n°02 liée au non respect récurrent de plusieurs critères de convergence de l'UEMOA par le Bénin est retenue. Résoudre cette problématique pourrait apporter des solutions en vue du respect de l'ensemble des critères de convergences de l'UEMOA par le Bénin et permettre ainsi donc au Bénin de converger tel que le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité le souhaite. Par ailleurs, la résolution de cette problématique pourra aussi inspirer la DGAE dans son rôle de définition de politiques économiques et financières afin que ces dernières puissent conduire à une convergence sous régionale effective dans un climat économique favorable.

C'est dans le souci d'amorcer cette convergence que la réflexion dans le cadre de cette étude s'est appesantie sur le thème de : « **La problématique du non respect récurrent de plusieurs critères de convergence de l'UEMOA par le Bénin** ».

Le problème général lié à la problématique choisie est celui de la mauvaise performance du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA.

Les problèmes spécifiques sont :

- le non respect du critère de la masse salariale ;
- le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale ;
- les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base ;
- la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang.

Avant de poursuivre, il s'avère indispensable de spécifier la problématique choisie afin de déterminer très exactement les problèmes spécifiques qui meubleront notre étude.

Paragraphe 2 : Spécification de la problématique, vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

I- Spécification de la problématique

Quatre problèmes spécifiques avaient été identifiés :

- le non respect du critère de la masse salariale ;
- le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale ;
- les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base ;
- la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang.

Le contenu de la problématique étant défini, il sera précisé à présent la vision globale dans laquelle s'inscrira sa résolution ainsi que les différentes étapes qui y conduiront.

II- Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée

Le problème général a trait à la mauvaise performance du Bénin en matière de critères de convergence. Cette situation démontre que l'économie béninoise ne respecte pas encore les paramètres d'une économie performante et compétitive et qui aspire à la convergence dans la communauté. La résolution de ce problème se fera à l'aide d'une approche fondée sur la détermination des conditions d'amélioration de la performance du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA.

Le problème spécifique n°1 (le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale) traduit les difficultés du Bénin à recouvrer l'impôt de manière optimale. Pour sa résolution, il sera utilisé une approche fondée sur l'analyse de données statistiques relatives au degré d'informalité de l'économie béninoise et à l'origine formelle ou informelle des recettes fiscales. A la suite de l'identification de ces causes, des approches de solution seront effectuées afin d'éliminer les causes à la base du problème.

Le problème spécifique n°2 quant à lui est relatif au non respect du critère de la masse salariale. Cela suppose en effet que les traitements et salaires des fonctionnaires de l'Etat occupent une part trop importante dans les recettes fiscales. Pour trouver les causes à la base de ce problème, il s'agira d'une part d'analyser l'évolution des recettes fiscales ainsi que celle du nombre de fonctionnaires d'Etat et d'autre part d'utiliser un questionnaire. Des suggestions et recommandations seront faites pour pallier les causes ainsi révélées.

Ensuite, le problème spécifique n°3 relatif aux difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base, il sera résolu en utilisant une approche qui fera ressortir dans un premier temps, les causes du problème par le biais de données statistiques et dans un second temps à l'aide d'un questionnaire. Les causes étant connues, des propositions et des recommandations seront faites pour les éradiquer.

Enfin, le problème spécifique n°4 est la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang. En effet, les critères de second ordre incluent un certain nombre d'objectifs budgétaires et sont considérés comme des repères structurels indicatifs faisant l'objet d'un suivi rigoureux à cause du rôle déterminant qu'ils jouent dans la réalisation des équilibres internes et externes des économies.

A la différence des approches de résolutions des trois premiers problèmes spécifiques, celle qui sera ici utilisée consistera en une approche générique fondée sur les conditions déterminantes pour le respect effectif des deux types de critères.

Pour résoudre les problèmes identifiés et dont les différentes approches de résolution ont été exposées ci-dessus, nous adopterons une démarche en douze étapes à savoir :

- 1- fixation des objectifs à atteindre ;
- 2- formulation des hypothèses de travail ;
- 3- construction du tableau de bord de l'étude ;
- 4- revue de littérature ;
- 5- choix des outils de mobilisation des données ;

- 6- choix des outils d'analyse des données ;
- 7- mobilisation des données ;
- 8- analyse des données ;
- 9- établissement du diagnostic ;
- 10- proposition de solutions ;
- 11- conditions de mise en œuvre des solutions proposées.

CHAPITRE PREMIER :

**De la fixation des objectifs de l'étude au
choix des outils d'analyse des données**

Dans ce chapitre premier, il sera essentiellement question de déterminer les objectifs, les hypothèses de l'étude et de procéder au choix des outils d'analyse des données.

SECTION 1 : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude

Il s'agira ici de déterminer les objectifs de notre étude et de formuler les hypothèses en fonction des problèmes retenus, ce qui nous permettra d'élaborer le tableau de bord de l'étude.

Paragraphe 1 : Rappel de la problématique retenue et objectifs de l'étude

Avant de fixer les objectifs de l'étude, il convient de rappeler la problématique retenue.

I- Rappel de la problématique retenue

Au vu de tout ce qui précède, notre étude sera axée exclusivement sur la problématique du non respect récurrent de plusieurs critères de convergence de l'UEMOA par le Bénin. Le problème général retenu est celui qui consiste à contribuer à la réduction de l'écart entre la situation référentielle des critères de convergence et la situation actuelle du Bénin vis-à-vis desdits critères. Les problèmes spécifiques sont :

- le non respect du critère de la masse salariale ;
- le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale ;
- les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base ;
- la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang.

II- Objectifs de l'étude

Ils seront formulés par rapport aux différents problèmes précédemment identifiés. On distingue donc l'objectif général et les objectifs spécifiques.

L'objectif général de l'étude est de contribuer à la réduction de l'écart entre la situation référentielle des critères de convergence et la situation actuelle du Bénin vis-à-vis desdits critères. Quant aux objectifs spécifiques, ils sont les suivants :

- objectif spécifique n°1 : rechercher les mesures adéquates pour permettre le respect du critère de la masse salariale ;
- objectif spécifique n°2 : définir une stratégie pour améliorer le taux de pression fiscale ;
- objectif spécifique n°3 : identifier les conditions pour le respect du ratio du solde budgétaire de base ;
- objectif spécifique n°4 : proposer un cadre propice au respect des critères de premier rang et ceux du second rang.

Ces objectifs ont permis d'orienter la formulation des hypothèses.

Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude

I- Hypothèses de l'étude

La formulation de chaque hypothèse passe par la détermination préalable de la cause supposée à la base du problème auquel l'hypothèse est relative.

➤ **Hypothèse liée au problème spécifique n°1**

Le problème spécifique n°1 est celui du non respect du ratio de la masse salariale. Nous avons identifié plusieurs causes possibles à ce problème :

- politique inadéquate de recrutement ;
- laxisme dans l'attribution des primes et indemnités ;
- hausse incontrôlée des salaires ;
- faiblesse de la stratégie de mobilisation des recettes ;
- diminution des recettes fiscales par rapport à la masse salariale.

La diminution des recettes fiscales par rapport à la masse salariale pourrait expliquer le non respect du critère relatif au ratio de la masse salariale. Mais cela ne semble pas être la vraie cause puisque depuis quelques années la part des recettes fiscales dans les recettes publiques se montre de plus en plus importante, soit environ 80% sur la période 2009-2011. **(Programme Pluriannuel de Convergence et de Stabilité Macroéconomique 2014-2018 du Bénin, P.24)**

- Il découle de ce qui précède que la masse salariale reste le seul paramètre dont les fluctuations pourraient expliquer valablement le non respect du ratio de la masse salariale. L'augmentation de la masse salariale serait principalement en liaison avec la revalorisation de 25 points de pourcentage de l'indice de traitement des agents de l'Etat en service au Ministère de l'Economie et des finances, l'indice des reversements et la prise en compte de certains actes d'avancement et de promotion des agents effectués en 2011, la poursuite du reversement des contractuels dans la fonction publique , l'indexation des salaires des enseignants du

supérieur, la prise en compte des autres ministères à partir de janvier 2012 suivant un taux annuel de progressivité de 5%. Etant des composantes de la masse salariale, on retient comme hypothèse spécifique n°1 que : **le laxisme dans l'attribution des primes et indemnités et la hausse incontrôlée des salaires sont à l'origine du non respect du ratio de la masse salariale.**

➤ **Hypothèse liée au problème spécifique n°2**

Au sujet du non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale, nous avons recensé quatre causes possibles à savoir :

- fraude et évasion fiscales ;
- faible niveau des taux d'imposition ;
- mauvaise politique de mobilisation de recettes fiscales ;
- caractère informel de l'économie béninoise.

