

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

OPTION FILIERE

Administration des Finances
et du Trésor

Administration des Finances

PROMOTION

2011-2013

**CONTRIBUTION A LA MISE EN ŒUVRE DU
PRINCIPE DE SINCERITE DANS LES
PREVISIONS BUDGETAIRES DE L'ETAT.**

Réalisé et soutenu par

Adelphe H.M.GBEDJI

Sous la direction de

Maître de stage Directeur de mémoire

M. Pierrot SEGO
Banques
et Institutions Financières,
Assistant du DGB

M. Nicaise MEDE Administrateur des
Agrégé de droit public
Directeur de l'ENAM

Décembre 2013

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Augustin CHABOSSOU

VICE-PRESIDENT : Justin. GANDJIDON

MEMBRE : Hubert-Gustave EYEBIYI

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.

DEDICACES

A

- mon feu père Bruno GBEDJI et ma mère Aïna OMIALE ;
- mon épouse Camelle et mes enfants Hermide et Belmenot ;
- A mon grand-frère et ami Hervé AFFOUKOU

REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis d'exprimer notre profonde gratitude à :

- ✘ Monsieur **Nicaise MEDE**, notre Directeur de mémoire, qui a suivi et orienté ce travail en dépit de ses multiples occupations ;
- ✘ Monsieur **Pierrot SEGO**, notre Tuteur de stage, pour ses conseils très constructifs et sa constante disponibilité ;
- ✘ Monsieur **Justin DJOSSOU**, pour son soutien inestimable ;
- ✘ Monsieur **Toussaint ADJAHO**, pour la spontanéité et la qualité de l'encadrement ;
- ✘ nos aînés, **Rodrigue CHAOU**, Assistant du Directeur Général du Budget, **Aristide MEDENOU**, Chef Service Programmation Economique et Financière de la Direction Générale des Affaires Economiques, **Fiacre J. J. AVAHOUNDJE** et **Alex ATIOUKPE** pour leur immense contribution ;
- ✘ tous nos **Professeurs de l'ENAM**, pour la qualité de la formation.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

- **BCEAO** : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- **CAA** : Caisse Autonome d'Amortissement
- **CDMT** : Cadre des Dépenses à Moyen Terme
- **CF** : Contrôle Financier
- **CSPEF** : Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers
- **DGAE** : Direction Générale des Affaires Economiques
- **DGB** : Direction Générale du Budget
- **DGDDI** : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
- **BGE** : Budget Général de l'Etat
- **DGID** : Direction Générale des Impôts et des Domaines
- **DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
- **DRH** : Direction des Ressources Humaines
- **DPB** : Direction de la Préparation du Budget
- **DPC** : Direction de la Prévision et de la Conjoncture
- **ENAM** : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature
- **FNRB** : Fonds National des Retraites du Bénin
- **FR** : Fonds Routier
- **GRH** : Gestionnaire des Ressources Humaines
- **GVT** : Glissement Vieillesse Technicité
- **INSAE** : Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
- **LOLF** : Loi Organique relative aux Lois de Finances
- **MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances

- **MOSARE** : Modèle de Simulation et d'Analyse des Réformes Economiques
- **MTFP** : Ministère du Travail et de la Fonction Publique
- **NOE** : Note d'Orientation Economique
- **OMD** : Objectifs du Millénaire pour le Développement
- **PURC** : Plan d'Urgence de Relance de la Croissance
- **PTF** : Partenaires Techniques et Financiers
- **PIP** : Programme d'Investissements Publics
- **RFFP** : Revue Française des Finances Publiques
- **SCRP** : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
- **SIGFIP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
- **TOFE** : Tableau des Opérations Financières de l'Etat
- **UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Tableau des problèmes possibles.....	31
Tableau n°2 : synthèse des approches génériques	36
Tableau n°3 : Tableau de bord de l'étude	45
Tableau n°4 : Répartition des données d'enquête relatives aux prévisions non réalistes de la masse salariale du Budget Général de l'Etat.....	56
Tableau n°5 : Répartition des données d'enquête relatives à la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF.....	58
Tableau n°6 : Répartition des données d'enquête relatives aux difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures.....	59

RESUME

Les réformes engagées par le droit budgétaire depuis quelques années ont introduit le principe de sincérité qui apparaît comme un outil de modernisation du secteur public en tant qu'elle permet l'amélioration de son efficacité. Elle vise à garantir plus de responsabilité et de transparence dans la gestion des deniers publics. Dans l'espace communautaire, la consécration du principe a été faite par la directive 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA. Le Bénin, l'ayant consacré dans son droit budgétaire, il importe de faire un bilan sur sa mise en application effective afin de formuler, dans la mesure du possible, des propositions de solutions nécessaires à son renforcement. C'est pourquoi, après avoir décrit les pratiques de sa mise en œuvre dans les prévisions budgétaires de l'Etat, nous avons relevé et analysé les problèmes relatifs à son application. De nos constats, il ressort le problème général de manque de sincérité des prévisions budgétaires de l'Etat qui se manifeste, entre autres, par les prévisions non réalistes de la masse salariale, les difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures etc.

L'objectif général de nos travaux de recherche étant de contribuer à la mise en œuvre effective de ce principe, il importe donc de faire le diagnostic afin de formuler des propositions de solutions nécessaires à la résolution de ces problèmes. Ainsi, nous avons identifié, comme causes, le caractère évaluatif des dépenses de personnel, l'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées, les difficultés pour l'INSAE de produire aux sectoriels des données désagrégées pour une bonne analyse diagnostique de leur secteur, la complexité des procédures des bailleurs de fonds, les conditions de jouissance contraignantes des ressources extérieures et l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons. Face à cette situation, plusieurs propositions de solutions ont été avancées. Il s'agit essentiellement de mettre en place un outil de budgétisation et de programmation de la masse salariale capable de faire des simulations avec effet sur la pluri annualité, de créer un fichier unique des agents de l'Etat, de disposer d'un schéma d'emploi pour l'évaluation de l'incidence financière donnée par le 'Glissement Vieillesse Technicité' (GVT), la disposition, dans chaque ministère, d'une équipe de cadres techniciens capables de procéder à l'analyse du bien-fondé des données collectées par cette structure avant de les exploiter dans les prévisions budgétaires.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<i>CHAPITRE PREMIER : NECESSITE DE L'ETUDE SUR LA CONTRIBUTION A LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE SINCERITE DANS LES PREVISIONS BUDGETAIRES DE L'ETAT.....</i>	<i>5</i>
Section1 : Cadre de l'étude et état des lieux sur les prévisions budgétaires.....	6
Section2 : Ciblage de la problématique de l'étude.....	30
<i>CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES THEORIQUE, METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE ET PROPOSITIONS DE SOLUTIONS</i>	<i>38</i>
Section1 : Approches théorique et méthodologique de l'étude	39
Section 2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre.....	54
CONCLUSION	71
BIBLIOGRAPHIE	73



INTRODUCTION

L'outil de planification et de gestion financière le plus couramment utilisé par l'Etat est le Budget Général de l'Etat (BGE). Le Budget Général de l'Etat est l'expression chiffrée de la stratégie de développement du Gouvernement. C'est l'évaluation des objectifs du programme annuel d'actions de l'Exécutif se traduisant en charges publiques, en ressources à mobiliser et à mettre en œuvre pour atteindre lesdits objectifs. Mais, il faut noter que les opérations prévues au BGE doivent être autorisées par le Législatif, promulguées par l'exécutif avant leur exécution. Pour le respect de la périodicité du BGE, de l'adéquation entre ressources et charges et surtout de l'efficacité et de la transparence dans la gestion des finances publiques aux fins d'éviter les détournements de crédits de leur objet, le gaspillage, les fraudes, les malversations et la gestion occulte des deniers publics, il doit être établi suivant les règles de saine gestion qui se scindent en principes traditionnels (annualité, l'universalité, l'unité, la spécialité, l'équilibre budgétaire...) et en principes modernes (la fongibilité asymétrique, la transparence, la sincérité budgétaire...).

Le principe de sincérité a été abordé aussi bien par la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances que par la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant loi de finances au sein de l'UEMOA. Il peut être défini comme l'obligation de présenter des comptes ou un budget reflétant une image sincère et fidèle de la situation et des perspectives économiques et patrimoniales nationales au regard des informations dont dispose le Gouvernement au moment de leur élaboration. Le principe de sincérité interdit donc de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans la loi de finances chaque année et fait obligation de ne pas dissimuler des éléments financiers ou patrimoniaux.

L'une des ambitions introduites par les réformes budgétaires est le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. Si, entre temps, il était question de prévoir les dépenses publiques et de consommer les crédits

pour les exécuter, aujourd'hui avec le système de gestion axé sur les résultats, il faut définir les objectifs des dépenses publiques, disposer des moyens de les exécuter et prévoir les outils de leur gestion notamment les plans de travail annuel, les plans de passation des marchés publics, les plans de trésorerie, les plans de consommation des crédits. Ces outils doivent renseigner sur les activités, les crédits affectés à leur réalisation et la fréquence de leur consommation.

Dans un tel contexte, la disponibilité des moyens apparaît comme une condition de succès de la mise en œuvre d'une action publique. Autrement dit, les prévisions budgétaires doivent revêtir une certaine sincérité pour qu'à l'exécution les moyens puissent être au rendez-vous pour l'atteinte des résultats escomptés. Mais, la pratique en cours aujourd'hui ne s'inscrit pas parfaitement dans cette logique. C'est ainsi qu'on assiste à des coupures répétées de SIGFIP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques), des réallocations de crédits au cours de l'exécution du budget. En un mot, on assiste à la mise en œuvre des moyens de régulation budgétaire aux fins de la maîtrise de la dépense publique, toute chose qui laisse croire à des prévisions trop optimistes ou simplement en déphasage avec la conjoncture économique. D'où la nécessité de réfléchir à **la mise en application du principe de sincérité dans les prévisions budgétaires de l'Etat.**

L'étude de celui-ci sera réalisée suivant un plan bipartite :

- dans le premier chapitre, nous abordons la nécessité de l'étude sur la contribution à la mise en œuvre du principe de sincérité dans les prévisions budgétaires de l'Etat.
- dans le deuxième chapitre, nous présentons les approches théoriques et méthodologiques de l'étude et les propositions de solutions aux problèmes identifiés.

CHAPITRE PREMIER :
***NECESSITE DE L'ETUDE SUR LA
CONTRIBUTION A LA MISE EN
ŒUVRE DU PRINCIPE DE SINCERITE
DANS LES PREVISIONS
BUDGETAIRES DE L'ETAT***

Ce chapitre est consacré à la réalisation de l'état des lieux sur les prévisions budgétaires de l'Etat puis à la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Section1 : Cadre de l'étude et état des lieux sur les prévisions budgétaires

Paragraphe 1 : Cadre de l'étude

Ce paragraphe est consacré à la présentation du cadre institutionnel de notre étude qu'est le Ministère de l'Economie et des Finances et du cadre physique qu'est aussi bien la Direction Générale du Budget que la Direction Générale des Affaires Economiques.

I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de l'Economie et des Finances

A- Attributions du Ministère de l'Economie et des finances

Le Ministère de l'Economie et des Finances, conformément aux dispositions du décret n°2012-426 du 06 novembre 2012 portant attributions organisation et fonctionnement du MEF, a pour missions de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière de l'Etat. A ce titre, il est chargé entre autres :

- d'élaborer les projets de Loi de Finances (LF) ;
- de négocier les prêts et de gérer la dette publique ;
- de coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires et fiscales engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale ;
- d'assurer le contrôle de la régularité et de l'efficacité de la gestion de tous les fonds publics ;
- d'assurer les fonctions relatives à la fiscalité, à la monnaie et aux assurances ;
- de gérer les domaines publics et privés de l'Etat ;

- de mettre en œuvre la politique d'intégration économique régionale.

B- Organisation du Ministère de l'Economie et des Finances

Pour remplir ses missions, le Ministère de l'Economie et des Finances s'appuie sur plusieurs structures ayant des attributions spécifiques. Il s'agit :

- d'un Cabinet ;
- des structures directement rattachées au Ministre dont :
 - le Contrôle Financier (CF) ;
 - l'Inspection Générale des Finances (IGF) ;
 - la Cellule de Surveillance des Structures Financières Décentralisées (CSSFD) ;
 - la Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du Fonds Européen de Développement (C/FED) ;
 - la Cellule de Suivi des Programme Economiques et Financiers (CSPEF) ;
 - d'un Secrétariat Général ;
- des Directions Techniques dont :
 - la Direction Générale du Budget (DGB) ;
 - la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ;
 - la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) ;
 - la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ;
 - la Direction Générale des Affaires Economiques (DGAE);
- des structures sous tutelle dont la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

II-Cadre physique de l'étude : la Direction Générale des Affaires Economiques et la Direction Générale du Budget.

A- La Direction Générale des Affaires Economiques

1- Attributions

Conformément aux dispositions de l'article n°98 du décret n°2012-428 du 06 Novembre 2012, la DGAE est chargée :

« - de proposer au Gouvernement les mesures de politique économique et financière à court et moyen termes, d'évaluer leurs effets sur les principales variables macroéconomiques et monétaires et de suivre leur mise en œuvre ;

- d'élaborer des rapports périodiques sur la conjoncture économique ainsi que des informations prévisionnelles sur l'évolution économique et financière du Bénin ;

- d'assurer le contrôle de l'Etat sur les opérations et organismes d'assurance, d'œuvrer à la promotion du marché national d'assurance et de veiller à la sauvegarde des intérêts des assurés et des bénéficiaires de contrats d'assurance ;

- de proposer et de suivre l'exécution de la politique d'intégration économique régionale du Gouvernement ;

- de suivre la gestion et le contrôle des Entreprises publiques, semi-publiques ou entités assimilées ;

- de proposer des mesures et actions visant la promotion de l'économie et l'amélioration de l'environnement économique ;

- de surveiller et d'analyser les politiques économiques, budgétaires et financières nationales, régionales et internationales mises en œuvre pour en détecter les menaces et saisir les opportunités ».