La fraude et l'évasion fiscales constituent deux phénomènes qui diminuent les prévisions fiscales réduisant ainsi la capacité de l'Etat à mobiliser des recettes fiscales.

Le faible niveau des taux d'imposition pourrait aussi expliquer la faiblesse du taux de pression fiscale. Mais les recettes fiscales n'ont pas connu de baisse significative qui pourrait justifier cela. Au contraire, les recettes fiscales connaissent chaque année une évolution constante ce qui semble montrer que la politique de mobilisation n'est pas mauvaise.

Le caractère informel de l'économie induit qu'une infime partie des activités économiques est imposée au sein de l'économie (secteur formel). Le secteur informel se trouve donc en dehors du système d'imposition classique

entraînant un manque à gagner pour l'Etat en matière de mobilisation de recettes fiscales. De plus, selon le recensement général des entreprises deuxième édition (RGE 2), l'informel concentre plus de neuf entreprises sur dix soit 98,5%.

Au total nous retenons comme hypothèse spécifique n°2 que : **le caractère informel de l'économie béninoise est à la base du non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale.**

➤ **Hypothèse liée au problème spécifique n°3**

En ce qui concerne les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base, nous avons identifié quatre causes:

- la non maîtrise des dépenses salariales ;
- la hausse incontrôlée des dépenses de transfert ;
- la non maîtrise des achats de biens et services dans l'Administration ;
- l'importance du niveau des investissements sur le budget national.

Le ratio du solde budgétaire nécessite pour son calcul la réunion de deux paramètres que sont d'une part, les recettes hors dons et d'autre part, les dépenses courantes y compris les intérêts de la dette ainsi que les dépenses en capital financées sur ressources propres. La non maîtrise des dépenses en général pourrait impacter sur le ratio du solde budgétaire de base. Il en est de même si le pouvoir de mobilisation des recettes hors dons est faible ou insuffisant. Il s'agit donc de savoir quel type de dépense en particulier agit négativement sur le solde budgétaire. L'hypothèse relative au problème spécifique n° 3 se formule donc comme suit : **la non maîtrise des dépenses**

salariales explique les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base.

➤ **Hypothèse liée au problème spécifique n°4**

S'agissant du problème spécifique relatif à la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang, les causes suivantes peuvent l'expliquer :

- inadaptation des critères de second rang à l'environnement économique sous régional ;
- surestimation des seuils des critères de second rang.

Les critères de second rang constituent en réalité des ponts devant faciliter l'atteinte des critères de premier rang. Mais l'état des lieux a fait ressortir la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang.

L'inadaptation des critères de second à l'environnement économique sous régional ne semble pas être la cause à la base du Ps4. Il s'agit de critères qui ont été mis en place suite aux travaux de réflexion de la Commission de l'UEMOA et après échanges avec la BCEAO et la BOAD dans le cadre du Secrétariat Conjoint et, les experts nationaux des Etats membres (séminaire du 15 au 17 septembre 1998 puis réactions écrites des Etats membres après des consultations nationales regroupant les structures locales impliquées dans la gestion macroéconomique).

Le Ps4 a donc pour hypothèse : **la surestimation des seuils des critères de second rang justifie la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang.**

➤ **Hypothèse liée au problème général**

Dans l'incapacité de trouver une cause générale qui coiffe tous les problèmes spécifiques, une hypothèse générale n'a pu être formulée.

II- Tableau de bord de l'étude

Il comprend la problématique choisie, les problèmes spécifiques retenus, les objectifs de l'étude, les causes supposées être à la base des problèmes et les hypothèses de travail.

Tableau n°3 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	non respect récurrent de plusieurs critères de convergence de l'UEMOA par le Bénin	Contribuer à la réduction de l'écart entre la situation de référence des critères de convergences et la situation actuelle du Bénin vis-à-vis desdits critères		-
Niveaux spécifiques	le non respect du critère de la masse salariale	rechercher les mesures adéquates pour permettre le respect du critère de la masse salariale	<ul style="list-style-type: none"> - laxisme dans l'attribution des primes et indemnités ; - hausse incontrôlée des salaires ; 	Le laxisme dans l'attribution des primes et indemnités et la hausse incontrôlée des salaires sont à l'origine du non respect du ratio de la masse salariale
	le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale	définir une stratégie pour améliorer le taux de pression fiscale	caractère informel de l'économie béninoise	le caractère informel de l'économie béninoise est à la base du non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale
	les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base	identifier les conditions pour le respect du ratio du solde budgétaire de base	non maîtrise des dépenses salariales	la non maîtrise des dépenses salariales explique les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base
	la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang	proposer un cadre propice au respect des critères de premier rang et ceux du second rang	surestimation des seuils des critères de second rang	la surestimation des seuils des critères de second rang justifie la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang

Source : L'auteur

SECTION 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée pour la résolution de la problématique

Après la revue de littérature, cette section fera la restitution de la méthodologie de recherche adoptée.

Paragraphe 1 : Revue de littérature

D'une manière générale, l'intégration régionale constitue l'alternative commune à tous les pays qui aspirent à la croissance et au développement économique et social. Ainsi, le monde s'est divisé en blocs régionaux regroupant des pays dans une perspective d'intégration économique. L'Afrique en particulier n'est pas en marge de cette tendance et l'intégration économique est considérée comme la solution privilégiée pour sortir de la crise et du sous-développement économiques. En réalité, la création d'un espace économique unifié devrait permettre d'assurer une croissance durable fondée sur le développement des échanges intrarégionaux, de renforcer la cohérence des politiques d'investissement nationales et d'utiliser les complémentarités entre les pays membres (NDIAYE, 2007, p.3). Dans la Zone Franc par exemple, il y a eu la mise en place de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et de la Communauté Economique et Monétaire en Afrique Centrale (CEMAC). Ces deux unions économiques et monétaires se réalisent à l'image de l'Union Européenne (U.E.) du Traité de Maastricht. Ce traité assimile la participation à l'Union Economique et Monétaire au respect d'un certain nombre de critères de convergence d'ordre monétaire, budgétaire et financier et constitue ainsi une source d'inspiration pour les pays membres de la CEMAC et de l'UEMOA.

Selon **NGUYEN K.** (1996), la convergence économique peut être définie comme la diminution des écarts entre des ensembles d'indicateurs relatifs à plusieurs pays. Dans le cadre de cette convergence, les Etats de l'UMOA ont à travers le traité de l'UEMOA, décidé par la surveillance multilatérale, d'exercer un droit de regard mutuel sur leurs politiques économiques. Cette surveillance multilatérale est organisée autour de critères de convergence préalablement établis, dont l'inobservation fera l'objet de mesures négatives tandis que leur respect sera appuyé par des mesures positives.

Selon Tiemtore T. : « L'intégration régionale en Afrique: Le cas de l'UEMOA » 2004, l'analyse des tableaux de la situation économique des Etats membres révèle qu'annuellement, la moitié des pays n'arrive pas à remplir totalement les quatre critères de premier rang auxquels pourtant tous les pays doivent satisfaire. Cet état de choses n'a pas réellement changé et cela se justifie notamment par le tableau suivant :

Tableau n°4: nombre de pays ne respectant pas les critères de convergence, 2009 à 2012 UEMOA

	2009	2010	2011	2012 Est
Critères de premier ordre				
Solde budgétaire de base/PIB (≥ 0 %) ¹	6	3	6	5
Hausse moyenne des prix à la consommation (≤ 3 %)	0	1	5	4
Dette totale/PIB (≤ 70 %)	2	0	1	0
Variation des arriérés intérieurs (≤ 0)	0	0	0	0
Variation des arriérés extérieurs (≤ 0)	2	0	1	1
Critères de deuxième ordre				
Traitements et salaires/recettes fiscales (≤ 35 %)	5	4	5	6
Dépenses en capital financées sur ressources intérieures/recettes fiscales (≥ 20 %)	3	4	2	2
Solde extérieur courant, hors dons/PIB (≥ -5 %)	7	6	7	7
Recettes fiscales/PIB (≥ 17 %)	7	7	7	5

Source : UEMOA, BCEAO et estimations des services du FMI.