Pour bien accomplir ses missions, la Direction Générale des Affaires Economiques obéit à une organisation bien définie.

2- Organisation et fonctionnement de la DGAE

Selon l'article n°99 du décret n°2012-428 du 06 novembre 2012 cité supra, la Direction Générale des Affaires Economiques comprend :

- «- La Direction de la Prévision et de la Conjoncture (DPC);
- La Direction de la Gestion et du Contrôle du Portefeuille de l'Etat (DGCPE) ;
- La Direction de l'Intégration Régionale (DIR) ;
- La Direction des Assurances (DA) ;
- La Direction de la Promotion Economique (DPE) ;
- La Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ».

Outre ces directions, il est rattaché à la Direction Générale des Affaires Economiques, le Secrétariat Permanent du Comité National de Politique Economique (CNPE/CNC) et la Cellule Economique de Veille Economique et Financière (CVEF).

Par ailleurs, la Direction Générale des Affaires Economiques dispose d'un Assistant, d'un Secrétariat Particulier, d'un Secrétariat Administratif. Ces diverses directions, ont, en leur sein, des services qui œuvrent pour l'accomplissement des tâches à elles assignées.

Dans le cadre de nos travaux de recherches, nous nous sommes préoccupés de la Direction de la Prévision et de la Conjoncture (DPC) car elle participe aux tâches d'élaboration du Budget Général de l'Etat à l'instar de la DGB.

La Direction de la Prévision et de la Conjoncture (DPC) est chargée :

- ❖ de proposer et de suivre la mise en œuvre de la stratégie économique nationale ;

- ❖ de faire le diagnostic régulier de l'économie et d'en déterminer les implications à court et moyen termes sur les agrégats macroéconomiques ;
- ❖ de participer à l'élaboration, à l'analyse et à la prévision des agrégats macroéconomiques et financiers ;
- ❖ 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 participer à l'élaboration, à l'analyse et à la projection de la balance des paiements ;
- ❖ de procéder à des études et recherches sectorielles et macroéconomiques permettant une meilleure connaissance de l'économie nationale en liaison avec les autres départements ministériels ou institutions.

La DPC est organisée en trois services et dispose d'un Secrétariat Administratif et d'un bureau des affaires administratives et financières.

Il s'agit :

- **du Service de la Programmation Economique et Financière** qui est chargé des projections économiques à court et moyen termes et qui participe à l'élaboration du Budget de l'Etat de même qu'à la préparation des programmes économiques et financiers et aux travaux de la commission chargée d'établir la balance des paiements.
- **du Service du Suivi Budgétaire et de l'Analyse Conjoncturelle** qui est chargé d'une part du suivi de l'activité économique aussi bien nationale qu'internationale et d'autre part, du suivi de l'exécution du budget.
- **du Service des Etudes et Statistiques** qui est chargé de la centralisation des statistiques économiques et financières et de l'amélioration de la connaissance du fonctionnement de l'économie nationale.

B- La Direction Générale du Budget

1- Attributions

Conformément aux dispositions de l'article 88 du décret n°2012-428 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEF, la DGB est chargée :

- « - d'élaborer les lois de finances ;
- d'exécuter les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat (BGE);
- de suivre l'exécution des dépenses du BGE et des budgets programmes à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) ;
- d'assurer l'application du code des pensions ;
- d'intégrer au BGE les projets et programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics (PIP) en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- d'apporter une assistance technique aux autres Ministères et Institutions de l'Etat dans l'élaboration de leurs budgets-programmes ;
- d'élaborer le compte administratif du BGE en dépenses ».

2- Organisation et fonctionnement de la DGB

Aux termes des dispositions de l'article 88 du décret n°2012-428 du 06 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEF, la DGB comprend :

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

- l'Equipe Technique d'Appui à la réforme Budgétaire (ETARB) ;
- le Groupe de Réforme Budgétaire (GRB) ;
- le Service Informatique (SI). »

Ces diverses Directions ont chacune en leur sein des Services qui œuvrent pour l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées.


Dans le cadre de nos travaux de recherches, nous avons retenu à la DGB, la Direction de la Préparation du Budget (DPB) qui, de par ses attributions, est la structure interpellée dans le cadre de l'élaboration du Budget.

Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de cette structure sont précisées dans la note de service n° 25/MF/DC/DGBM du 22 août 1994. Selon cette note, elle est chargée, entre autres, de l'élaboration des lois de finances, de l'étude de toutes les questions ou textes susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances publiques. A cet effet, la DPB est organisée en un secrétariat et deux services que sont :

- le Service de la Centralisation (SC) ;
- le Service des Etudes (SE).

 *Le Secrétariat* est chargé :

- de l'enregistrement et de l'expédition du courrier confidentiel du Directeur ;
- de la saisie informatique des correspondances, des documents confidentiels du Directeur, des documents budgétaires, des opérations de classement des dossiers et de la conversion de toute documentation ;
- du traitement du courrier ordinaire et de la reprographie de tout document administratif ainsi que toutes autres tâches de secrétariat.

 *Le Service de la Centralisation (SC)* organisé en quatre divisions est chargé :

- du dépouillement et de la centralisation des propositions budgétaires de dépenses des Ministères, Institutions de l'Etat et des organismes administratifs ;
- de l'élaboration du BGE en dépenses ;
- de la confection des états détaillés de dépenses ainsi que des tableaux des effectifs numériques des agents de l'Etat à annexer à la loi de finances ;
- de l'étude de toutes les demandes visant à modifier les autorisations budgétaires de dépenses de la loi de finances et la rédaction des projets de texte autorisant les modifications sollicitées ;
- de la réalisation des tableaux de rapprochement des prévisions et des réalisations en matière de recettes ;
- du suivi manuel des prévisions de recettes.

 *Le Service des Etudes* est organisé en trois divisions à savoir :

- La Division des Etudes et Synthèses,
- la Division du Suivi de l'Exécution du Budget
- et la Division des Collectivités Locales.

Ces trois divisions s'occupent :

- de l'étude des projets de textes ayant des incidences financières sur le BGE ;
- de l'analyse des différents agrégats macroéconomiques et des informations relatives à la conjoncture économique ;
- de la synthèse des propositions budgétaires ;
- de l'élaboration des textes de projets de lois de finances ;
- de la rédaction du rapport de présentation et des autres documents budgétaires ;
- du suivi de l'exécution du BGE et celui de la mise en place et l'accompagnement de l'Etat à la décentralisation.

Paragraphe 2 : Etat des lieux sur le processus d'élaboration de BGE

I-Observations de stage

Deux grandes directions interviennent dans le processus d'élaboration du BGE. Il s'agit en l'occurrence de la DGAE et de la DGB, chaque direction chargée de jouer un rôle spécifique.

A- Description du rôle de la DGAE dans le processus d'élaboration des prévisions budgétaires

Les activités réalisées par la DGAE peuvent être regroupées en huit (08) grandes étapes, à savoir :

- le lancement officiel de l'élaboration de la Note d'Orientation Economique (NOE) du BGE ;
- la formation ;
- l'étude des documents de stratégie du Gouvernement ;
- les échanges avec les Ministères sectoriels ;
- les séances de synthèse et de finalisation des comptes rendus ;
- l'atelier sur les stratégies sectorielles ;
- la collecte des données sur l'environnement national et international,
- l'actualisation du Modèle de Simulation et d'Analyse des Reformes Economiques (MOSARE) et la réalisation du cadrage macroéconomique ;
- la validation et la finalisation de la NOE du BGE.

1- Lancement officiel de l'élaboration de la NOE du BGE

Il se déroule sous la présidence effective du Directeur Général des Affaires Economiques qui soumet au personnel le calendrier d'élaboration de la NOE du BGE, la feuille de route des activités et procède à la répartition des tâches entre les cadres de la Direction de la Prévision et de la Conjoncture (DPC). C'est également une occasion pour le Directeur de donner des directives et d'inviter le

personnel à plus de dynamisme et de professionnalisme pour la réussite des travaux. Cette phase permet ainsi aux acteurs de la prévision d'être mieux aguerris pour accomplir les tâches à eux confiées. Il faut donc noter **le caractère salubre de cette séance**. Cependant, on note **une insuffisance de personnel qualifié pour répondre efficacement à l'ensemble des missions des structures concernées par les prévisions budgétaires ;**

2- Phase de la formation

Elle est organisée au profit du personnel et permet l'actualisation et le renforcement des capacités et des connaissances en matière de techniques de prévisions budgétaires. Elle connaît souvent la participation de certains spécialistes internationaux qui viennent partager leurs connaissances avec ledit personnel. Cette formation aide donc les agents à **une meilleure appropriation des outils et techniques de prévision**.

Cependant, on constate que les difficultés auxquelles sont confrontés les agents lors des prévisions persistent et demeurent les gestions suivantes. Ceci témoigne de **l'insuffisance et de l'inadéquation des séminaires de recyclage et de formation organisés chaque année**.

3- Etude des documents de stratégie du Gouvernement

Elle commence par la répartition des différentes politiques sectorielles entre les cadres en charge de la prévision et repose essentiellement sur l'étude des principaux documents de stratégie, à savoir :

- ❖ Bénin-Alafia 2025 ;
- ❖ les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
- ❖ la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) ;
- ❖ les Orientations Stratégiques de Développement (OSD) ;
- ❖ le Plan d'Urgence de Relance de la Croissance (PURC) ;
- ❖ quelques documents de politiques sectorielles.

En effet, la SCRP est un document qui traduit la vision du Gouvernement d'asseoir les fondements d'une économie émergente. La 3^{ème} génération de ce document adopté le 16 mars 2011 couvre la période 2011-2015 et se fixe comme objectif global :

- d'améliorer sensiblement les conditions de vie de la population à travers une croissance économique forte et soutenue autour de 6% en moyenne sur la période,
- de réduire de manière significative la pauvreté (passer de 35.21% en 2009 à 25% en 2015),
- de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'horizon 2015.

Les OMD sont destinés à promouvoir le développement humain. Pour l'horizon 2015. Il s'agit entre autres de réduire l'extrême pauvreté, d'assurer l'éducation primaire pour tous, de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, de réduire la mortalité infantile, d'améliorer la santé maternelle, de combattre le VIH/SIDA etc.

En somme, l'objectif visé par cette étude est d'identifier d'abord les politiques définies dans ces documents, de voir ensuite celles déjà menées dans le passé, de même que les politiques en cours de réalisation et enfin de préparer des questions à soumettre aux ministères sectoriels notamment sur les résultats obtenus, les difficultés enregistrées et les perspectives. Cette phase permet également de voir l'incidence financière tant des activités déjà exécutées que de celles en cours de réalisation afin de mieux orienter les prévisions. Il faut retenir l'importance capitale de la phase d'étude des principaux documents de stratégie car **elle offre une vue globale de l'ensemble des politiques du Gouvernement et facilite la préparation des discussions avec les Ministères sectoriels.**

Toutefois, il est à déplorer **l'absence d'équipements techniques appropriés pour accéder aux informations nécessaires sur internet.** De

même, **l'inexistence de manuels de procédures, dans les structures de la DGAE** dont notamment de la DPC, limite quelque peu la qualité des travaux.

4- Phase d'échanges avec les Institutions et les Ministères sectoriels

C'est la phase au cours de laquelle des séances de travail et d'échanges sont organisées avec toutes les structures impliquées dans la préparation des prévisions budgétaires. Il s'agit entre autres structures, des régies financières, de la CAA, du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB), du Fonds Routier (FR), de la DGB, du Port Autonome de Cotonou (PAC), des Ministères sectoriels etc. L'objectif visé à travers ces rencontres est de vérifier si leurs activités sont en droite ligne avec les objectifs fixés dans les documents de stratégies de développement et se décline synthétiquement en trois points :

- point des activités menées au titre de l'exercice précédent et difficultés rencontrées,
- mesures prises pour pallier ces difficultés,
- point des réformes en cours et perspectives.

Il faut donc noter que ces séances d'échanges sont sous-tendues par **un souci d'assurer une cohérence entre les activités et les objectifs de développement.**

5- Séances de synthèse et de finalisation des comptes rendus

C'est la phase au cours de laquelle il est procédé à la synthèse des échanges avec les Ministères sectoriels et à la production du rapport qui sanctionne les travaux. Il est également effectué, à cette étape, la finalisation des comptes rendus. Ainsi, les séances de synthèse et de finalisation des comptes rendus sont très importantes car **elles servent d'aide-mémoire à tous les travaux abattus aux précédentes phases.**

6- Atelier sur les stratégies sectorielles

Il s'agit d'un atelier qui est souvent organisé à Grand-Popo et qui regroupe tous les Ministères sectoriels et les Institutions de l'Etat aux fins de définir les points d'application de l'orientation quinquennale. Il permet ainsi, à chaque Ministère sectoriel, de définir les actions à mettre en œuvre l'année à venir et qui sont en phase avec les points d'application retenus pour assurer la cohérence entre le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et le cadrage macroéconomique. Cette démarche conduit à l'élaboration du 1^{er} CDMT Global qui est un document dont le Budget Général de l'Etat ne doit pas trop s'écarter fondamentalement. Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) est donc **un cadre de référence, un répertoire de prévisions des dépenses**. Cependant, il est à déplorer que les informations recueillies auprès desdits Ministères, surtout celui en charge de l'agriculture ne sont pas toujours fiables. Ainsi, on constate **la non fiabilité des données recueillies auprès de certains Ministères et du secteur privé dans le cadre de l'élaboration du CDMT**.