De plus, selon la revue de politiques économiques et financières du CNPE relative à l'**évaluation comparative des critères de convergence des Etats membres de l'UEMOA : position du Bénin (Juillet 2013)**: « ... seul le Niger a respecté les quatre critères de premier rang en 2012. A part ce pays, le Bénin et le Burkina Faso ont respecté le critère clé. Quatre Etats membres ont respecté trois critères de premier rang : le Bénin, le Burkina Faso, le Sénégal et le Togo. La Côte d'Ivoire et la Guinée-Bissau ont respecté deux critères de premier rang et le Mali un seul. Pourtant, l'acte additionnel N° **05/2009/CCEG/UEMOA** en son article 9 nouveau, fixe un nouvel horizon pour le respect des critères par les pays membres de l'union : « les Etats membres qui n'auraient pas respecté les conditions de convergence, seront astreints à poursuivre le processus de convergence afin de réaliser les objectifs définis, au plus tard, le 31 décembre

2013 ». Or, encore selon la revue du CNPE relative à l'**évaluation comparative des critères de convergence des Etats membres de l'UEMOA : position du Bénin (Juillet 2013)** : « ...en décembre 2013, ... seulement trois Etats membres (le Bénin, le Niger et le Togo) pourraient respecter les quatre critères de premier rang. Toutefois, les conditions d'accès à la phase de stabilité ne seraient pas réunies ». Il faut noter que les conditions d'accès à la phase de stabilité sont réunies lorsqu'une masse critique d'Etats membres respecte les quatre critères de premier rang et que cette performance est jugée durable (art. 9, acte additionnel N° 05/2009/CCEG/UEMOA).

De l'analyse des performances de chaque pays en matière de respect des critères de convergence de l'UEMOA, il résulte qu'à l'horizon décembre 2013 les conditions d'accès à la phase de stabilité ne seraient pas réunies. (CNPE, **Evaluation comparative des critères de convergence des Etats membres de l'UEMOA**, juillet 2013) puisque le cadre institutionnel mis en place par le Traité de l'UEMOA pour favoriser la convergence des économies de la zone est insuffisant et le pouvoir de discipline du pacte de convergence est très limité (N'Kodia et Sarr, 2007).

L'état des lieux a permis de remarquer conformément à la revue de littérature ci dessus élaborée, le non respect récurrent desdits critères de convergences par le Bénin. Un bref exposé des contributions antérieures sera fait dans la suite sur les problèmes spécifiques qui se sont dégagés de l'état des lieux.

I- Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°1

Les dépenses de personnel occupent une part prépondérante dans les

dépenses courantes des Etats de l'Union. Selon une étude de l'UEMOA sur L'APPROFONDISSEMENT DES CRITERES DE CONVERGENCE, la poursuite des politiques d'assainissement des finances publiques a pour but d'une part, de dégager une épargne publique consistante pour le financement des investissements publics et d'autre part , de mieux orienter cette épargne vers les investissements publics. De plus, cette poursuite des politiques d'assainissement des finances publiques exige que l'évolution de la masse salariale soit maîtrisée. Les recettes fiscales qui sont les ressources propres et stables d'un Etat doivent assurer progressivement une couverture large des dépenses salariales en vue de dégager une marge suffisante pour le financement des autres charges courantes et des dépenses en capital.

Le non respect du ratio relatif au critère de la masse salariale traduit généralement l'évolution en sens contraire des deux paramètres qui permettent de le calculer : la masse salariale et les recettes fiscales. Les causes profondes d'une telle situation (non respect du ratio relatif au critère de la masse salariale) sont identifiées par plusieurs auteurs. Dans **l'étude sur le système de rémunération de la fonction publique (Consortium Africa Label Group/Afrique Conseil, Février 2012)**, il est constaté que : « Consécutivement à l'évolution de la grille indiciaire, à l'augmentation de la valeur du point d'indice et à la prolifération des primes et indemnités, la rémunération des agents de l'Etat s'est progressivement accrue. Cet accroissement de la rémunération, la reprise des recrutements et les versements effectués ont induit une masse salariale en constante augmentation.

Celle –ci a ainsi fortement progressé depuis une dizaine d'années surtout dans ses composantes, traitements de base et avantages en numéraire » (p. 90). Par la suite, « les taux de réalisation de la masse salariale dépassent ceux du

budget général de l'Etat. Cela traduit la priorité accordée par le gouvernement au paiement des salaires » (p. 98). Les primes et indemnités ont connu un accroissement considérable à partir de 2008. Leur montant ordonnancé est passé de 7 807 063 à 17 933 637, soit une augmentation de 129,71% en un an. Cette tendance est restée haussière jusqu'à ce jour, posant le problème de sa soutenabilité budgétaire (p. 98). Toujours selon cette étude : « les chiffres fournis par le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA/DEB/MEF), relatifs à la masse salariale et utilisés pour les calculs et l'élaboration des tableaux et graphiques, prennent en compte, parmi les composantes de ladite masse, un certain nombre d'éléments qui à l'analyse, ne devraient pas y figurer, à savoir les éléments des rubriques :

- assurance maladie : ce sont les frais d'assurance au profit des autorités politiques et administratives des Institutions de la République ;

- frais de mission : ce sont des indemnités de mission à l'extérieur comme à l'intérieur du territoire national payé soit sur les budgets des ministères sectoriels soit sur les rubriques « charges non réparties » du budget national ;

- dépenses communes et diverses : couvrent les primes, les frais de consultation et d'hospitalisation des fonctionnaires en activités (évacuations sanitaires), les formations diverses au profit d'agent de l'Etat ;

- transferts sociaux : ils regroupent les transferts courants au profit des veuves et des orphelins mineurs des Agents Permanents d'Etat (APE) décédés en activités, les arrérages des pensions et avances sur pension ;

- marge : elle est prévue pour supporter les charges de personnel dont les rubriques ne figurent pas dans celle-ci ;

- autres frais de personnel : couvrent les primes payées à l'organisation des examens et concours des trois ordres d'enseignement et du ministère chargé de la fonction publique ;

- ORTB : c'est une subvention au profit de l'ORTB constituant un concours pour charges salariales.

Ces sept rubriques grossissent, de manière notable, les chiffres relatifs à la masse salariale et devraient en être dégagées ». (p. 99).

II- Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°2

Pour **N'GALADJO B. L.** (Février 2004, p. 14) : « le taux de pression fiscale dont le respect devrait fournir aux Etats membres davantage de ressources pour assurer les équilibres macroéconomiques, ne l'est pas, là aussi à cause, sans doute de l'existence de groupes de pression et/ou de préférences plus forte pour la non convergence compte tenu des coûts politiques attendus ».

En effet, dans un contexte marqué par une augmentation certaine de la demande sociale de biens et services collectifs du fait de la pression démographique et des exigences du développement économique, le poids des dépenses publiques dans l'économie s'inscrit dans une tendance à la hausse avec pour conséquence une aggravation des déficits publics. Afin d'éviter que tout le poids de l'ajustement ne soit supporté par les dépenses publiques, il devient indiqué de suivre l'évolution des recettes fiscales à travers un indicateur défini par le taux de pression fiscale (recettes fiscales rapportées au PIB). Le suivi rigoureux de cet indicateur reflète l'attention particulière qui sera désormais

accordée aux politiques fiscales visant à promouvoir le recouvrement des recettes. La convergence des politiques macro-économiques au sein d'une union économique et monétaire devrait se traduire, entre autres, par une grande proximité des taux de pression fiscale des pays membres. Il se situe, en moyenne, à 14,5 % pour les Etats membres de l'UEMOA. Sur la base des meilleures performances de l'Union qui est de 15,94 %, il est proposé un taux de pression fiscale d'au moins 17 % (UEMOA, **Etude sur l'approfondissement des critères de convergence**, p. 18).

III- Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°3

Le solde budgétaire de base (critère clé) mesure la capacité de l'Etat à couvrir avec ses ressources propres l'ensemble de ses dépenses courantes et de ces dépenses en capital sur ressources propres, il exclut les opérations sur financement extérieur. Un équilibre du solde budgétaire de base traduit la réalisation d'un excédent primaire couvrant intégralement les intérêts de la dette publique. En effet, une bonne gestion des finances publiques doit éviter une alimentation du niveau d'endettement par le paiement des intérêts. Ainsi, parmi les quatre critères de convergence de premier ordre, trois sont de nature budgétaire dont le solde budgétaire de base qui doit afficher un excédent. Au Bénin, le solde budgétaire de base rapporté au PIB nominal s'est établi à 0,9% en 2012 contre -0,1% en 2011. Cette performance est, entre autres, en rapport avec les mesures prises par le Gouvernement pour améliorer le recouvrement des recettes budgétaires et assurer une rationalisation des dépenses courantes. Ce qui implique une progression plus sensible des recettes budgétaires par rapport à celle des dépenses. En 2013, le solde budgétaire de base s'établirait à 0,4% du PIB. Au total dans l'UEMOA, deux (02) Etats membres ont respecté ce ratio. Il s'agit du

Bénin (0,9%) et du Niger (0,2%). Pour les autres Etats membres, la situation se présente comme suit : Burkina Faso (-1,2%), Côte d'Ivoire (-2,4%), Guinée-Bissau (-1,1%), Mali (-0,6%), Sénégal (-2,5) et Togo (-2,1%) ; **rapport CNPE**, juillet 2013.

Selon un rapport du **FMI**, le respect de ce principal critère de convergence budgétaire reste limité. Cinq pays sur huit n'ont pas respecté le critère relatif au solde budgétaire de base en 2012, et il est probable que ce critère ne sera pas observé en 2013 non plus par les deux plus grandes économies (Côte d'Ivoire et Sénégal). Il a rarement été respecté par la majorité des pays membres sur les dix dernières années (p. 62). Pour les experts ayant produit le rapport, cet état de choses serait dû à un besoin de revoir le dispositif de surveillance régionale puisque le non respect de ce critère clé par la majorité des pays membres, met en question la pertinence et la crédibilité dudit critère (**Rapport du FMI No. 13/92**, p. 14).

IV- Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°4

Concernant la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang, il a été établi dans la littérature collectée que d'une part, les critères de premier rang sont ceux dont le non respect entraîne la formulation explicite de directives par le Conseil demandant à l'Etat membre concerné, d'élaborer et de mettre en œuvre un programme de mesures correctrices. Que d'autre part le non respect des critères de second rang ne fait pas l'objet de recommandations explicites pour la mise en œuvre d'un programme de mesures rectificatives mais qu'ils peuvent servir dans la formulation des recommandations de politique économique visant à assurer le respect des critères de premier rang.

Cette différence au niveau des sanctions pourrait expliquer le problème spécifique n°4. Pour le FMI, l'ambiguïté du mécanisme correctif lié au non respect des critères est aggravée par la latitude donnée au pays par l'article 71 du Traité de l'UEMOA, qui dispose que, lorsqu'un État membre est confronté à des difficultés économiques ou est susceptible de connaître de telles difficultés en raison d'événements exceptionnels, le Conseil (statuant à l'unanimité) peut exempter cet État membre du respect de la totalité ou d'une partie des critères de convergence.

Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche

Cette partie fera ressortir la méthodologie de l'étude à travers les approches empiriques et théoriques adoptées.

I- Approches empiriques

L'enquête a pour objectif de mobiliser les données nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Elle permettra de voir si :

- l'augmentation de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales est à l'origine du non respect du ratio de la masse salariale ;
- le caractère informel de l'économie béninoise est à la base du non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale ;
- la non maîtrise des dépenses courantes et le faible pouvoir de mobilisation des recettes totales hors dons expliquent les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base ;

➤ la surestimation des seuils des critères de second rang justifie la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang.

La vérification des hypothèses se fera doublement à la fois par un questionnaire d'enquête mais aussi par une analyse d'informations statistiques.

A- L'analyse des informations statistiques

Cette analyse supplémentaire permettra de conforter ou d'apporter des réserves éventuelles aux résultats qui résulteront des réponses du questionnaire. Les informations statistiques relatives à chaque problème spécifique seront collectées, présentées puis analysées afin de vérifier les hypothèses préalablement émises.

B- Le questionnaire

Pour répondre au questionnaire, l'option d'un « choix raisonné » de personnes constituant l'échantillon a été prise. Ainsi, le cadre d'investigation sera composé d'agents de structures concernées par les sujets abordés dans cette étude, ainsi que de personnes ressources qui seront soumis à un entretien approfondi. L'ensemble des questions à poser lors de l'entretien est regroupé en un questionnaire placé en annexe 1.

Au regard des contraintes de délai, de disponibilité des enquêtés, l'effectif total des personnes est fixé à 30 individus. La capacité à fournir des réponses pertinentes aux questions a guidé le choix des personnes à interroger. L'effectif retenu est réparti entre les membres du groupe technique à raison de 6 personnes à interroger pour chaque institution membre.

Les questions posées lors de l'enquête sont conçues par rapport aux problèmes spécifiques préalablement identifiés. Elles serviront à recenser des informations pouvant nous permettre de confirmer ou non les hypothèses et de proposer des solutions pertinentes pour le respect effectif des critères de convergences de l'UEMOA par le Bénin.

La réalisation de l'enquête se fera par une descente sur le terrain pour rencontrer les enquêtés. Les informations recueillies grâce au questionnaire seront traitées et les résultats seront analysés et présentés par catégorisation en fonction des problèmes spécifiques.

➤ **Seuil de décision pour la vérification des hypothèses liées aux problèmes spécifiques :**

Concernant chaque problème spécifique, une question à trois ou quatre items spécifiés selon la question et un item "autres (à préciser)" a été posée aux enquêtés. Donc pour une question comportant trois items spécifiés, si nous supposons que le poids total des items spécifiés est de 100%. Le poids moyen sera alors de 33,33%. Ainsi le choix se fera par rapport à l'item spécifié qui aura obtenu un poids supérieur au poids moyen de 33,33%. Il en sera de même pour les questions à quatre items pour lesquels le poids moyen sera de 25%. Toutefois, au cas où aucun item spécifié n'aurait atteint ce poids, ce sera celui qui aura le poids le plus élevé qui sera retenu. Le même seuil est valable pour tout item non spécifié.

II- Approches théoriques

Une approche théorique a été choisie pour chaque problème spécifique :

A- Choix théorique lié au problème spécifique relatif au non respect du ratio de la masse salariale

L'approche qui sera retenue est celle contenue dans l'étude sur le système de rémunération de la fonction publique. Selon cette étude: « l'amélioration et la rationalisation du système de rémunération devraient avoir pour ambition de revoir le système dans sa conception, d'une part, et d'améliorer son fonctionnement, d'autre part » (2012, p.155).

B- Choix théorique lié au problème spécifique relatif au non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale

Pour analyser le problème spécifique n°2, nous avons choisi les solutions que propose le rapport relatif aux Orientations Economiques du Budget Général de l'Etat, gestion 2013 : « poursuivre les efforts de mobilisation des recettes fiscales à travers la poursuite des réformes engagées aussi bien au niveau du port de Cotonou, qu'au niveau des régies financières et l'élargissement de l'assiette fiscale » (p.4).

C- Choix théorique lié au problème spécifique relatif aux difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base

Quant l'approche théorique retenue par rapport au problème spécifique n°3, elle est tirée du Programme Pluriannuel de Convergence et de Stabilité Macroéconomiques 2014 – 2018. Elle consiste à : « améliorer les recettes budgétaires et assurer la rationalisation des dépenses courantes » (p.41).

D- Choix théorique lié au problème spécifique relatif au la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang

En ce qui concerne le Ps4, nous retiendrons l'approche théorique du FMI dans le Rapport des services du FMI sur les politiques communes des pays

membres qui préconise de : « prévoir des sanctions en cas de non-respect des critères de convergence budgétaire » (mars 2012, p.51).

CHAPITRE DEUXIEME :

Des résultats des analyses aux propositions et recommandations

Ce chapitre aborde tout d'abord la collecte, l'analyse des données et l'établissement du diagnostic. Cela permettra ensuite de proposer des solutions aux problèmes identifiés et de faire enfin des recommandations.

SECTION 1 : Collecte, analyse des données et établissement du diagnostic

Cette section rend compte de la collecte et de l'analyse des données dans une première partie, puis du diagnostic établi dans une seconde partie.

Paragraphe 1 : Collecte, analyse des données et vérification des hypothèses et diagnostic

La collecte des données a fait apparaître certaines difficultés liées à la réalisation de l'enquête de terrain. Par ailleurs, cette collecte de données a nécessité une certaine préparation.

I- Préparation et réalisation des enquêtes

Conformément aux approches empiriques précédemment retenues, un questionnaire a été élaboré pour l'étude (voir annexe n°1). L'élaboration de ce questionnaire a tenu compte de notre souci de déceler les causes réelles des différents problèmes spécifiques identifiés.

Les enquêtes dans le cadre de l'étude ont été réalisées durant la période du 06 au 29 novembre 2013 et pendant cette période, le questionnaire a été administré à l'échantillon retenu.

II- Présentation, analyse des données et vérification des hypothèses

Après la présentation et l'analyse des statistiques relatives à chaque problème spécifique ainsi que des résultats des questions posées lors du

questionnaire, l'exercice consistant à la vérification des hypothèses relatives à chaque problème spécifique sera effectué.