7- Diagnostic macroéconomique, actualisation du MOSARE et la réalisation du cadrage macroéconomique

Cette étape est fondamentale pour la réalisation de la NOE du BGE. Le diagnostic macroéconomique constitue le point de départ des prévisions macroéconomiques et consiste à identifier les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces qui pèsent sur l'économie nationale.

Sur la base des résultats du diagnostic et de la vision économique de développement du Gouvernement, la DGAE propose des points d'application qui constituent les grands axes annuels de l'orientation globale de la politique économique du Gouvernement.

Les prévisions budgétaires se font, depuis quelques années, sur la base du MOSARE. C'est un modèle qui est destiné au cadrage macroéconomique de la

loi de finances au Bénin. Sa fonction essentielle est de réaliser des projections à court terme (un à trois ans) de l'économie nationale de manière à établir un programme soutenable de dépenses et de recettes.

Et pour établir ces prévisions, on s'appuie d'abord sur les hypothèses des variables de l'environnement international à savoir :

- le cours du dollar ;
- le coût des matières premières (pétrole, coton...)

On analyse toutes ces données qu'on intègre comme hypothèses au MOSARE

Ensuite, on analyse l'environnement régional par exemple :

-la situation au Niger (lorsque la croissance est forte au Niger et on sait que le port de Cotonou est exploité, on analyse les flux au niveau du Port...) : sur cette base, on formule des hypothèses sur la dynamique du secteur portuaire.

-la situation au Nigéria (les dispositions fiscales en vigueur, les différentes mesures de restriction qui sont prises, le niveau de croissance prévisionnel, le cours du naïra, etc.).

Enfin, on regarde le programme en cours de mise en œuvre par le Gouvernement, au niveau de la production agricole. On formule des hypothèses sur le secteur coton, sur le secteur vivrier. Lesdites hypothèses sont intégrées dans l'outil de prévision MOSARE pour sortir les prévisions.

C'est au terme de tout cet exercice qu'on parvient à dégager des hypothèses de croissance économique. Et à partir de ces hypothèses de croissance, on peut, par répartition sectorielle, dégager les prévisions tant au niveau de la Douane qu'au niveau de l'Administration des Impôts. C'est ainsi que les niveaux de réalisation des recettes attendues, au titre de l'année à venir, sont fixés de même que les niveaux de dépenses qu'il ne faut pas dépasser pour ne pas exposer

l'économie à un problème de soutenabilité, de viabilité des finances publiques. On fixe également le plafond de déficit budgétaire.

Il faut noter que la collecte des données sur l'environnement international et national est capitale, étant entendu qu'**elle permet de disposer des informations nécessaires à la formulation des hypothèses.**

Cependant, Le MOSARE ne prend pas en compte les changements de comportements des agents, les réactions des agents aux modifications de leur environnement ; il est très exigeant aussi bien en terme de données qu'en terme de compétence. En effet, il faut beaucoup de données pour avoir des résultats qualitatifs et le recours à ce modèle de prévision nécessite une maîtrise de leurs modalités d'utilisation et surtout une maîtrise de l'économie nationale. Il existe donc **des difficultés liées à l'exploitation optimale de l'outil de prévision MOSARE.**

Le cadrage macroéconomique

Il précède l'élaboration de la NOE du BGE et relève de la responsabilité d'un comité **PIB-TOFE** qui est composé de :

- la DGAE pour les informations sur les dépenses du secteur réel ;
- la CSPEF pour la cohérence avec le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) ;
- la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) pour la balance des paiements et la situation monétaire ;
- la DGB, la DGPD et l'INSAE.

Ledit comité étudie la projection des grands agrégats, les données du secteur réel, la monnaie et le commerce extérieur, indispensable à l'élaboration du cadrage macroéconomique.

En effet, le cadrage macroéconomique est caractérisé de recettes et de dépenses par le biais des séries statistiques des régies financières (Douane, Administration des Impôts et Trésor Public) et des paramètres économiques réalistes compatibles avec des objectifs macroéconomiques favorables à une croissance soutenable. Ceci permet de fixer la masse globale des dépenses publiques dans la limite des recettes attendues, ce qui débouche sur l'élaboration de la NOE.

Il est à noter que l'existence d'un cadre de concertation, le Comité PIB-TOFE, est à saluer car il définit les destinations à donner aux prévisions budgétaires.

8- Réalisation de NOE du BGE

La note d'orientation économique (NOE) du BGE et la Note d'Orientation du Programme d'Investissement Public (NOPIP) constituent la première étape vers l'élaboration du BGE. La NOE décrit l'évolution de la conjoncture nationale ainsi que les perspectives attendues de la mise en application de l'orientation globale (Bénin-Alafia 2025, les OSD, la SCRIP, le projet de société du chef de l'Etat etc.). Elle se base sur le cadre macroéconomique et permet au gouvernement de se faire une idée pour le compte de l'année à venir, des atouts et contraintes de sa politique économique et des ressources auxquelles il peut prétendre dans le cadre de la réalisation des objectifs inscrits au programme d'action du Gouvernement.

Pour ce faire, il est procédé à l'analyse des évolutions récentes observées au plan international, régional et sous régional ainsi que leurs répercussions sur l'activité économique nationale.

Sur la base des résultats de cette analyse dans laquelle est intégrée l'évolution des principales devises ainsi que des coûts de certaines matières premières, la note renseigne sur :

-les agrégats macroéconomiques dont les taux de croissance du PIB, d'inflation à réaliser ;

-trois scénarios en général de TOFE prévisionnels qui permettront de retenir pour les trois années à venir un CDMT glissant afin de contenir les projections de dépenses dans des proportions réalistes. **Il en découle que le projet du BGE s'élabore suivant une orientation économique bien définie.**

B-Description du rôle de la DGB

La DGB, dans sa mission traditionnelle de préparation du BGE, effectue des allocations budgétaires qui constituent une activité technique à laquelle elle ne peut se dérober. Cette activité consiste à mettre à la disposition des Ministères et Institutions de l'Etat des enveloppes budgétaires et préciser les dispositions à observer dans le cadre de la formulation des propositions budgétaires de leurs départements respectifs. Elles se font au moyen du Cadre de Dépenses à Moyen Terme, une innovation majeure de la réforme budgétaire « PERAC ».

Il s'agit pour nous ici de présenter, dans un premier temps, le cadre de dépenses à moyen terme et, dans un second temps, les facteurs déterminants des allocations budgétaires.

1- Elaboration du CDMT

Le CDMT est un instrument destiné à assurer le lien entre les priorités gouvernementales, les programmes sectoriels et le budget sur une période de trois ans. Il peut être défini comme un processus de planification financière et de préparation du budget visant à allouer des ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline par secteur.

En effet, saisis de la note d'orientation adoptée en Conseil des Ministres, les services de la Direction de la Préparation du Budget sollicitent également de la part de certaines structures telles que la Caisse Autonome d'Amortissement,

le Fonds National des Retraites du Bénin, le Fonds Routier et la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers, des renseignements sur d'autres ressources attendues, dont notamment les promesses fermes d'apports extérieurs.

Sur la base du montant total de ces ressources prévisionnelles pour l'année à venir et leur projection sur les deux années qui suivent, ces services fixent dans des proportions réalistes, la masse globale des dépenses publiques. En conséquence, la DGB élabore et soumet à l'appréciation du Ministre chargé des Finances la matrice du BGE de même qu'un premier CDMT global pour les trois prochaines années.

Ce CDMT global qui traduit l'évaluation monétaire des besoins de toute l'administration publique, est réparti en enveloppes budgétaires sectorielles en terme de dépenses par Ministère et Institution de l'Etat, en fonction du degré de priorité accordé à chacun de ces derniers et par rapport aux objectifs que se propose d'atteindre le gouvernement à travers son Plan Stratégique de Développement (PSD) et les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), etc. En conclusion, **le CDMT permet aux unités et départements dépensiers de suivre une discipline budgétaire.**

Toutefois, la non dynamisation du cadre technique de concertations pour l'étude et le chiffrage exhaustif des coûts des programmes sectoriels entraînent, à l'exécution, **le recours excessif aux charges non réparties gérées par la DGB et surtout la mise en œuvre précoce des moyens de régulation budgétaire (réallocations de crédits).**

2- Octroi des allocations budgétaires

Les facteurs déterminants des allocations budgétaires dépendent de la nature des dépenses. Au nombre des dépenses à engager, nous pouvons citer :

➤ Les dépenses de personnel (La masse salariale)

Elle constitue un facteur très important et très déterminant aussi bien dans la dynamique des allocations budgétaires que dans le processus d'élaboration du BGE. Il s'agit de l'ensemble des rémunérations versées aux agents de l'Etat et des accessoires y afférents. Elle se détermine à partir de la confection des états d'effectifs de chaque ministère c'est-à-dire le récapitulatif des états numériques et nominatifs de leur personnel et comportant les grades de chaque agent. Elle consiste en un recensement des agents régulièrement recrutés et employés dans les services publics par la collecte et l'exploitation des fiches individuelles de salaires du mois par les services compétents de chaque Ministère et Institution. Sur cette base, on évalue les dépenses de personnel à engager durant les l'année à venir.

Ces dépenses de personnel amendées par l'incidence financière des départs à la retraite, de l'enveloppe réservée aux recrutements et des changements d'indice attendus (avancements, promotions, reclassements), permet d'obtenir la masse salariale.

Il faut donc noter que cette technique de détermination de la masse salariale ne permet pas une évaluation exhaustive de l'incidence financière des différents glissements notamment :

- Avancements année (n+1) – avancements année (n) : glissements - avancements ;
- Promotions année (n+1)-promotions année n : glissements-technicités ;
- Recrutements année (n+1)-départs année (n+1) ;
- L'incidence des reclassements.

Ceci entraîne, par conséquent, **la non maîtrise de la masse salariale.**

De même, les états d'effectifs adressés à la DGB par les Ministères et Institutions programment à tort des départs à la retraite et comportent des grades

erronés. Il s'en dégage **une absence de fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs.**

Mais, on observe qu'au cours de l'exécution budgétaire, la DGB procède à des corrections (rétablissements ou annulations) dues aux mauvaises imputations et liquidations des salaires, suite aux réclamations et plaintes des agents de l'Etat. Il s'en suit qu'il y a **une absence de suivi de l'exécution de la masse salariale.**

➤ Les autres dépenses de fonctionnement

Elles permettent aux structures de l'Etat de faire face aux dépenses d'achats de biens et services, d'entretien et de maintenance des équipements, à certaines dépenses de services etc. Au titre de cette catégorie de dépenses, les ministères ont tendance à surestimer les enveloppes et par conséquent ne tiennent pas compte des besoins réels. Cette situation se justifie par les biens et matériels qu'on retrouve en stock dans les magasins, lesquels ne répondent pas aux problèmes quotidiens de fonctionnement de ces services. Il en découle donc **une tendance de surestimation des enveloppes budgétaires destinées au fonctionnement des Services.**

➤ Les dépenses d'investissements

On distingue deux types de dépenses d'investissement à savoir :

- les investissements financés sur ressources intérieures
- les investissements financés sur ressources extérieures

❖ les investissements financés sur ressources extérieures

La détermination des enveloppes concernant les dépenses financées sur ressources extérieures se fait de concert avec la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) de chaque Ministère et la CAA. Ces services techniques sont les seuls à avoir des informations fiables sur la durée de vie des

projets et les financements attendus, chaque année, des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) que ce soit sur prêts ou sur dons. La CAA est également censée avoir ces informations surtout en ce qui concerne les prêts car c'est elle qui, au nom de l'Etat, s'occupe entre autres de leur remboursement.

Les informations collectées auprès de ces structures rapprochées des priorités retenues par le Conseil des Ministres, des objectifs de la SCRP, des OMD et des engagements vis-à-vis des PTF, permettent donc de retenir, par Ministère, des enveloppes destinées aux dépenses financées sur ressources extérieures définies dans les CDMT sectoriels.

Une fois ces enveloppes sectorielles déterminées par ministère, ces derniers procèdent au choix des projets et programmes jugés prioritaires à inscrire, au titre de l'année concernée.

Au niveau national, c'est la CAA qui s'occupe du suivi des prêts-projets. Aucune disposition ne fait obligation à la CAA de faire le suivi des dons-projets. Les Ministères bénéficient de la part des PTF des appuis budgétaires pour le financement des projets d'investissement sociocommunautaires, notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique, eau et assainissement, de la décentralisation etc. Ces appuis budgétaires ne sont ni négociés par la CAA, ni mobilisés par celle-ci. Ils font l'objet d'accord de financement conjointement signé le ou les PTF concerné (s) et le gouvernement du Bénin. Leur mobilisation est réalisée par la Direction Générale du Budget, sur émission d'un ordre de recette (OR) à l'encontre du ou des PTF, signataire (s) de l'accord de financement. Les encaissements sont effectués par la DGTCP dans un compte spécial ouvert à la BCEAO sur la demande du Receveur Général des Finances/DGTCP. Il y a lieu de souligner que ces appuis budgétaires sont octroyés par les PTF sous forme de dons ou de prêts. A titre d'exemple, les Pays-Bas ont alloué au profit des Ministères chargés de l'Eau et de la Santé, un appui budgétaire d'un montant de 35,7 milliards de FCFA dans

le cadre du financement du Programme Pluriannuel Eau et Assainissement (PPEA) ; c'est aussi le cas de l'Union Européenne qui alloue d'importants appuis budgétaires pour soutenir le renforcement institutionnel ainsi que le secteur de la décentralisation au Bénin. Enfin, il convient de préciser qu'à l'étape actuelle, le SIGFIP ne retrace ni les ressources intérieures, ni les ressources extérieures dont les appuis budgétaires. On n'y trouve que les crédits budgétaires. On peut en conclure qu'il se pose **un problème d'exhaustivité et de traçabilité aussi bien des ressources intérieures que des ressources extérieures destinées à financer le Budget Général de l'Etat.**

Par ailleurs, la mobilisation, chaque année, des tranches annuelles attendues des partenaires est fonction de la conjoncture économique que vivent ces derniers. On peut donc conclure qu'il existe **des problèmes de prévisibilité des ressources extérieures.**

Le tableau ci-dessous présente les prévisions et réalisations des ressources extérieures sur les cinq dernières années.