A- Présentation, analyse des données et vérification des hypothèses relatives au non respect du critère de la masse salariale

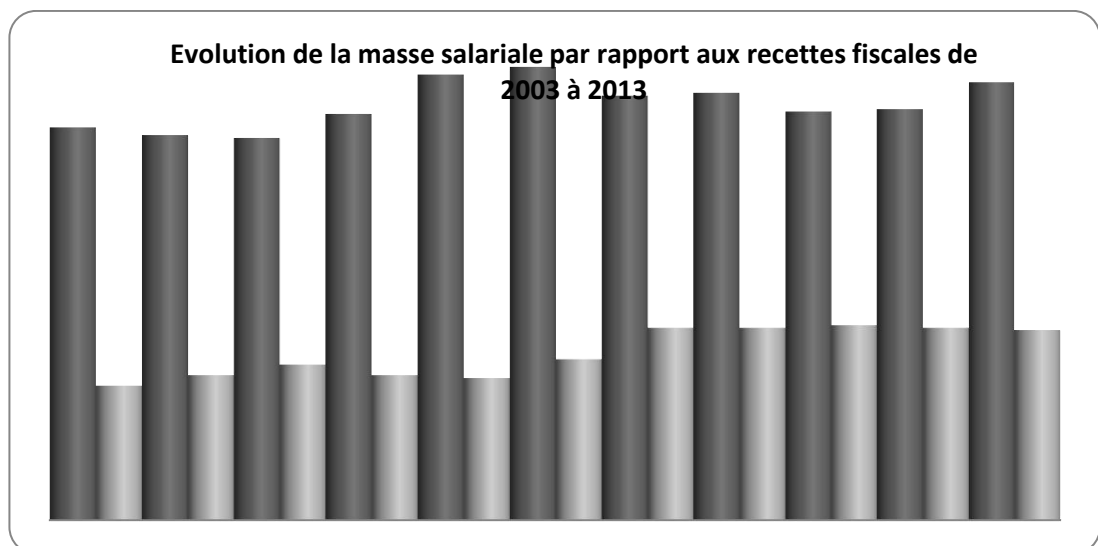
1- Présentation et analyse des données statistiques relatives au Ps1

Tableau n°5 : Evolution des recettes fiscales et de la masse salariale de 2003 à 2012 (en % du PIB)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes fiscales	14,9	14,6	14,5	15,4	16,9	17,2	16,1	16,2	15,5	15,6	16,6
Masse salariale	5,1	5,5	5,9	5,5	5,4	6,1	7,3	7,3	7,4	7,3	7,2

Source : Direction de la Prévision et de la Conjoncture

Graphique n°1 : Evolution de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales de 2003 à 2013



Source : L'auteur

Il ressort de l'analyse du graphique ci-dessus, que la masse salariale a connu une hausse progressive dès le début des années 2006. Par contre les recettes fiscales sont restées plus ou moins constantes avec une légère baisse entre 2009 et 2012 avant de connaître une hausse en 2013.

2- Présentation et analyse des résultats du questionnaire

En ce qui concerne le problème spécifique n°1, un avis a été principalement demandé aux enquêtés : Qu'est-ce qui, selon vous, est **principalement** à l'origine du non respect du critère de la masse salariale? Les réponses des enquêtés sont consignées dans le tableau suivant :

Tableau n°6 : Répartition des données d'enquête relatives au non respect du critère de la masse salariale

 Amélioration des performances du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Politique inadéquate de recrutement	1	3,33%
Laxisme dans l'attribution des primes et indemnités	8	26,67%
Hausse incontrôlée des salaires	11	36,67%
Faiblesse de la stratégie de mobilisation des recettes	1	3,33%
Autres : « le champ d'application de la masse salariale demeure encore flou »	9	30%
Totaux	30	100%

Source : L'auteur

L'analyse de ces résultats révèle que :

- 3,33% des enquêtés pensent le non respect du critère de la masse salariale est dû à une politique inadéquate de recrutement des fonctionnaires de l'Etat ;
- 26,67% expliquent le Ps1 par le laxisme dans l'attribution des primes et indemnités ;
- 36,67% estiment que c'est la hausse incontrôlée des salaires qui explique le non respect du critère de la masse salariale ;
- 3,33% des enquêtés pensent que la faiblesse de la stratégie de mobilisation des recettes est à la base du non respect du critère de la masse salariale ;

- 30% des enquêtés ont trouvé d'autres causes à la base du Ps1. Elles se résument en la non définition du champ d'application de la masse salariale, la liste des éléments à intégrer dans la masse salariale n'est pas exhaustive.

3- Vérification de l'hypothèse relative au Ps1 et établissement du diagnostic

Conformément au nombre d'items (4), toute cause ayant un poids supérieur à 25% sera retenue. Les causes retenues sont donc :

- le laxisme dans l'attribution des primes et indemnités (26,67%) ;
- la hausse incontrôlée des salaires (36,67%) ;
- la non définition du champ d'application de la masse salariale (36,67%).

L'hypothèse émise par rapport au Ps1 est **partiellement validée**.

En considérant l'analyse des données statistiques et les résultats du questionnaire, le diagnostic relatif au Ps1 est le suivant :

le laxisme dans l'attribution des primes et indemnités, la hausse incontrôlée des salaires ainsi que la non définition du champ d'application de la masse salariale sont à l'origine du non respect du critère du ratio de la masse salariale.

B- Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative au non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale

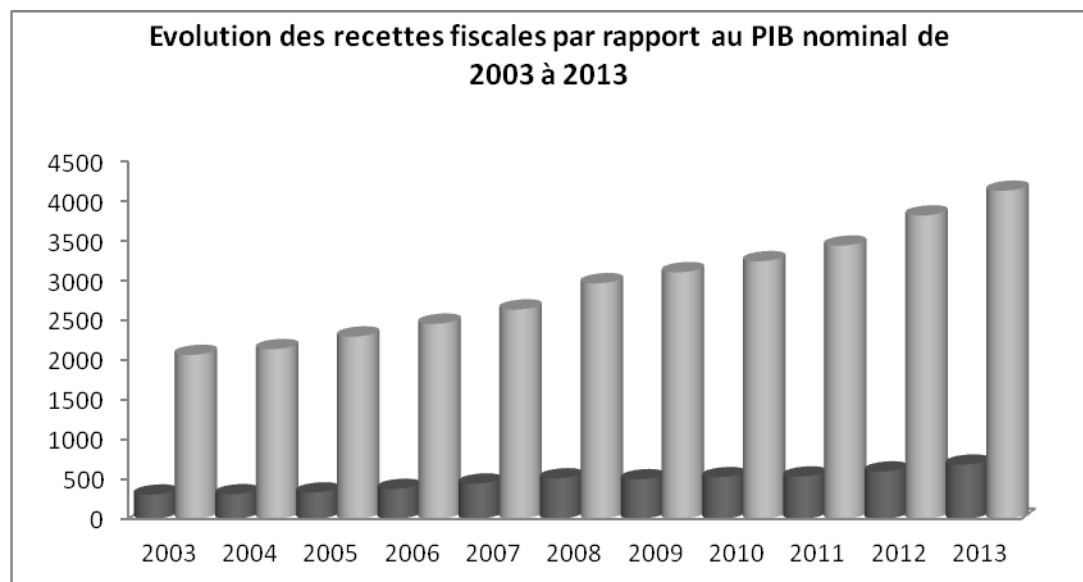
1- Présentation et analyse des données statistiques relatives au Ps2

Tableau n°7 : Evolution des recettes fiscales par rapport au PIB nominal (en milliards de FCFA)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rec. Fisc.	307,2	311,4	334,0	378,9	446,7	512,2	500,4	525,9	534,7	598,1	685,0
PIB nominal	2067,4	2140,1	2298,7	2460,2	2639,0	2970,5	3109,4	3248,0	3443,5	3824,2	4135,8

Source : Direction de la Prévision et de la Conjoncture

Graphique n°2 : Evolution des recettes fiscales par rapport au PIB nominal de 2003 à 2013



Source : auteur

Tableau n°8 : Répartition sectorielle de la croissance, de la population active et du degré d'informalité de l'économie béninoise (moyenne sur les 10 dernières années)

Secteurs	Poids dans le PIB	Part du secteur informel (%)	Population active ¹ (%)
Secteur Primaire	32,4	99,6	47,1
Agriculture	22,7	100	
Elevage	5,7	100	
Pêche et forêts	4,0	96,4	
Secteur secondaire	13,1	64,6	13
Ind Extractives	0,2	100	1,4
Ind manufacturières	7,6	59,2	9,0
Energies	1,1	00	0,1
BTP	4,2	88,4	2,5
Secteur Tertiaire	36,0	74,9	39,8
Commerce	16,8	73,8	29,0
Transports et télécoms	8,1	72,0	3,4
Banques et Assurances	1,9	00	0,1
Autres services	9,2	95,0	7,3
Services non Marchands	10,3	0,7	
DTI et TVA intérieure	9,9	-	-
Total PIB	100,0	67,7	100

Source : CAE, sur la base des données de l'INSAE et DPC

Le graphique n°2 produit à partir du tableau n°7 montre la tendance haussière du PIB durant la période allant de 2003 à 2013. Sur la même période les recettes fiscales on connu une hausse mais moins évidente que celle du PIB

¹ Calculé sur la base de EMICOV 2010 et du RGPH3

nominal. Par ailleurs on remarque aussi que les recettes fiscales ne représentent qu'une petite part dans le PIB nominal;

En outre, dans le tableau ci-dessus on voit que les secteurs ayant les plus grands poids dans le PIB sont le secteur tertiaire (36% du PIB) et le secteur primaire (32,4% du PIB). On remarque aussi que ces deux secteurs sont ceux qui ont le plus grand degré d'informalité. Ainsi 99,6% des activités du secteur primaire sont informelles et il en est de même pour 74,9% des activités du secteur tertiaire. Une autre information qui découle de ce tableau, se résume en le fait que les secteurs primaire et tertiaire en dehors de leur poids dans le PIB, regroupent la grande majorité de la population active soit 47,1% pour le secteur primaire et 39,8% pour le secteur tertiaire.

2- Présentation et analyse des résultats du questionnaire

Par rapport à la vérification de l'hypothèse spécifique n°2, une question a été posée aux enquêtés : Qu'est-ce qui, selon vous, explique **principalement** le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale? Les réponses à cette question sont rapportées dans le tableau suivant :

Tableau n°9 : Répartition des données d'enquête relatives au non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Fraude et évasion fiscales	12	40%
Caractère informel de l'économie	17	56,67%
Mauvaise politique de mobilisation des recettes fiscales	1	3,33%
Autres	0	
Totaux	30	100%

Source : L'auteur

Du tableau présenté ci-dessus, nous déduisons que :

- **40%** des personnes interrogée sur la question du non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale pensent que la fraude et l'évasion fiscales en sont la cause ;
- **56,67%** pensent que c'est le caractère informel de l'économie qui en est la cause ;
- 3,33% expliquent le Ps2 par une mauvaise politique de mobilisation des recettes fiscales.

3- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

Le poids moyen retenu pour le second problème spécifique est de 33,33%.

On a alors comme causes retenues :

- le caractère informel de l'économie (56,67%) ;
- la fraude et l'évasion fiscales (40%)

L'hypothèse préalablement émise selon laquelle le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale est dû au caractère informel de l'économie **est partiellement vérifiée.**

La vérification partielle de l'hypothèse spécifique n°2 nous conduit à la reformuler. Nous retiendrons définitivement que **le caractère informel de l'économie ainsi que la fraude et l'évasion fiscales expliquent le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale.**

C- Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative aux difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base

1- Présentation et analyse des données statistiques du Ps3

Tableau n°10 : Opérations Financières de l'Etat 2003 à 2013

TOFE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Recettes totales	16,6	16,4	16,7	17,0	20,8	19,6	18,5	18,6	17,6	18,9	18,5
Recettes fiscales	14,9	14,6	14,5	15,4	16,9	17,2	16,1	16,2	15,5	15,6	16,6
Recettes non fiscales	1,7	1,9	2,1	1,5	3,8	2,3	2,4	2,4	2,1	3,3	2,0
Dépenses totales	22,0	20,1	21,5	19,7	23,6	23,0	26,0	21,6	21,9	21,3	21,9
Masse salariale	5,1	5,5	5,9	5,5	5,4	6,1	7,3	7,3	7,4	7,3	7,2
Investissement public	6,6	6,1	6,3	4,9	7,5	5,9	9,7	5,5	6,6	5,7	6,6
Contribution budgétaire à l'investissement	3,0	2,9	3,3	2,3	3,2	3,5	7,1	3,1	3,1	3,4	3,5

Source : Direction de la Prévision et de la Conjoncture

2- Présentation et analyse des résultats du questionnaire

Nous avons fait cas plus haut des difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base. Suite à ce problème, l'hypothèse spécifique n°3 a été formulée et une question de notre questionnaire a été consacrée à sa vérification : Quelle est, selon vous, la **principale** cause des difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base ?

Les réponses recueillies se présentent dans le **Tableau n°11** : Répartition des données d'enquête relatives aux difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Non maîtrise des dépenses courantes	17	56,67%
Hausse incontrôlée des dépenses de transfert	4	13,33%
Non maîtrise des achats de biens et services dans l'Administration	9	30%
Importance du niveau des investissements sur le budget national	0	
Autres	0	
Totaux	30	100%

Source : L'auteur

L'analyse de ces résultats révèle que :

- pour **56,67%** des personnes interrogées la non maîtrise des dépenses courantes explique les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base ;
- 13,33% déclarent que la hausse incontrôlée des dépenses de transfert est la cause du Ps3.
- **30%** penchent pour la cause de la non maîtrise des achats de biens et services dans l'Administration comme étant à la base du Ps3.

3- Vérification de l'hypothèse spécifique n°3 et établissement du diagnostic

Les données quantitatives recueillies et qui ont servi de base à notre analyse révèlent que les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base s'expliquent par :

- la non maîtrise des dépenses courantes (avec un taux de 56,67%);
- la non maîtrise des achats de biens et services dans l'Administration (avec un taux de 30%) ;
- la hausse incontrôlée des dépenses de transfert (avec un taux de 13,33%).

L'**hypothèse** estimant que la non maîtrise des dépenses salariales explique les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base est **partiellement vérifiée**.

Le diagnostic peut donc être établi comme suit : **la non maîtrise des dépenses courantes ainsi que celle des achats de biens et services dans l'Administration avec la hausse incontrôlée des dépenses de transfert expliquent les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire.**

D-Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative à la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang

1- Présentation et analyse des données statistiques du Ps4

Des informations statistiques pertinentes n'ont pas pu être trouvées afin d'expliquer le Ps4. Par conséquent, ce sont les résultats du questionnaire qui seront pris en compte.

2- Présentation et analyse des résultats du questionnaire

Au sujet du Ps n°4 la question suivante a été posée : Qu'est-ce qui, selon vous, est la cause **majeure** de la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang? Le tableau suivant rapporte les réponses à cette interrogation.

Tableau n°12 : Répartition des données d'enquête relatives à la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Inadaptation des critères de second rang à l'environnement économique sous régional	13	43,33%
Surestimation des seuils des critères de second rang	6	20%
Autres (divers)	11	36,67%
Totaux	30	100%

Source : L'auteur

Ces résultats révèlent que :

- **43,33%** estiment l'inadaptation des critères de second rang à l'environnement économique sous régional comme expliquant le Ps4 :
- 20% pensent que c'est la surestimation des seuils des critères de second rang qui en est à la base ;
- **36,67%** évoquent d'autres raisons que nous avons regroupées sous l'appellation générique suivante : caractère structurant et sensible (aux chocs interne et externe) des critères de second rang entraînant leur difficulté à être modifiés et maîtrisés à court terme.

3- Vérification de l'hypothèse relative au Ps4 et établissement du diagnostic

L'**hypothèse** selon laquelle la surestimation des seuils des critères de second rang justifie la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang **n'est pas vérifiée**. A l'issue de cette vérification, le diagnostic établi permet d'affirmer que :

le caractère structurant et sensible (aux chocs interne et externe) des critères de second rang entraînant leur difficulté à être modifiés et maîtrisés à court terme ainsi leur inadaptation à l'environnement économique sous régional sont à l'origine de la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang.

III- Synthèse du diagnostic

La vérification partielle de l'hypothèse spécifique n°1 nous permet de **retenir définitivement que le laxisme dans l'attribution des primes et**

indemnités, la hausse incontrôlée des salaires ainsi que la non définition du champ d'application de la masse salariale sont à l'origine du non respect du critère du ratio de la masse salariale (élément de diagnostic n°1).

La vérification partielle de l'hypothèse spécifique n°2 nous conduit à la reformuler. Il sera définitivement retenu que **le caractère informel de l'économie ainsi que la fraude et l'évasion fiscales expliquent le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale (élément de diagnostic n°2).**

La vérification partielle de l'hypothèse spécifique n°3 nous permet de retenir définitivement que **la non maîtrise des dépenses courantes ainsi que celle des achats de biens et services dans l'Administration avec la hausse incontrôlée des dépenses de transfert expliquent les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire (élément de diagnostic n°3).**

La non-vérification de l'hypothèse spécifique n°4 amène à la conclusion définitive que **le caractère structurant et sensible (aux chocs interne et externe) des critères de second rang entraînant leur difficulté à être modifiés et maîtrisés à court terme ainsi leur inadaptation à l'environnement économique sous régional sont à l'origine de la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang (élément de diagnostic n°4).**

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

Il s'agit de proposer des solutions et d'envisager les conditions de leur mise en œuvre.

Paragraphe 1 : Approches de solutions

I- Approches de solutions au problème du non respect du critère du ratio de la masse salariale

Le diagnostic retenu établit que le laxisme dans l'attribution des primes et indemnités, la hausse incontrôlée des salaires ainsi que la non définition du champ d'application de la masse salariale est la cause du non respect du ratio de la masse salariale. A cet effet, les approches de solution relatives à ce problème se résument à :

- la mise en œuvre d'un meilleur système de gestion des fonctionnaires de l'Etat qui limitera le recrutement et les rémunérations à un seuil supportable par le Budget national sans dépasser la norme UEMOA des 35% ;
- maîtriser les dépenses salariales dans une fourchette raisonnable en évitant de céder sous la pression des revendications des travailleurs ;
- définir une liste exhaustive des éléments devant être pris en compte par la masse salariale.