Tableau n°1 : tableau des ressources extérieures

(en millions de francs CFA)

Nature des Ressources extérieures	2010			2011			2012		
	Prévisions	Réalisations	Taux (%)	Prévisions	Réalisations	Taux (%)	Prévisions	Réalisations	Taux (%)
Prêts	105595	56793.5	53.8	76912	43393.4	56.4	53306	38184.3	71.6
Dons	84246	19167.0	22.8	92506	46251.7	50.0	93466	29486.8	31.5
Total	189841	75960.5	40.0	169418	89645.51	52.9	146772	67671.1	46.1

Sources : CAA et ST/CSPEF

Il ressort de l'analyse de ce tableau que, sur les trois dernières années, le niveau de mobilisation des prêts et des dons est relativement faible. Ce diagnostic laisse entrevoir aussi bien la non crédibilité des prévisions de ressources extérieures que des difficultés liées à la mobilisation de ces ressources.

❖ Les Investissements financés sur ressources intérieures

Ils sont effectués sur le Budget National et leur montant est déterminé dans le CDMT global. Pour avoir l'enveloppe de cette catégorie de dépenses, on se réfère au TOFE prévisionnel. Son montant est déterminé par les services techniques de chaque ministère sectoriel sur la base des priorités sectoriels et des projets ouverts mais non encore bouclés. Dans la pratique, on constate que les travaux ouverts durant les exercices écoulés ne sont pas pris en compte, de façon exhaustive, dans les prévisions budgétaires. Cette situation donne naissance à des décomptes qui constituent les créances des entrepreneurs, des prestataires sur l'Etat. Pour qu'on parle de décompte, il faut que :

- le contrat du marché soit signé en bonne et due forme et matérialisé par un support qui peut être un attachement, un bon de livraison, un PV de réception provisoire ou définitive ;
- le constat du service réalisé soit fait ;
- un document sous-tende cette réalisation.

Les décomptes sur les PIP peuvent prendre plusieurs formes. Il peut s'agir :

- des paiements attendus de l'exécution des marchés approuvés par le MEF ;
- des factures d'avances de démarrage ;
- des paiements résultant de l'exécution des contrats signés par l'ordonnateur délégué et visé par le Délégué du Contrôleur Financier.

Cette situation est due au fait que les Ministères sectoriels, en cours d'année, ne font pas un compte rendu fiable des décomptes existants pour leur prise en compte effective dans les prévisions budgétaires, lors des séances de pré-arbitrage interministériels. De même, les changements de dirigeants ou de responsables observés à la tête de certaines structures obligent les gestionnaires de crédits entrants à faire exclusivement face aux engagements liés aux marchés qu'ils ont eu à conclure oubliant ainsi la notion de continuité de l'administration. Cette situation ne permet pas une planification conséquente de l'apurement de ces dettes et handicapent ainsi la gestion optimale des décomptes. On peut donc conclure qu'il existe **une absence de programmation et de budgétisation des décomptes.**

II- Inventaire des éléments de l'état des lieux

Il est présenté ici les éléments de l'état des lieux du processus d'élaboration des prévisions budgétaires de l'Etat.

A-Inventaire des atouts : forces et opportunités

Les forces et les opportunités liées au présent thème sont les suivantes :

- le caractère très salubre de la séance du lancement officiel de la NOE;
- la formation aide les agents à mieux s'approprier les outils et techniques de prévisions et à être plus performants ;
- la formation offre une vue globale de l'ensemble des politiques du Gouvernement et facilite la préparation des discussions avec les Ministères sectoriels ;
- les séances de synthèse et de finalisation constituent un aide-mémoire à tous les travaux abattus aux précédentes phases ;
- les échanges avec les institutions traduisent le souci d'assurer une cohérence entre les activités et les objectifs de développement ;

- le CDMT offre un cadre de référence, un répertoire de prévisions des dépenses ;
- la collecte des données permet de disposer des données nécessaires à la formulation des hypothèses ;
- l'existence d'un cadre de concertation ; le comité PIB-TOFE, est à saluer car il définit les destinations à donner aux prévisions budgétaires ;
- la phase d'étude des principaux documents de stratégie revêt une importance capitale car elle offre une vue globale des politiques du Gouvernement et facilite la préparation des discussions avec les Ministères sectoriels ;
- le CDMT permet aux Unités et Départements dépensiers de suivre une discipline budgétaire.

B- Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces

La liste des problèmes se présente comme suit :

- insuffisance de personnel qualifié pour répondre efficacement à l'ensemble des missions;
- insuffisance et inadéquation des séminaires de recyclage et de formation organisés ;
- absence d'équipements techniques appropriés pour accéder aux informations nécessaires sur internet ;
- Inexistence de manuels de procédures dans les structures de la DGAE ;
- non fiabilité des données recueillies auprès de certains Ministères et le secteur privé dans le cadre de l'élaboration du CDMT ;
- difficultés liées à l'exploitation optimale de l'outil de prévision MOSARE;
- recours excessif aux charges non réparties gérées par la DGB;

- mise en œuvre précoce des moyens de régulation budgétaire (réallocations de crédits) ;
- non maîtrise de la masse salariale ;
- absence de fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs;
- absence de suivi de l'exécution de la masse salariale ;
- tendance de surestimation des enveloppes budgétaires destinées au fonctionnement des Services ;
- problème d'exhaustivité et de traçabilité aussi bien des ressources intérieures que des ressources extérieures destinées à financer le Budget Général de l'Etat ;
- problèmes de prévisibilité des ressources extérieures ;
- absence de programmation et de budgétisation des décomptes.

Section2 : Ciblage de la problématique de l'étude

Dans cette section nous avons procédé d'une part, aux choix et à la spécification de la problématique retenue et, d'autre part, à la détermination de la vision globale de la problématique spécifiée.

Paragraphe1 : Spécification de la problématique retenue

I-Choix de la problématique retenue

Il s'agit de regrouper ici les problèmes identifiés par centre d'intérêt afin de pouvoir dégager les problématiques possibles, ensuite, de choisir parmi ces problématiques celle qui fera l'objet de notre étude et enfin de procéder à la formulation du sujet.

A- Regroupement des problèmes par centre d'intérêt

Sur la base des problèmes relevés, nous avons identifié trois (03) problématiques possibles, comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n°1 : Tableau des problèmes possibles

N°	Centre d'intérêt	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	Gestion des ressources Humaines et matérielles	<ul style="list-style-type: none"> -insuffisance de personnel qualifié pour répondre efficacement à l'ensemble des missions ; -insuffisance et inadéquation des séminaires de recyclage et de formation organisés ; -absence d'équipements techniques appropriés pour accéder aux informations nécessaires sur internet ; -Inexistence de manuels de procédure dans les structures de la DGAE ; 	Gestion non efficace des ressources humaines et matérielles	Problématique de la gestion efficace des ressources humaines et matérielles
2	Exécution du BGE	<ul style="list-style-type: none"> -recours excessif aux charges non réparties gérées par la DGB ; -mise en œuvre précoce des moyens de régulation budgétaire (réallocations de crédits) ; - absence de suivi de l'exécution de la masse salariale ; 	Exécution peu optimal du BGE	Problématique de l'exécution optimale du BGE
3	Prévision du BGE	<ul style="list-style-type: none"> -non fiabilité des données recueillies auprès de certains Ministères et le secteur privé dans le cadre de l'élaboration du CDMT ; -difficultés liées à l'exploitation optimale de l'outil de prévision MOSARE; -non maîtrise de la masse salariale ; -absence de fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs ; -tendance de surestimation des enveloppes budgétaires destinées au fonctionnement des Services - problème d'exhaustivité et de traçabilité aussi bien des ressources intérieures que des ressources extérieures destinées à financer le Budget Général de l'Etat ; -problèmes de prévisibilité des ressources extérieures ; -absence de programmation et de budgétisation des décomptes. 	Manque de sincérité des prévisions budgétaires de l'Etat	Problématique de la sincérité des prévisions budgétaires de l'Etat

Source : résultats de nos observations

B- Justification du choix de la problématique et formulation du sujet

Les différents problèmes identifiés, au cours de notre stage, laissent entrevoir que tous les centres d'intérêt débouchent sur des problématiques auxquelles les structures visitées devront faire face en vue d'améliorer le processus d'élaboration des prévisions budgétaires. Il s'agit de :

- la problématique de la gestion efficace des ressources humaines et matérielles (Problématique n°1) ;
- la problématique de l'exécution optimale du BGE (Problématique n°2) ;
- la problématique de la sincérité des prévisions budgétaires de l'Etat (problématique n°3).

Le choix de la problématique est fait en tenant compte de notre aptitude à mieux traiter le sujet mais également et surtout en tenant compte de la préoccupation actuelle des autorités en charge des prévisions budgétaires.

Sur cette base, la problématique n°1 relative à la gestion des ressources humaines et matérielles ne s'inscrit pas dans le cadre de notre domaine de formation. Alors il sera éliminé.

La problématique n°2 relative à l'exécution optimale du BGE a une importance très capitale. Mais elle a déjà fait l'objet de plusieurs thèmes de mémoire. Par conséquent, il sera purement et simplement écarté de notre étude.

Notre attention sera alors focalisée sur la troisième problématique n°3 (Problématique de la sincérité des prévisions budgétaires de l'Etat). Il est à rappeler que cette problématique se libelle à travers le problème général qu'est le manque de sincérité dans les prévisions budgétaires de l'Etat et par les problèmes spécifiques ci-après :

- non fiabilité des données recueillies auprès de certains Ministères dans le cadre de l'élaboration du CDMT ;

- difficultés liées à l'exploitation optimale de l'outil de prévision MOSARE;
- non maîtrise de la masse salariale ;
- absence de fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs ;
- tendance de surestimation des enveloppes budgétaires destinées au fonctionnement des Services ;
- problème d'exhaustivité et de traçabilité aussi bien des ressources intérieures que des ressources extérieures destinées à financer le Budget Général de l'Etat ;
- problèmes de prévisibilité des ressources extérieures ;
- absence de programmation et de budgétisation des décomptes.

C'est dans le souci de participer à la résolution de ces problèmes spécifiques qui sont les manifestations du problème général que nous avons choisi d'axer notre réflexion sur le thème : « **Contribution à la mise en œuvre du principe de sincérité dans les prévisions budgétaires de l'Etat** ».

II-Spécification de la problématique retenue

En matière de spécification de problématique, le principe est que :

- l'on ne résout pas un problème ne relevant pas de son domaine d'expertise ;
- l'on ne résout pas un problème ne présentant aucune complexité et
- l'on ne résout pas un problème déjà résolu de manière efficace.

Ainsi, les problèmes relatifs à la détermination de la masse salariale sont :

- la non maîtrise de la masse salariale ;
- l'absence de fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs ;

Ils seront fusionnés au profit du problème spécifique « **Prévisions non réalistes de la masse salariale du BGE** ».

De même, les problèmes liés à l'intervention des acteurs externes à la DGB et à la DGAE (patronat, ministères sectoriels et autres) et qui créent des difficultés d'appréhension et de synthèse fiables d'informations budgétaires concernent :

- la non fiabilité des données recueillies auprès de certains Ministères et le secteur privé pour l'élaboration du CDMT ;
- l'absence de programmation et de budgétisation des décomptes.

Ces problèmes qui entraînent des répercussions sur les prévisions budgétaires peuvent être regroupés sous le problème spécifique de « **la non fiabilité des données recueillies auprès des acteurs externes au MEF, lors des prévisions budgétaires** ».

Les problèmes relatifs à la mobilisation des ressources extérieures et au suivi de l'exécution des dépenses financières sur celles-ci concernent :

- problème d'exhaustivité et de traçabilité aussi bien des ressources intérieures que des ressources extérieures destinées à financer le Budget Général de l'Etat ;
- problèmes de prévisibilité des ressources extérieures.

Ces problèmes laissent entrevoir des difficultés lors des prévisions budgétaires. On peut les regrouper sous le problème spécifique de « **difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures** ».

Le problème relatif aux difficultés liées à l'exploitation optimale de l'outil de prévision MOSARE bien qu'étant pertinent peut se résoudre à travers une implication active des agents de la DGAE dans un processus de définition et d'application des réformes paramétriques adéquates du modèle de prévision actuellement utilisé. Le bon fonctionnement de cet outil de prévision étant une préoccupation partagée des acteurs et comptant alors sur leur bonne volonté, ce problème sera éliminé.

De même, le problème lié à la tendance de surestimation des enveloppes budgétaires destinées au fonctionnement des Services, bien qu'étant pertinent peut être résolu par la tenue rigoureuse de la comptabilité matière dans chacun des ministères.

En définitive, les problèmes spécifiques liés à notre problématique sont donc réduits au nombre de trois à savoir:

- Prévisions non réalistes de la masse salariale du BGE (Problème spécifique n°1) ;
- Non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF, lors des prévisions budgétaires (Problème spécifique n°2) ;
- difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures (Problème spécifique n°3) ;

Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique de l'étude

Elle consiste à exposer l'approche générique et la conception personnelle de résolution du problème général et des différents problèmes spécifiques. Ainsi, après avoir formulé le sujet, spécifié la problématique et retenu les problèmes spécifiques à résoudre, il convient de préciser la vision globale qui guidera l'analyse et la résolution des problèmes spécifiques et, par ricochets, celle du problème général identifié.

Le problème général se rapporte au manque de sincérité des prévisions budgétaires de l'Etat. Cette situation complexifie les opérations liées à l'exécution du Budget et handicape la réalisation des priorités de l'orientation globale de la politique économique du Gouvernement. La résolution de ce problème se fera par l'entremise d'une approche générique fondée sur la mise en place d'un cadre technique adéquat pour une élaboration plus crédible des prévisions budgétaires de l'Etat.

En ce qui concerne le problème spécifique n°1 qui est celui des prévisions non réalistes de la masse salariale, il est surtout symptomatique de la non maîtrise de la masse salariale ; ce qui, du coup, fait perdre beaucoup de ressources financières à l'Etat. Nous ferons donc, pour sa résolution, usage d'une approche générique fondée sur la mise en place des conditions et mécanismes de bonne gestion de la masse salariale.

Le problème spécifique n°2 est relatif à la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs extérieurs au MEF, lors des prévisions budgétaires. Cette situation rend difficiles les projections macroéconomiques et, par ricochets, empêche la réalisation de prévisions réalistes par la DGAE. Sa résolution fera recours à une approche générique fondée sur la mise en place d'un canal fiable et approprié de collecte et d'analyse des informations nécessaires aux prévisions macroéconomiques.

Enfin, le problème spécifique n°3 a trait aux difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures. Cette situation ne permet pas, d'une part, la prise en compte, de façon exhaustive, des ressources extérieures dans les prévisions budgétaires de l'Etat et, d'autre part, la traçabilité des informations y afférentes dans le SIGFIP lors de l'exécution. Pour sa résolution, il sera utilisé une approche générique fondée sur l'instauration d'un dispositif efficace de gestion participative des ressources extérieures en général et d'un mécanisme rigoureux de suivi de l'exécution des dons en particulier.

Les différentes approches génériques retenues sont résumées dans le tableau ci-après :

Tableau n°2 : synthèse des approches génériques

Niveaux d'analyse	Problèmes	Approches génériques applicables
Niveau général	Manque de sincérité des prévisions budgétaires de l'Etat	Approche générique fondée sur la mise en place d'un cadre technique adéquat pour une élaboration plus crédible des prévisions budgétaires de l'Etat.
Niveaux spécifiques	1 Prévisions non réalistes de la masse salariale	Approche générique basée sur la mise en place des conditions et mécanismes de bonne gestion de la masse salariale
	2 Non fiabilité des données recueillies auprès des acteurs extérieurs au MEF lors des prévisions budgétaires	Approche générique fondée sur la mise en place d'un canal fiable et approprié de collecte et d'analyse des informations nécessaires aux prévisions macroéconomiques
	3 Difficultés liées à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures	Approche générique fondée sur l'instauration d'un dispositif efficace de gestion participative des ressources extérieures et d'un mécanisme rigoureux de suivi de l'exécution des dons.

Source : réalisation personnelle

CHAPITRE DEUXIEME:
***APPROCHES THEORIQUES,
METHODOLOGIQUES DE L'ETUDE ET
PROPOSITIONS DE SOLUTIONS***

Dans ce chapitre, il sera question, dans un premier temps, de présenter les cadres théoriques et méthodologiques de l'étude, et dans un second temps, de procéder à la vérification des hypothèses et à la formulation des approches de solutions.

Section1 : Approches théoriques et méthodologiques de l'étude

La présentation du cadre théorique (Paragraphe1) précède celle de la méthodologie de l'étude (Paragraphe2).

Paragraphe1 : Présentation du cadre théorique de l'étude

Elle se focalisera d'abord sur les objectifs et hypothèses de l'étude (I), ensuite sur son tableau de bord (II) et enfin sur la revue de littérature (III).

I- Objectifs et hypothèses de l'étude

Avant de fixer les objectifs et de formuler les hypothèses, rappelons le problème général et les problèmes spécifiques s'y rapportant.

Le problème général identifié est celui du manque de sincérité des prévisions budgétaires de l'Etat. Les problèmes spécifiques y afférents sont :

- prévisions non réalistes de la masse salariale ;
- non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF, lors des prévisions budgétaires ;
- difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures.

A- Objectifs de l'étude

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

L'objectif général de notre étude est de contribuer à la mise en œuvre du principe de sincérité dans les prévisions budgétaires de l'Etat. Quant aux objectifs spécifiques, ils sont les suivants :

- proposer des solutions pour une détermination plus réaliste de la masse salariale ;
- rechercher les moyens de collecte de données fiables auprès des acteurs extérieurs au MEF ;
- proposer un dispositif convenable de gestion participative des ressources extérieures.

Ces objectifs ont orienté la formulation de nos hypothèses

B- Formulation des hypothèses

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

➤ Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est celui des prévisions non réalistes de la masse salariale. Nous avons identifié trois causes possibles à ce problème rangées par ordre croissant d'importance :

- non fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs ;
- défaut de concordance entre le fichier solde du MEF et le fichier carrière tenu par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP) ;
- absence d'un outil de programmation et de budgétisation de la masse salariale.

La non fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs pourrait, a priori, être à l'origine des prévisions non réalistes de la masse salariale. Mais elle ne nous paraît pas être la cause fondamentale dans la mesure où les états d'effectifs souffrent d'un problème d'actualisation. Et comme

chaque Ministère regorge d'agents spécialisés et qualifiés, un travail concerté et minutieux peut permettre, aux gestionnaires des ressources humaines, d'apurer leur fichier et de produire ainsi des états actualisés avec des agents réellement en position régulière et des grades fiables correspondants.

La prévision des dépenses de personnel dépend fortement des informations inhérentes à la carrière des agents. Toutefois, il a y lieu de souligner que les crédits budgétaires relatifs à la prévision de la masse salariale, ont un caractère évaluatif ; il en résulte la non maîtrise des prévisions de dépenses y relatives lors de l'élaboration du Budget Général de l'Etat. Il se pose alors des problèmes de non sincérité des crédits alloués aux dépenses de personnel dûs aux difficultés d'encadrement desdites dépenses qui subissent très souvent une tendance haussière au cours de l'exécution du Budget Général de l'Etat. Toutefois, avec l'opération de recensement-paiement des Agents Permanents de l'Etat, organisée au mois de Novembre 2013 par le Ministère de l'Economie et des Finances, on pourra connaître approximativement le niveau réel de la masse tout en ayant à l'idée qu'elle a un caractère flexible voire glissant ; ceci en raison des revendications syndicales intempestives. Ainsi, nous pouvons libeller l'hypothèse spécifique n°1 de la manière suivante : « **le caractère évaluatif des dépenses de personnel est à l'origine des prévisions non réalistes de la masse salariale** ».

➤ Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°2

Le problème relatif à la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF, lors des prévisions budgétaires peut avoir comme causes, les éléments d'appréciation ci-dessous énumérés.

- l'impréparation, le manque de planification de certains acteurs aux séances d'échanges avec la DGAE ;
- l'impact des décisions politiques ;

- l'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées.

L'impréparation, le manque de planification de certains acteurs aux séances d'échanges avec la DGAE auraient pu être à l'origine du problème relatif à la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF. En effet, certains cadres des Ministères et Institutions de l'Etat présentent certaines carences aux séances d'échanges et ne satisfont pas la DGAE au moment de la collecte des données indispensables aux projections macroéconomiques. Cependant, cette cause n'est pas la plus pertinente car elle peut être jugulée par l'instauration au sein de ces structures d'un mécanisme d'étude, de suivi et d'affectation des courriers de même que des séances de renforcement des capacités des agents de ces structures.

L'impact des décisions politiques ne semble pas non plus expliquer convenablement le problème relatif à la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF. Certaines décisions politiques obligent des responsables de l'administration publique à livrer des informations qui ne reflètent pas les statistiques réelles de la situation économique et patrimoniale nationale. Cet état de choses ne facilite pas souvent le traitement adéquat des données et les prévisions établies à la DGAE. Cette cause sera écartée car l'existence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées en constituerait une solution.

L'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées semble mieux expliquer le problème relatif à la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF. En effet, la mise en place d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées constituerait le gage d'une bonne formulation d'hypothèses surtout sur

l'environnement national. Elle permettrait donc la collecte de bonnes informations et, par voie de conséquence, l'élaboration de prévisions réalistes.

Eu égard à ce qui précède, nous pouvons formuler l'hypothèse n°2 de la manière suivante : **le problème relatif à la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF est dû à l'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées.**

➤ Causes et hypothèses liées au problème spécifique n°3

Au sujet des difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures, nous avons recensé trois causes possibles, à savoir :

- la lenteur des parlementaires pour l'autorisation de ratification des accords ;
- la complexité des procédures et retard dans la libération des ressources extérieures ;
- les conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures et l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons.

La lenteur des parlementaires pour l'autorisation de ratification des accords constitue une cause importante mais non suffisante pour justifier les difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures. En effet, ce sont les articles 144 et 145 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution du Bénin qui définissent les responsabilités et rôles de chaque acteur notamment le Législatif et l'Exécutif, dans la gestion des aides extérieures. C'est le Président de la République qui signe et ratifie les accords sur l'autorisation du Parlement. Dans la pratique, les débats parlementaires font souvent renvoyer cette autorisation à d'autres sessions parlementaires. Ce qui suscite ainsi une forte lenteur dans le traitement des dossiers. Cependant, cette

situation peut être palliée au moyen d'une politique de sensibilisation plus accrue de ces acteurs. Cette cause ne saurait donc être la plus plausible.

La complexité des procédures et le retard dans la libération des ressources extérieures pourraient justifier ce problème. En effet, chaque PTF utilise sa procédure pour libérer les fonds. Ceci entraîne, dans bien des cas, un encaissement hors délai desdites ressources. De même, le bénéfice effectif de ces ressources est fonction des problèmes économiques des pays donateurs. Une mauvaise situation économique peut donc impacter les prévisions ou les promesses faites au pays bénéficiaire et, par conséquent, aggraver le retard fréquemment observé. Cependant, la mise en application des conclusions issues de la Déclaration de Paris et une redéfinition des clauses des contrats ou accords remédieront à ce problème. Cette cause donc sera éliminée.

Enfin, les conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures, et l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons semblent mieux expliquer les difficultés liées à la prévisibilité, la mobilisation et au suivi des ressources extérieures. En effet, la mobilisation de ces ressources est souvent subordonnée au respect de certaines conditionnalités qui peuvent être liées soit à l'exécution intégrale des dépenses sociales prioritaires, soit aux normes communautaires, soit encore au déblocage du financement national en cas d'un projet cofinancé par un partenaire multinational. De même, la non association de la CAA et de certaines structures à la gestion des dons handicape la prévisibilité et la traçabilité des ces ressources.

Sur ce, nous pouvons formuler notre hypothèse comme suit : **les difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures sont dues aux conditions de jouissance contraignantes desdites ressources**

ainsi qu'à l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons.

➤ Hypothèse liée au problème général

Les causes spécifiques étant des manifestations de la cause générale, nous avons pu trouver une cause générique qui domine toutes les causes spécifiques identifiées. Il s'agit de l'hypothèse spécifique n°1 suivant laquelle « le caractère évaluatif des dépenses de personnel est à l'origine des prévisions non réalistes de la masse salariale ».

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 sont résumés dans le tableau de bord de l'étude

II- Tableau de bord de l'étude

C'est le tableau qui permet d'avoir une vue synoptique de la réflexion menée jusqu'à la formulation des hypothèses. Il se présente comme suit :

Niveau d'analyse		problématique	Objectifs	Causes Supposées	Hypothèses
Niveau général		Manque de sincérité des prévisions budgétaires de l'Etat	contribuer à la mise en œuvre du principe de sincérité dans les prévisions budgétaires de l'Etat	-	-
N I V E A U X S P E C I F I Q U E S	1	Prévisions non réalistes de la masse salariale	Proposer des solutions pour une élaboration plus réaliste de la masse salariale	Le caractère évaluatif des dépenses de personnel	Les prévisions non réalistes de la masse salariale sont dues au caractère évaluatif des dépenses de personnel.
	2	Non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs extérieurs au MEF lors des prévisions budgétaires	Rechercher les moyens de collecte de données fiables auprès des acteurs extérieurs au MEF	L'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées	la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF, lors des prévisions budgétaires est due à l'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées.
	3	Difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures	Proposer un dispositif convenable de gestion participative des ressources extérieures.	les conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures en général et l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons en particulier	les difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures sont dues aux conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures et l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons.

Source : Résultat de nos observations.

III- Revue de littérature

La revue de littérature est un exercice qui permet dans le cadre de toute recherche, de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises à partir de la documentation mobilisée sur les problèmes en résolution.

Selon l'analyse d'un Expert en finances publiques, la sincérité dans les prévisions budgétaires est un outil indispensable à la modernisation du secteur public dans la mesure où elle est une des conditions essentielles de l'amélioration de son efficacité.