II- Approches de solutions au problème du non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale

Les principales causes à l'origine de ce problème sont le caractère informel de l'économie ainsi que la fraude et l'évasion fiscales. Les propositions relatives à ce problème se résument à poursuivre les efforts de recouvrement des recettes budgétaires et la lutte contre la fraude afin d'améliorer le taux de pression fiscale; poursuivre la réforme de la fiscalité personnelle et la généralisation de l'Identifiant Fiscal Unique (IFU) à tous les opérateurs économiques. Dans le même cadre, il faudra aussi renforcer les contrôles fiscaux, intensifier les actions de recouvrement et développer un système complet et intégré pour limiter la fraude.

Par ailleurs, il faudra élargir l'assiette fiscale et promouvoir une fiscalité de développement afin de réduire considérablement le degré d'informalité de l'économie béninoise

III- Approches de solutions au problème relatif aux difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire

Il s'agira ici de :

- de restructurer les dépenses publiques afin de permettre des déficits soutenable mais aussi d'orienter ces dépenses plutôt vers des investissements publics que vers des options favorisant la consommation finale ;
- gérer rationnellement les recettes en évitant le gaspillage et augmenter la capacité à mobiliser des ressources propres.

IV- Approches de solutions au problème de la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang

Aspirer au respect de tous les critères sans distinction passe par la mise en œuvre de plusieurs actions. Nous proposons dans ce cadre :

- de définir des critères de convergence économique plus stables. Certains critères évoluant en fonction des recettes fiscales paraissent très instables car celles-ci sont généralement dépendantes de phénomènes conjoncturels peu ou pas maîtrisés ;
- de renforcer le contrôle de l'évolution des critères de convergence en vigueur et de définir des instruments (ou mesures) d'ajustement en cas de non respect ou de déviation majeure à la suite d'un choc externe, par exemple.

Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées

Les approches de solutions proposées ne peuvent pas être mises en œuvre sans être accompagnées de certaines mesures. Ainsi, l'éradication des causes à la base des problèmes identifiés repose sur certaines recommandations adressées à des acteurs bien définis :

I- Recommandations à l'endroit du CNPE

Le CNPE est l'organe par excellence mis en place dans chaque pays par l'UEMOA pour la surveillance multilatérale. Les recommandations à son égard consistent à :

- améliorer la qualité et la disponibilité des informations relatives à l'économie nationale;
- augmenter le nombre des formations spécialisées en matière économique et statistique à l'endroit des agents du CNPE ;
- diffuser ou partager encore plus les informations économiques pour permettre à tous de connaître la situation économique du pays chiffres à l'appui.

II- Recommandations à l'endroit de la Commission de l'UEMOA

Elle joue un grand rôle dans la convergence et la surveillance multilatérale des politiques économiques. Dans ce cadre, elle devrait :

- augmenter l'efficacité des systèmes de communication dans la zone. cela peut être un atout à la détermination et la fidélité des peuples dans la réalisation des objectifs d'intégration et de développement économique ;
- effectuer un suivi rigoureux des résultats budgétaires nationaux et régionaux ;
- appliquer les sanctions (financières notamment) dans le mécanisme correctif des pays ne respectant pas les critères ;
- lever les ambiguïtés dans le mécanisme correctif par des indications claires dans le corpus juridique relatif aux sanctions ;
- promouvoir la transparence et la diffusion des informations budgétaires des pays membres de l'union.
- renforcer l'union douanière et augmenter les facilités de circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux ;

- enfin, mettre en place une politique régionale de solidarité favorisant les pays les plus pauvres afin de leur permettre d'améliorer leur croissance économique.

III- Recommandations à l'endroit des autorités politiques et administratives

Il s'agira pour elles :

- de poursuivre le renforcement des administrations fiscales via l'informatisation et l'amélioration des procédures d'exploitation ;
- d'amorcer les réformes économiques structurelles en vue d'assurer la compétitivité de l'économie nationale et atteindre les objectifs de croissance ;
- de réunir les conditions de l'émergence économique ;
- de poursuivre l'assainissement des finances publiques et promouvoir la bonne gouvernance.

Paragraphe 3 : Tableau de bord de l'étude

Niveau d'analyse		Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses	Eléments de diagnostic	Solutions
Niveau général		non respect récurrent de plusieurs critères de convergence de l'UEMOA par le Bénin	Contribuer à la réduction de l'écart entre la situation de référence des critères de convergences et la situation actuelle du Bénin vis-à-vis desdits critères	-	-		
Niveaux spécifiques		le non respect du critère de la masse salariale	rechercher les mesures adéquates pour permettre le respect du critère de la masse salariale	augmentation de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales	l'augmentation de la masse salariale par rapport aux recettes fiscales est à l'origine du non respect du ratio de la masse salariale	le laxisme dans l'attribution des primes et indemnités, la hausse incontrôlée des salaires ainsi que la non définition du champ d'application de la masse salariale sont à l'origine du non respect du critère du ratio de la masse salariale	mise en œuvre d'un meilleur système de gestion des fonctionnaires ; maîtrise des dépenses salariales ; définition d'une liste exhaustive des éléments devant être pris en compte par la masse salariale

Amélioration des performances du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA

		le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale	définir une stratégie pour améliorer le taux de pression fiscale	caractère informel de l'économie béninoise	le caractère informel de l'économie béninoise est à la base du non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale	le caractère informel de l'économie ainsi que la fraude et l'évasion fiscales expliquent le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale	poursuivre les efforts de recouvrement des recettes budgétaires ; poursuivre la réforme de la fiscalité personnelle et la généralisation de l'Identifiant Fiscal Unique (IFU) ; élargir l'assiette fiscale et promouvoir une fiscalité de développement
		les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base	identifier les conditions pour le respect du ratio du solde budgétaire de base	- la non maîtrise des dépenses courantes - le faible pouvoir de mobilisation des recettes totales hors dons	la non maîtrise des dépenses courantes et le faible pouvoir de mobilisation des recettes totales hors dons expliquent les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base	la non maîtrise des dépenses courantes ainsi que celle des achats de biens et services dans l'Administration avec la hausse incontrôlée des dépenses de transfert expliquent les difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire	restructurer les dépenses publiques, gérer rationnellement les recettes budgétaires ; augmenter la capacité de mobilisation des ressources propres

Amélioration des performances du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA

		la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang	proposer un cadre propice au respect des critères de premier rang et ceux du second rang	surestimation des seuils des critères de second rang	la surestimation des seuils des critères de second rang justifie la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang	le caractère structurant et sensible des critères de second rang ainsi leur inadaptation à l'environnement économique sous régional sont à l'origine de la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang	définir des critères de convergence économique plus stables ; renforcer le contrôle de l'évolution des critères et leur respect par les pays.
--	--	--	--	--	---	--	---

Source : L'auteur

CONCLUSION

La question de la convergence des économies dans une communauté est une question préoccupante et d'actualité dans une période marquée par le développement économique et la croissance durable. Le Bénin a fait le choix d'intégrer un ensemble qui est l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine UEMOA mais ses performances sont loin d'être bonnes. Ainsi, parmi plusieurs problématiques décelées lors du stage au Comité National de Politique Economique CNPE, celle relative au non respect récurrent de plusieurs critères de convergences de l'UEMOA s'est imposée axant l'étude sur l'amélioration des performances du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA. Quatre problèmes spécifiques ont été constatés et des propositions de solutions et de recommandations ont été faites pour les résoudre.

Néanmoins, au-delà de ces approches, l'amélioration des performances du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA reste tributaire d'une grande volonté politique à accéder enfin au développement et de la discipline budgétaire que le Bénin pourra s'imposer. D'autres défis plus grands attendent l'UEMOA (la fin de l'arrimage du FCFA à l'Euro par exemple) et donc les autorités communautaires et nationales doivent œuvrer ensemble pour atteindre au plus vite la convergence tant souhaitée des économies de la zone.