Pour **Michel BOUVIER** et **André BARILARI (la Loi Organique portant Loi de Finances et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat, LGDJ, 2010)**, la Loi Organique de 2001, déjà, est soucieuse d'assurer une meilleure transparence financière comme un principe budgétaire et comptable ainsi que selon une exigence de sincérité des lois de finances. Ainsi, le principe de sincérité apparaît comme un principe de plein rang du droit budgétaire incontestablement dégagé par la jurisprudence, formalisé, à **l'article 32 de la Loi Organique relative aux Lois des Finances en France (LOLF du 1^{er} août 2001)**. Cet article dispose que : « les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler ». On peut donc dire que selon cette disposition, les moyens pour lesquels une autorisation parlementaire est sollicitée doivent correspondre aux charges prévisibles.

Pour **Jean-Pierre CAMBY** (RFFP n°111-septembre 2010), à la lecture de cette décision, le principe de sincérité connaît trois types d'exigence à savoir les prévisions de recettes et de dépenses, il implique que les données soumises au parlement soient raisonnables et ne marquent pas de volonté de dissimulation. S'agissant de procédures d'affectation de recettes ou d'opérations financières

s'ajoute l'absence de détournement de ce principe. Enfin, s'agissant des lois de règlement, la sincérité impose en outre une vérité des comptes ex post.

Et c'est pour ces multiples raisons que **Jean-François JOYE (Revue Française de Finances Publiques n°111-septembre 2010, page 17-18)**, affirme que le principe de sincérité doit être hissé à sa juste place c'est-à-dire au faite des règles ou principe de notre droit financier : « ...c'est un principe cardinal, peut-être le plus fondamental en tant qu'il couronne l'édifice juridique financier et lui assure une unité conceptuelle...il a du sens et il donne du sens... ». Il s'en suit donc que c'est un principe qui est basé sur l'éthique, la morale et donne ainsi du sens à notre organisation sociale, à nos vies.

Pour **Marie-Christine ESCLASSAN (Revue Française de Finances Publiques n°111-septembre 2010, page 49)**, il existe un lien étroit entre sincérité et gouvernance financière ; les deux sont étroits et profonds car le besoin d'une information fiable, et donc sincère, est essentiel dans les conceptions de la gouvernance des systèmes quels qu'ils soient. L'exigence de la sincérité associe celle de la transparence. La logique de performance et de résultat qui imprègne désormais la plupart des systèmes financiers publics conduit à mettre l'accent sur la place fondamentale de l'information dans la gouvernance financière publique. Dans cette perspective, la qualité de l'information, et notamment sa fiabilité, revêt une importance capitale.

Les règlements européens sont les sources principales du principe de sincérité budgétaires en matière communautaire. Dans son paragraphe 3, le **règlement n°1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002** prévoit que l'établissement et l'exécution du budget doivent respecter les quatre principes traditionnels du droit budgétaire. Il y ajoute également cinq autres principes au rang desquels figurent les principes de vérité et de transparence qui traduisent la sincérité budgétaire, le principe de vérité signifiant l'imputation de toute recette

et de toute dépense sur une ligne budgétaire. La transparence, est, selon **Georges Kopits et Jon Craig** (rapport FMI 2012 Bénin) qui l'ont posé pour le FMI, un principe polyvalent dont l'un des aspects fondamentaux est « l'accès du public à l'information ». Ceci exprime l'importance de la publication d'informations complètes sur les finances publiques selon un calendrier dûment spécifié.

De même, le principe a été motivé par une influence croissante des normes internationales relatives à la transparence et à la bonne gouvernance budgétaires. En effet, la volonté des marchés et de prêteurs internationaux de disposer d'informations fiables, pertinentes, complètes ont amené à des exigences nouvelles en matière de sincérité et de transparence budgétaires. Et ce sont ces normes internationales qui ont conduit à ce que le Professeur **Michel Bouvier** qualifie de « Surveillance multinationale des finances publiques dans le cadre des sociétés complexes ».

Dans l'espace UEMOA, la consécration du principe de sincérité a été faite par la **directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009** portant loi de finances au sein de l'UEMOA. Selon l'article 30 de cette directive « les prévisions de ressources et de charges de l'Etat doivent être sincères. Elles doivent être effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi. ». Le principe ainsi évoqué peut être défini comme l'obligation de présenter des comptes ou un budget reflétant une image sincère et fidèle de la situation et des perspectives économiques et patrimoniales nationales au regard des informations dont dispose le gouvernement au moment de leur élaboration. Le principe de sincérité interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans la loi de finances et fait obligation de ne pas dissimuler des éléments financiers ou patrimoniaux.

Au Bénin, la loi n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances l'a également consacré en son article 8 alinéas 2 qui dispose « Les prévisions de ressources et de charges de l'Etat sont sincères. Elles sont effectuées avec réalisme et prudence, compte tenu des informations disponibles au moment où le projet de loi de finances est établi ». Par ailleurs, l'article 80 énonce l'aspect selon lequel, la Comptabilité Générale de l'Etat est sincère et reflète une image fidèle du patrimoine et de la situation financière de l'Etat. Le principe de la sincérité est donc un principe à la fois budgétaire et comptable.

Le principe de sincérité doit se refléter au niveau de toutes les dépenses publiques, comme la masse salariale. La masse salariale occupe une part prépondérante dans les dépenses courantes du BGE. La masse salariale traduit l'ensemble des dépenses liées aux rémunérations directes ou indirectes, versées aux fonctionnaires et agents de l'Etat telles que les traitements et salaires, les primes et indemnités, les impôts et taxes assis sur les rémunérations etc.

L'élaboration d'une prévision plus réaliste de la masse salariale est une étape essentielle vers la sincérité budgétaire. Or dans le contexte actuel, elle absorbe une part importante du budget comme en témoignent les statistiques présentées dans l'état des lieux. Elle représente près de 48% des recettes fiscales et excède ainsi la norme communautaire de 35%. Pour **Olivier Fremond**, représentant résident de la Banque Mondiale au Bénin, la masse salariale du Bénin a atteint un seuil critique qui inquiète de plus en plus les partenaires techniques et financiers (afrisop53.org) ; les causes profondes d'une telle situation sont identifiées par les auteurs à bien des niveaux. Pour **Iréné KOUPAKI dans son livret bleu lancé le 26 octobre 2013** au palais des congrès de Cotonou, « la hausse drastique de la masse salariale a été induite, d'une part par le reversement massif des enseignants et autres agents contractuels de l'Etat dans le fichier des agents permanents de l'Etat, et d'autre part par des primes fantaisistes accordées à ces derniers. Cette politique adoptée

par le Gouvernement a fait passer l'effectif de la fonction publique du simple au double mettant ainsi une forte pression sur les recettes publiques qui n'ont pas connu d'amélioration... ».

De façon générale, les difficultés liées aux prévisions des dépenses de personnel sont dues à la non maîtrise de la masse salariale. C'est dans cet ordre d'idées que, **Jeannot S. GNANSOUNOU**, dans son mémoire de fin de formation, ENAM, 2005, filière AFT, a fait comprendre que la non maîtrise des dépenses salariales de l'Etat est en partie imputable au système de rémunération des agents publics qui manque de sécurité. On constate que la plupart des pays africains n'ont pas un système d'informations efficace de gestion des ressources humaines. Or en l'absence d'un tel système, toute opération de réforme de la fonction publique ne peut avoir qu'une portée très limitée.

L'information, comme l'a dit un célèbre auteur, est le socle de la réussite de toute initiative, de toute entreprise et celui qui détient l'information a tout. Les données et informations sur le niveau de réalisation des activités d'un secteur économique revêtent une importance capitale en tant qu'elles permettent aux structures chargées de l'élaboration des prévisions budgétaires de faire des projections macroéconomiques atteignables ou réalisables. Or, comme il a été relevé dans l'état des lieux, les informations, les données et les statistiques recueillies auprès de certains Ministères, en l'occurrence celui de l'agriculture, sont biaisées.

Paragraphe2 : Méthodologie de recherche

Elle comprend une approche empirique et une approche théorique.

I-Approches empiriques de la méthodologie

Elles constituent les techniques de collecte, de dépouillement et de présentation des données retenues.

A- Technique de collecte des données

Notre enquête a pour objectif de mobiliser les données nécessaires pour vérifier les différentes hypothèses formulées dans notre travail de recherche. Ainsi, notre enquête nous permettra de voir si :

- l'absence d'un outil de budgétisation et de programmation de la masse salariale est à l'origine des prévisions non réalistes de la masse salariale ;
- le problème relatif à la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF est dû à l'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées ;
- les difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures sont dues aux conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures et à l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons.

La vérification de nos hypothèses nous amènera à effectuer une enquête par sondage à partir d'un questionnaire à l'endroit des différents acteurs chargés de l'élaboration du BGE d'une part, et des structures partenaires impliquées dans l'élaboration de ce document d'autre part. Ces acteurs constituent les éléments de la population mère. Elle est composée de tout le personnel de la DGB, de la DGAE, du CF, de la DGTCP, de la DGID, de la DGDDI, de la CAA, de la CSPEF et de certaines structures du Ministère du Plan. La population mère est estimée à 3000 agents.

Cependant, par souci de fiabilité des réponses, de la complexité des différentes questions abordées et surtout au regard des contraintes de délai et de disponibilité des enquêtés, l'échantillonnage a tenu compte du niveau de responsabilité des enquêtés. Elle sera constituée de 150 individus, acteurs des prévisions et de préparation du BGE. Il s'agit de 40 agents de la DGB, 40 agents de la DGAE, 25 agents du CF, 05 agents du CSPEF, 05 agents de la DGTCP,

05 agents de la DGID, 05 agents de la DGDDI, 20 agents de la CAA, 05 agents du ministère du Plan.

B- Technique de dépouillement et de présentation des données

Une fois le processus de mobilisation de données achevé, ces dernières feront l'objet de dépouillement manuel. La présentation des résultats obtenus à partir des recherches se fera en regroupant, par catégorie, les réponses semblables. Ces résultats seront présentés suivant la méthode de tri à plat.

II- Approches théoriques

Il s'agit de définir les normes ou repères d'observation des situations et les outils théoriques d'analyse des données collectées. Ce choix varie en fonction de chaque problème spécifique.

A- Choix d'une approche théorique liée au problème spécifique n°1 et norme d'amélioration de la situation

Pour analyser le problème spécifique n°1 : prévisions non réalistes de la masse salariale, nous avons choisi la théorie de **Nicolas UVA** qui préconise que : « Grâce à une gestion assez fine de la masse salariale, l'Etat va pouvoir orienter ses décisions stratégiques et tactiques et celles-ci auront un impact à court terme (dans le semestre ou l'année) mais également à moyen terme... ».

Comme norme d'amélioration, nous retenons l'élaboration de prévisions plus réalistes de la masse salariale.

B- Choix d'une approche théorique liée au problème spécifique n°2 et norme d'amélioration de la situation

En ce qui concerne l'approche théorique retenue par rapport à la non fiabilité des données recueillies auprès des acteurs externes au MEF, lors des prévisions budgétaires, nous retiendrons l'approche théorique de **Joseph CROUD**

(l'information, un outil précieux de développement, Paris, LGDJ, 2012, 194pages) pour lequel l'information éclaire et conduit à des actes concrets.

La norme d'amélioration est la collecte de données nécessaires à l'élaboration de prévisions plus réalistes.

C- Choix d'une approche théorique liée au problème spécifique n°3 et norme d'amélioration de la situation

Pour analyser le problème n°3 : difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures, nous retiendrons l'approche théorique d'Armand DJINKPOR. Pour cet auteur, une mobilisation efficiente des ressources extérieures passe par une responsabilisation plus accrue des acteurs en charge de la gestion des ces ressources.

Comme norme d'amélioration, nous retenons une bonne capacité de prévision, de mobilisation et de suivi des ressources extérieures.

D- Seuil de décision pour la vérification des hypothèses liées aux problèmes spécifiques

Concernant chaque problème spécifique, une question à trois items spécifiés et un item 'autres' (à préciser) a été posée aux enquêtés. Donc, une question posée aux enquêtés comporte trois items spécifiés. Si nous supposons que le poids total des items spécifiés est de 100%, le poids moyen sera alors 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%. 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 item non spécifier.

Section2: Vérification des hypothèses et approches de solutions

Comme dans toute recherche diagnostique, les résultats permettent de vérifier les hypothèses (Paragraphe1). Ainsi, peuvent se dégager, de façon

pertinente, des suggestions assorties de leurs conditions de mise en œuvre (Paragraphe2).

Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses

Les conditions de réalisation des enquêtes (I), la présentation et l'analyse des données mobilisées (II) et la vérification des hypothèses (III) sont les principaux points de ce paragraphe

I- Conditions de réalisation de l'enquête

A- Préparation et réalisation de l'enquête

Conformément aux approches empiriques retenues, nous avons élaboré le questionnaire de 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. Ce questionnaire a fait l'objet d'un test et a été corrigé par la suite en tenant compte des observations de personnes ressources. Nous avons également eu des entretiens avec certains acteurs.

Les enquêtes interne et externe, dans le cadre de notre étude, ont été réalisées durant la période du 1^{er} au 25 novembre 2013. Pendant cette période, nous avons administré le questionnaire de notre étude à l'échantillon retenu et eu des entretiens avec plusieurs responsables de la DGAE, de la DGB, du CF, de la CAA...

B- Difficultés rencontrées et limites des données

Diverses difficultés ont été rencontrées, lors de la réalisation des enquêtes. Nous avons, par exemple, été confrontés à des réticences de la part de certaines personnes que nous avons approchées. Mais la difficulté majeure était liée au fait que beaucoup de personnes se sont abstenus de se prononcer sur le caractère sincère ou non du BGE. Quant aux limites des données recueillies,

elles sont liées à la marge d'erreurs pouvant provenir de la négligence ou de la méfiance des enquêtés.