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE CENTRALE DES ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST :
 « **Perspectives économiques des Etats de l'UEMOA en 2012 :
 financement des économies des Etats membres de l'union, bilan et
 perspectives** », presses de l'imprimerie de la BCEAO juillet 2012

DATIE, S : « **La politique de convergence des économies dans
 l'UEMOA** » mémoire PDF

DIRECTION GENERALE DES AFFAIRES ECONOMIQUES
 (2003) : « **Bilan et perspectives à court et à moyen termes de l'économie
 nationale : réformes fiscales communautaires et économie nationale** »,
 Bilan et perspectives 3^{ème} Edition septembre 1999

DIRECTION GENERALE DES AFFAIRES ECONOMIQUES
 (2003) : « **Bilan et perspectives à court et à moyen termes de l'économie
 nationale : redistribution de revenu et réduction de la pauvreté** », Bilan et
 perspectives 7^{ème} Edition 2003

DIRECTION GENERALE DES AFFAIRES ECONOMIQUES
 (2013) : « **Le cahier de l'économiste** », revue trimestrielle d'informations
 n°1 septembre 2013

FONDS MONETAIRE INTERNATIONAL (2013) : « **Rapport des
 services du FMI sur les politiques communes des pays membres de
 l'UEMOA** », <http://www.imf.org>

NDIAYE M. B. O. (2007) : « **Respect des critères de convergence vs
 harmonisation des critères de convergence : étude comparative des**

performances des indicateurs de convergence économique dans la zone Franc en Afrique (UEMOA et CEMAC) » Revue africaine de l'Intégration
Volume 1, No. 2, juillet 2007

N'GALADJO, L. B. (2004) : « **Analyse du processus de convergence dans la zone UEMOA** », UNU-WIDER février 2004

UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE
(2009a) : « **Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA** », Ouagadougou

UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST- AFRICAINE
(2009b) : « **Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA** », Ouagadougou

ANNEXE

ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur l'« **amélioration des performances du Bénin en matière de critères de convergence de l'UEMOA** », nous vous prions de bien vouloir nous apporter votre contribution en répondant aux questions suivantes.

1- Ratio du critère de la masse salariale (masse salariale /recettes fiscales)

a-Qu'est-ce qui, selon vous, est **principalement** à l'origine du non respect du critère de la masse salariale au Bénin?

- politique inadéquate de recrutement
- laxisme dans l'attribution des primes et indemnités
- hausse incontrôlée des salaires
- faiblesse de la stratégie de mobilisation des recettes
- Autres (à préciser)

.....

b- Que préconisez-vous pour remédier à cette situation ?

.....

2- Pression fiscale (recettes fiscales / PIB nominal)

a- Qu'est-ce qui, selon vous, explique le non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale?

- fraude et évasion fiscales
 - caractère informel de l'économie béninoise
 - faible niveau des taux d'imposition
 - Autres (à préciser)
-

b- Que proposez-vous dans ce cas?

.....

3- Ratio du solde budgétaire de base = recettes totales hors dons – dépenses courantes (y compris prêts moins recouvrements) – dépenses en capital financées par ressources propres

a- Quelle est, selon vous, la cause des difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base ?

- la non maîtrise des dépenses salariales
- hausse incontrôlée des dépenses de transfert (gratuité de l'éducation, de la césarienne...)
- non maîtrise des achats de biens et services dans l'Administration

importance du niveau des investissements sur budget national

Autres (à préciser)

.....

b- Que suggérez-vous pour le respect de ce critère ?

.....

4- Tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang

a- Qu'est-ce qui, selon vous, explique la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang ?

inadaptation des critères de second rang à l'environnement économique sous régional

surestimation des seuils des critères de second rang.

Autres

.....

b- Que suggérez-vous donc pour pallier la situation ?

.....

Merci pour votre collaboration

TABLE DES MATIERES

IDENTIFICATION DU JURY	i
DECLARATION D'ENGAGEMENT DE L'AUTEUR	ii
DEDICACE	iii
REMERCIEMENTS	iv
LISTE DES SIGLES	v
LISTE DES TABLEAUX	vii
RESUME	ix
SOMMAIRE	xii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : Du cadre de l'étude aux séquences de résolution de la problématique	4
SECTION 1 : Cadre de l'étude et observations de stage.....	5
Paragraphe 1 : Cadre de l'étude.....	5
I-Cadre institutionnel de l'étude : Présentation générale de la DGAE.....	5
A- Attributions de la DGAE.....	5
B-Organisation et fonctionnement de la DGAE.....	6
1-La Direction de l'Analyse Economique et de la Prévision (DAEP)	7
2- Présentation de la Direction des Assurances.....	8
3-Présentation de la Direction de l'Intégration Régionale.....	9
4- La Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques (DSAEP).....	10
5- Présentation de la Direction de la Promotion Economique	11

II- Cadre physique de l'étude : le Comité National de Politique Economique (CNPE)	13
Paragraphe 2 : Observations de stage	14
I-Etat des lieux sur les différentes activités du CNPE.....	14
II- Inventaire des éléments de l'état des lieux.....	27
A)Inventaire des atouts.....	27
B)Inventaire des problèmes	27
SECTION 2 : Ciblage de la problématique	28
Paragraphe 1 : Choix de la problématique et formulation du sujet	28
I- Regroupement des problèmes spécifiques par centres d'intérêt.....	28
II-Sélection de la problématique et formulation du sujet	30
Paragraphe 2 : Spécification de la problématique, vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée.....	32
I- Spécification de la problématique	32
II- Vision globale et séquences de résolution de la problématique spécifiée .	33
CHAPITRE PREMIER : De la fixation des objectifs de l'étude au choix des outils d'analyse des données	36
SECTION 1 : Objectifs, hypothèses et tableau de bord de l'étude	37
Paragraphe 1 : Rappel de la problématique retenue et objectifs de l'étude..	37
I- Rappel de la problématique retenue	37
II- Objectifs de l'étude	38
Paragraphe 2 : Formulation des hypothèses et tableau de bord de l'étude...	38
I- Hypothèses de l'étude.....	38

II-Tableau de bord de l'étude	43
SECTION 2 : Revue de littérature et méthodologie de recherche adoptée pour la résolution de la problématique.....	45
Paragraphe 1 : Revue de littérature.....	45
I-Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°1.	48
II-Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°2	51
III-Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°3	52
IV-Exposé des contributions antérieures relatives au problème spécifique n°4	53
Paragraphe 2 : Méthodologie de recherche.....	54
I- Approches empiriques	54
A- L'analyse des informations statistiques	55
B- Le questionnaire	55
II- Approches théoriques	56
A- Choix théorique lié au problème spécifique relatif au non respect du ratio de la masse salariale	57
B- Choix théorique lié au problème spécifique relatif au non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale.....	57
C- Choix théorique lié au problème spécifique relatif aux difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base	57
D- Choix théorique lié au problème spécifique relatif au la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang	57

CHAPITRE DEUXIEME : Des résultats des analyses aux propositions et recommandations	59
SECTION 1 : Collecte, analyse des données et établissement du diagnostic	60
Paragraphe 1 : Collecte, analyse des données et vérification des hypothèses et diagnostic.....	60
I- Préparation et réalisation des enquêtes.....	60
II- Présentation, analyse des données et vérification des hypothèses	60
A- Présentation, analyse des données et vérification des hypothèses relatives au non respect du critère de la masse salariale	61
1- Présentation et analyse des données statistiques relatives au Ps1.....	61
2- Présentation et analyse des résultats du questionnaire	62
3- Vérification de l'hypothèse relative au Ps1 et établissement du diagnostic	64
B- Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative au non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale	65
1- Présentation et analyse des données statistiques relatives au Ps2.....	65
2- Présentation et analyse des résultats du questionnaire	67
3- Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	68
C- Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative aux difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire de base	69
1-Présentation et analyse des données statistiques du Ps3	69
2- Présentation et analyse des résultats du questionnaire	70
3- Vérification de l'hypothèse spécifique n°3 et établissement du diagnostic	71

D-Présentation, analyse des données et vérification de l'hypothèse relative à la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang	72
1- Présentation et analyse des données statistiques du Ps4	72
2- Présentation et analyse des résultats du questionnaire	72
3- Vérification de l'hypothèse relative au Ps4 et établissement du diagnostic	73
III- Synthèse du diagnostic	73
SECTION 2 : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	75
Paragraphe 1 : Approches de solutions.....	75
I- Approches de solutions au problème du non respect du critère du ratio de la masse salariale.....	75
II- Approches de solutions au problème du non respect de la norme UEMOA en matière de pression fiscale	76
III- Approches de solutions au problème relatif aux difficultés à respecter le ratio du solde budgétaire	76
IV- Approches de solutions au problème de la tendance des critères de premier rang à être plus respectés que ceux du second rang	77
Paragraphe 2 : Conditions de mise en œuvre des solutions proposées	77
I-Recommandations à l'endroit du CNPE.....	77
II-Recommandations à l'endroit de la Commission de l'UEMOA.....	78
III- Recommandations à l'endroit des autorités politiques et administratives	79
Paragraphe 3 : Tableau de bord de l'étude	80
CONCLUSION.....	83

BIBLIOGRAPHIE	85
ANNEXES	87
ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE	88
TABLE DES MATIERES	91