Toutefois, ces difficultés et limites ne sont pas de nature à remettre en cause le caractère scientifique et technique des résultats que nous présenterons.

II-Présentation et analyse des données

Le questionnaire ayant été validé et administré, il s'agit maintenant de présenter les résultats de l'enquête en tenant compte de chacun des problèmes spécifiques en résolution et de procéder à l'analyse des données.

A- Présentation et analyse des données relatives aux prévisions non réalistes de la masse salariale

En ce qui concerne le problème spécifique n°1, un avis a été principalement demandé aux enquêtés : « qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine des prévisions non réalistes de la masse salariale du Budget Général de l'Etat ? ». Les réponses des enquêtés sont consignées dans le tableau suivant :

Tableau n°4 : Répartition des données d'enquête relatives aux prévisions non réalistes de la masse salariale du Budget Général de l'Etat .

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Non fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs	24	16
Défaut de concordance entre le fichier solde du MEF et le fichier carrière tenu par le MTFP	21	14
le caractère évaluatif des dépenses de personnel	80	53
Autres (non maîtrise des différents facteurs déterminants de la masse salariale)	25	17
Totaux	150	100

Source : résultats de nos enquêtes

L'analyse de ces résultats révèle que :

- 16% des enquêtés pensent que les prévisions non réalistes de la masse salariale sont dues à la non fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs des Ministères et Institutions de l'Etat ;
- 14% des enquêtés déclarent que les prévisions non réalistes de la masse salariale s'expliquent par le défaut de concordance entre le fichier solde du MEF et le fichier carrière tenu par le MTFP ;
- 53% des enquêtés estiment que le caractère évaluatif des dépenses de personnel explique les prévisions non réalistes de la masse salariale ;
- 17% des enquêtés penchent pour d'autres raisons que nous avons regroupées sous l'appellation générique de : « non maîtrise des différents facteurs déterminants de la masse salariale ».

A- Présentation et analyse des données relatives à la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF, lors des prévisions budgétaires

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 la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au Ministère de l'Economie et des Finances ? ». Les réponses à cette question sont rapportées dans le tableau ci-après :

Tableau n°5 : Répartition des données d'enquête relatives à la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
L'impréparation, le manque de planification de certains acteurs aux séances d'échanges avec la DGAE	32	21
L'impact des décisions politiques	14	09
L'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées	53	35
Autres : difficultés pour l'INSAE de produire aux sectoriels des données désagrégées pour une bonne analyse diagnostique de leur secteur.	51	34
Totaux	150	100

Source : résultats de nos enquêtes

Du tableau présenté ci-dessus, nous déduisons que :

- 21% des enquêtés pensent que L'impréparation, le manque de planification de certains acteurs aux séances d'échanges avec la DGAE expliquent la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF ;
- 9% des enquêtés estiment que c'est l'impact des décisions politiques qui est à l'origine de la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF ;
- 35% des enquêtés trouvent que c'est plutôt l'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées qui est à l'origine de la non

fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF ;

- 34% des enquêtés évoquent d'autres raisons que nous avons regroupées sous l'appellation générique suivante : « difficultés pour l'INSAE de produire aux sectoriels des données désagrégées pour une bonne analyse diagnostic de leur secteur ».

B- Présentation et analyse des données relatives aux difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures

Nous avons fait cas, dans notre état des lieux, des difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures. Suite à ce problème, l'hypothèse spécifique n°3 a été formulée et une question de notre questionnaire a été consacré à sa vérification : « Quelle est, selon vous la cause des difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures ? ». Les réponses recueillies se présentent comme ci-après :

Tableau n°6 : Répartition des données d'enquête relatives aux difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures

Modalités	Effectifs	Fréquences relatives (%)
Lenteur des parlementaires pour l'autorisation de ratification des accords	19	13
Complexité des procédures et retard dans la libération des ressources extérieures	53	35
Conditions de jouissance contraignantes des ressources extérieures et absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons	57	38
Autres (la non maîtrise par les acteurs des procédures de mobilisation).	21	14
Totaux	150	100

Source : résultats de nos enquêtes

L'analyse de ces résultats révèle que :

- 13% des enquêtés estiment que la lenteur des parlementaires pour l'autorisation de ratification des accords justifie les difficultés liées à la prévisibilité, la mobilisation et au suivi des ressources extérieures ;
- 35% des enquêtés trouvent que les difficultés liées à la prévisibilité, la mobilisation et au suivi des ressources extérieures sont dues à la Complexité des procédures et au retard dans la libération des ressources extérieures ;
- 38% des enquêtés, par contre, avancent que ce sont les conditions de jouissance contraignantes des ressources extérieures et l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons qui est à l'origine des difficultés liées à la prévisibilité, la mobilisation et au suivi des ressources extérieures ;
- 14% des enquêtés évoquent d'autres raisons que nous avons regroupées sous l'appellation générique suivante : « la non maîtrise par les acteurs des procédures de mobilisation ».

Les données étant présentées et analysées, il s'agira maintenant d'établir le diagnostic, ce qui nous permettra de fixer, de façon définitive, les causes réelles se trouvant à la base des problèmes.

III- Estimation du niveau de vérification des hypothèses et établissement du diagnostic

A- Vérification des hypothèses

La vérification des hypothèses se fera conformément au seuil de décision préalablement retenu. Il s'agit donc de retenir toute cause ayant un poids supérieur à 33,33%.

1- Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n°1

Les données quantitatives recueillies et qui ont servi de base à notre analyse révèlent que les prévisions non réalistes de la masse salariale du BGE sont dues:

- la non fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs (avec un taux de 16%) ;
- le défaut de concordance entre le fichier solde du MEF et le fichier carrière tenu par le MTFP (avec un taux de 14%) ;
- le caractère évaluatif des dépenses de personnel (avec un taux de 53%) ;
- la non maîtrise des différents facteurs déterminants de la masse salariale et de leur évolution (avec un taux de 17%).

Ainsi, les items n°3 et n°4 ont pu réunir un poids supérieur à 33,33%.

Notre hypothèse spécifique n°1 selon laquelle le caractère évaluatif des dépenses de personnel **est à l'origine des prévisions non réalistes de la masse salariale du BGE est vérifiée.**

2- Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n°2

De l'analyse des données mobilisées, il ressort que la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF lors des prévisions budgétaires s'explique par :

- l'impréparation, le manque de planification de certains acteurs aux séances d'échanges avec la DGAE (avec un taux de 21%) ;
- l'impact des décisions politiques (avec un taux de 9%) ;
- l'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées (avec un taux de 35%) ;

- les difficultés pour l'INSAE de produire aux sectoriels des données désagrégées pour une bonne analyse diagnostic de leur secteur (avec un taux de 34%).

En nous référant au seuil de décision retenu, nous remarquons que les deux derniers items ont pu enregistrer un poids supérieur à 33,33%.

Par voie de conséquence, l'hypothèse spécifique n°2 selon laquelle **l'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées est à l'origine de la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF, lors des prévisions budgétaires**, n'est pas totalement vérifiée.

3- Degré de vérification de l'hypothèse spécifique n°3

L'analyse des informations se rapportant au problème spécifique n°3 révèle que les difficultés liées à la prévisibilité, la mobilisation et au suivi des ressources extérieures sont dues :

- à la lenteur des parlementaires pour l'autorisation de ratification des accords (avec un taux de 13%) ;
- à la complexité des procédures et retard dans la libération des ressources extérieures (avec un taux de 35%) ;
- aux conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures, en général et absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons en particulier (avec un taux de 38%) ;
- la non maîtrise par les acteurs des procédures de mobilisation (avec un taux de 14%).

L'hypothèse spécifique n°3 selon laquelle les difficultés liées à la prévisibilité, la mobilisation et au suivi des ressources extérieures sont dues aux

conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures et à l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons, n'est pas totalement vérifiée.

B- Synthèse du diagnostic

1- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°1

La vérification de l'hypothèse spécifique n°1 nous permet de retenir définitivement que le caractère évaluatif des dépenses de personnel est à **l'origine des prévisions non réalistes de la masse salariale du BGE.**

2- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°2

La non-vérification de l'hypothèse spécifique n°2 nous conduit à la reformuler. Nous retiendrons définitivement que **l'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées et les difficultés pour l'INSAE de produire aux sectoriels des données désagrégées pour une bonne analyse diagnostique de leur secteur expliquent la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF lors des prévisions budgétaires.**

3- Elément du diagnostic lié au problème spécifique n°3

La vérification de l'hypothèse spécifique n°3 nous permet de retenir définitivement que **les difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures sont dues à la complexité des procédures des bailleurs de fonds, les conditions de jouissance contraignantes des ressources extérieures et l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons.**

Paragraphe2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre

Les causes se trouvant réellement à la base des problèmes étant identifiées, nous proposerons des solutions et envisagerons les conditions de leur mise en œuvre.

I- Approches de solutions

A- Propositions de solutions au problème de prévisions non réalistes de la masse salariale

Rappelons que le diagnostic établi retient l'absence d'un outil de budgétisation et de programmation de la masse salariale de même que la non maîtrise des différents facteurs déterminants de la masse salariale comme cause des prévisions non réalistes de la masse salariale. Pour une meilleure budgétisation, programmation et maîtrise de la masse de la salariale, il est indispensable de mener les actions suivantes :

- faire élaborer par les DRH des états d'effectifs fiables ;
- créer un fichier unique des agents de l'Etat ;
- mettre en place un outil de budgétisation et de programmation de la masse salariale capable de faire des simulations avec effet sur la pluri annualité. En effet, sur la base de l'effectif actualisé des agents permanents et contractuels de l'Etat, appuyé des informations fournies par le fichier unique sur chaque agent et de l'incidence financière donnée par le GVT, cet outil permettra de :
 - faire des projections de masses salariales sur plusieurs années, ce qui va amenuiser les difficultés enregistrées, chaque année, pour l'évaluation de cette catégorie de dépenses ;
 - de mener véritablement une politique de masse salariale ;
 - de mieux planifier le paiement de ces dépenses dans le temps et d'éviter ainsi les accumulations d'arriérés salariaux ;

- disposer d'un schéma d'emploi pour l'évaluation de l'incidence financière donnée par le GVT ;
- créer une interface ou un réseau de gestion conjointe des effectifs entre le MTFP et les autres Ministères et Institutions de l'Etat pour leur mise en adéquation avec le fichier unique des Agents de l'Etat.
- faire élaborer par les DRH des états d'effectifs fiables. A cet effet, il est à préconiser que les DRH, avant de produire ces états, organisent des tournées dans tous les services qui leur incombent afin de contrôler les présences, les positions et les grades de chaque agent. Les états d'effectifs permettent d'abord de connaître l'effectif de chaque ministère et institution de l'Etat au 1^{er} janvier de chaque année. Ils permettent ensuite de connaître la position de chaque agent de l'Etat (les agents en fonction dans leur structure respective, en détachement, en disponibilité, décédés, admis à la retraite...). Ils constituent enfin un outil d'évaluation de la masse salariale.

B- Propositions de solutions au problème de la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF, lors des prévisions budgétaires

Deux causes sont principalement à l'origine de ce problème : l'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées et les difficultés pour l'INSAE de produire aux sectoriels des données désagrégées pour une bonne analyse diagnostique de leur secteur. Des réformes doivent donc être engagées tant au niveau de l'INSAE qu'au niveau de la DGAE en vue de corriger ce problème. A cet effet, nous proposons les mesures qui suivent :

➤ Au niveau de l'INSAE

L'INSAE, est la structure chargée de faire des statistiques et des analyses économiques. En tant que tel, elle doit produire aux sectoriels les données nécessaires dont ils ont besoin pour une bonne analyse diagnostique de leur secteur. Pour y parvenir, **l'INSAE doit disposer d'une base de données pouvant lui permettre de produire, en temps réel, des statistiques fiables aux sectoriels.** Ceci aidera ces derniers à faire une bonne analyse diagnostique et à fournir, lors des échanges avec la DGAE, des informations utiles pour des projections économiques conséquentes.

De même, pour l'opérationnalisation de ces réformes, **l'INSAE devra solliciter la dotation d'une rubrique budgétaire auprès du MEF** en vue d'atteindre cet objectif.

➤ Au niveau de la DGAE

La DGAE est la structure chargée de faire les prévisions budgétaires au moyen du MOSARE. Ces prévisions ne peuvent être réalistes que lorsque les hypothèses formulées à partir des données et informations collectées tant sur l'environnement national qu'international sont fiables. Mais dans la pratique, la DGAE est confrontée à certaines difficultés liées à la fiabilité des données collectées auprès de certains acteurs. Pour y remédier, nous proposons, **aux fins d'appuyer le travail abattu par les DPP, la mise en place, dans chaque ministère, d'un dispositif composé, entre autre, d'une équipe de cadres techniciens (statisticiens planificateurs, économètres...), capables de procéder à l'analyse du bien-fondé des données collectées par cette structure.**

C- Propositions de solutions aux difficultés liées à la prévisibilité, la mobilisation et au suivi des ressources extérieures

Conformément au diagnostic établi, ce sont la complexité des procédures et le retard dans la libération des ressources extérieures de même que les conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures, l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons qui sont à l'origine des difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures. Nos propositions consisteront en un assouplissement des procédures et des conditionnalités de certains bailleurs aux fins de réduire le retard observé dans la libération des fonds. De la même manière, des propositions seront faites pour combler le vide juridique qui caractérise la gestion des dons. Elles iront à plusieurs endroits :

➤ Pour la complexité des procédures et le retard dans la libération des ressources extérieures

D'abord, avant de formuler des propositions à ce niveau, il importe de faire remarquer la lenteur observée au niveau du parlement pour l'autorisation des accords. Conformément aux articles 144 et 145 de la constitution, le Président de la République signe et ratifie les accords sur l'autorisation du parlement. Pour éviter la lenteur au niveau de l'Institution parlementaire, **il faut faire adopter une loi faisant obligation à l'assemblée nationale d'examiner en procédure d'urgence les autorisations de ratification dans les délais requis.**

Pour la complexité des procédures de certains bailleurs de fonds, **il faut parvenir, sous peu, à l'application des décisions du club de Paris notamment l'alignement des procédures.** Donc, le respect par les PTF, de la déclaration de Paris, contribuerait à améliorer l'efficacité dans la mobilisation des ressources extérieures et à réduire les retards observés. De même, il faut :

- veiller à traiter les dossiers avec diligence lors de la ratification ;
- traiter diligemment les dossiers de la CAA au niveau du cabinet du MEF
- choisir de façon objective et à temps les responsables des projets sur la base du profil du poste pour la mise en place de l'Unité de Gestion des Projets (UGP). Toutes ces précautions permettront de réduire sensiblement le retard observé dans la libération des ressources extérieures.

➤ Pour les conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures, l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons

D'abord, il faut :

- solliciter un allègement des conditionnalités de jouissance des ressources extérieures auprès des bailleurs de fonds;
- prendre toutes les dispositions pour satisfaire aux conditionnalités des premiers décaissements conclus lors des négociations;
- réglementer la procédure de mobilisation et d'exécution des dons;
- mettre en place au MEF une cellule de suivi des accords de crédits;
- mettre en place, au niveau de SIGFIP, un système de suivi de la gestion des dons-projets;
- assurer une meilleure coordination des structures étatiques chargées de la mobilisation de ces ressources;
- la traçabilité de ces ressources dans le système de gestion des finances publiques;
- assurer une meilleure programmation et budgétisation des contreparties des projets et programmes cofinancés.

II- Conditions de mise en œuvre

A- Conditions de mise en œuvre des propositions de solutions liées prévisions non réalistes de la masse salariale

La mise en œuvre de ces propositions de solutions passera par :

- le Renforcement des capacités des acteurs de la chaîne des ressources humaines ;
- l'implication de la DGB dans tout processus décisionnel à incidence financière sur la masse salariale ;
- l'amélioration du système de contrôle et de gestion des effectifs des agents déjà en fonction par le recensement périodique desdits agents, le renforcement des contrôles, la responsabilisation des Gestionnaires de Ressources Humaines (GRH) des départements ministériels ;
- l'amélioration du processus de traitement et de contrôle de la paie par la décentralisation de la procédure et la déconcentration des services de la solde.

Cette politique permettra de :

- toucher réellement les agents en activité
- rationaliser les charges salariales ;
- détecter les agents fictifs ou en position irrégulière ;
- Faciliter l'actualisation du fichier unique ;

B- Conditions de mise en œuvre des approches de solutions au problème de la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF

Une bonne application des solutions proposées nécessite :

- la collecte par la DGAE des informations par secteur, par arrondissement, par commune ou par département ;
- le renforcement des capacités des acteurs aussi bien à l'INSAE qu'au niveau de la DGAE ;
- l'amélioration des conditions de travail des acteurs de l'élaboration des prévisions budgétaires de l'Etat.

C- Conditions de mise en œuvre des propositions de solutions liées aux conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures, à l'absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons

Pour une mise en œuvre efficace des propositions de solutions, il faut :

- sensibiliser les parlementaires sur la nécessité de voter une loi pour l'examen en procédure d'urgence des autorisations de ratification dans les délais requis.
- organiser des séminaires de sensibilisation, de formation et de recyclage des acteurs sur les procédures de mobilisation des ressources extérieures et les procédures d'exécution et de passation des marchés publics ;

CONCLUSION

Depuis quelques années, le droit budgétaire fait l'objet de multiples réformes au Bénin. Au rang de celles-ci figure la consécration des principes modernes des finances publiques dont la sincérité budgétaire. C'est un principe cardinal qui est basé sur l'éthique dont l'application rigoureuse permettra d'assainir quelque peu les finances publiques. Cependant, de nombreux problèmes subsistent quant à son application. Ne pouvant pas aborder efficacement tous ceux-ci, nous avons focalisé notre étude sur l'un des plus préoccupantes, à savoir : le manque de sincérité dans les prévisions budgétaires de l'Etat. Afin de mieux cerner ce problème, nous avons circonscrit notre étude à la DGAE et à la DGB, en raison du rôle primordial et déterminant que jouent ces deux Directions dans l'élaboration du BGE. Nous avons alors pu constater que de nombreux problèmes affectent la sincérité budgétaire. Au rang de ceux-ci, se trouvent :

- les prévisions non réalistes de la masse salariale
- la non fiabilité des données collectées auprès de certains acteurs externe au MEF, lors des prévisions budgétaires ;
- les difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures.

Une analyse méthodique de ces difficultés nous a permis de proposer des solutions et de formuler des recommandations pour leur mise en œuvre. Ainsi, il convient de :

- mettre en place un outil de budgétisation et de programmation de la masse salariale capable de faire des simulations avec effet sur la pluri annualité ;
- créer un fichier unique des agents de l'Etat ;

- disposer d'un schéma d'emploi pour l'évaluation de l'incidence financière donnée par le Glissement Vieillesse Technicité (GVT) ;
- mettre en place, dans chaque ministère, un dispositif composé, entre autres, d'une équipe de cadres techniciens capables de procéder à l'analyse du bien-fondé des données collectées par cette structure ;
- mettre en place au MEF une cellule de suivi des accords de crédits;
- mettre en place, au niveau de SIGFIP, un système de suivi de la gestion des dons-projets;
- assurer une meilleure coordination des structures étatiques chargées de la mobilisation de ces ressources;
- assurer la traçabilité de ces ressources dans le système de gestion des finances publiques;
- assurer une meilleure programmation et budgétisation des contreparties des projets et programmes cofinancés.

BIBLIOGRAPHIE

A/ Ouvrages, Mémoires, Revues et Documents

- 1- AKAKPO Maxime, 2006 : « Réflexions sur la Gouvernance financière au Bénin », Cotonou, Transparency International-Bénin, 187 pages ;
- 2- André BARILARI et Michel BOUVIER (2010) : « **la Loi Organique portant Loi de Finances et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat** », LGDJ, 2010 ;
- 3- AFRISOP-Observatoire Africain des Droits Economiques et Sociaux (2011), « **Bénin : la masse salariale inquiète la Banque Mondiale** », <http://afrisop53.org>;
- 4- Armand DJINKPOR (2011) : « Analyse de la consommation des ressources extérieures au Bénin », UAC, <http://www.memoireonline.com>;
- 5- Armand KOUAKOU (2010) : « **Gestion de la masse salariale dans le Budget ivoirien : état des lieux et politique de maitrise** », Université de Cody, <http://www.memoireonline.com>;
- 6- Banque Mondiale et Fonds Monétaire International (2013), **Manuel de gestion des dépenses publiques, Evaluation et plan d'action par pays 5AAP) dans les PPTE** ;
- 7- ¹BOUVIER M., « Rapport introductif : Réflexions sur le besoin de cohérence du système financier public », in M. BOUVIER (dir.), *La cohérence des Finances Publiques au Maroc et en France*, Paris, LGDJ, 2012, 194pages
- 8- CAMBY J. (2004) : « **la réforme du Budget de l'Etat : la loi organique relative aux lois de finances** », 2^e édition, Paris, LGDJU, 411 pages ;
- 9- DJOSSOU J. (2012), **comptabilité budgétaire**, cours, AFT, cycle II ENAM, inédit ; Université d'Abomey-Calavi ;

- 10- Fonds Monétaire International (2001) : « manuel sur la transparence des finances publiques, Washington, Section des travaux graphiques du FMI , 99 pages;
- 11- Fred ADEDEMI (2011) : « Contribution à l'éradication des facteurs de régularisation tardive des dépenses publiques exécutées par OP SIGFIP », AFT, cycle II (ENAM) ;
- 12- Laurent PANCRAZI (2012) : « **le principe de sincérité budgétaire** » édition Harmattan 2012, 711 pages ;
- 13- PHILIP L. (1991) « **Dictionnaire encyclopédique de Finances Publiques** », Edition Economica, Paris, 880 pages ;
- 14- République du Bénin (2011), « **Stratégie de Croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP 2011-2015)** », 189 pages ;
- 15- REVUE FRANCAISE DES FINANCES PUBLIQUES N°111 (septembre 2010) : « **principe de la sincérité** », 420 pages ;
- 16- Sandra L.A. SONON (2005), « Contribution à l'amélioration de la gestion de la masse salariale dans le cadre des critères de convergence de l'UEMOA », ENAM, 2005 ;
- 17- UNION ECONOMIQUE ET MONETAIRE OUEST-AFRICAINE (2009) : « **Directive n°06/2009/CM/UEMOA portant lois de finances au sein de l'UEMOA** », Ouagadougou ;
- 18- VIE PUBLIQUE (2013), **les déterminants des dépenses de l'Etat**, www.vie-publique.fr ;

B/ Textes législatifs

1. Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
2. Loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances ;
3. Loi de finances de l'année ;

4. Loi n°2004-20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême ;
5. Loi n°2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême.

C/ Textes réglementaires

- 1- Décret n°2012-428 du 06 novembre 2012 portant Attributions, Organisation et Fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- 2- Décret n°2001-039 du 15 février 2001 portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique ;
- 3- Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000 portant Réforme des Procédures d'Exécution du Budget Général de l'Etat ;
- 4- Décret n°2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (Car-GBAR).

QUESTIONNAIRE

Bonjour M...Mme....

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation en ATF cycle II de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM) sur « **contribution à la mise en œuvre du principe de sincérité dans les prévisions budgétaires de l'Etat** », nous vous prions de bien vouloir nous apporter votre contribution en répondant aux questions suivantes :

1- Prévision de la masse salariale du Budget Général de l'Etat

a- Qu'est-ce qui, selon vous, est à l'origine des prévisions non réalistes de la masse salariale du Budget Général de l'Etat ?

- Non fiabilité des informations contenues dans les états d'effectifs ;
- Défaut de concordance entre le fichier solde du MEF et le fichier carrière tenu par le Ministère du Travail et de la Fonction Publique (MTFP) ;
- Absence d'un outil de programmation et de budgétisation de la masse salariale ;
- Autres (à préciser).

.....

.....

.....

.....

.....

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

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2- Données recueillies auprès de certains acteurs externes au MEF lors des prévisions budgétaires

a- Qu'est-ce qui, selon vous, explique la non fiabilité des données recueillies auprès de certains acteurs externes au Ministère de l'Economie et des Finances, lors des prévisions budgétaires ?

- L'impréparation, le manque de planification de certains acteurs aux séances d'échanges avec la DGAE ;
- L'impact des décisions politiques ;
- L'inexistence d'un dispositif adéquat de vérification des données collectées ;
- Autres (à préciser).

.....

.....

.....

.....

.....

b- Que proposez-vous pour une collecte de données fiables auprès de certains acteurs externes au MEF lors des prévisions budgétaires ?

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

3- Prévisibilité, mobilisation et suivi des ressources extérieures

a- Quelle est, selon vous la cause des difficultés liées à la prévisibilité, à la mobilisation et au suivi des ressources extérieures ?

- Lenteur des parlementaires pour l'autorisation de ratification des accords
- Complexité des procédures et retard dans la libération des ressources extérieures ;
- Conditions de jouissance très contraignantes des ressources extérieures, en général et absence d'un cadre réglementaire et d'un dispositif adéquat de gestion participative des dons en particulier.
- Autres (à préciser).

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

b-Que suggérez-vous pour une mobilisation et un suivi optimal des ressources extérieures ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Merci pour votre collaboration

TABLE DES MATIERES

<i>IDENTIFICATION DU JURY</i>	<i>i</i>
<i>DEDICACES</i>	<i>.iii</i>
<i>REMERCIEMENTS</i>	<i>iv</i>
<i>LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS</i>	<i>v</i>
<i>LISTE DES TABLEAUX</i>	<i>vii</i>
<i>RESUME</i>	<i>viii</i>
<i>SOMMAIRE</i>	<i>ix</i>
<i>INTRODUCTION</i>	<i>1</i>
<i>CHAPITRE PREMIER : NECESSITE DE L'ETUDE SUR LA CONTRIBUTION A LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE SINCERITE DANS LES PREVISIONS BUDGETAIRES DE L'ETAT</i>	
<i>Erreur ! Signet non défini.</i>	
<i>Section1 : Cadre de l'étude et état des lieux sur les prévisions budgétaires</i>	<i>5</i>
<i>Paragraphe 1 : Cadre de l'étude</i>	<i>5</i>
<i>I- Cadre institutionnel de l'étude : le Ministère de l'Economie et des Finances</i>	<i>5</i>
<i>II-Cadre physique de l'étude : la Direction Générale des Affaires Economiques et la Direction Générale du Budget</i>	<i>7</i>
<i>Paragraphe 2 : Etat des lieux sur le processus d'élaboration de BGE</i>	<i>13</i>
<i>I-Observations de stage</i>	<i>14</i>
<i>A- Description du rôle de la DGAE dans le processus d'élaboration des prévisions budgétaires</i> .	<i>13</i>
<i>B-Description du rôle de la DGB</i>	<i>21</i>
<i>II- Inventaire des éléments de l'état des lieux</i>	<i>28</i>
<i>A-Inventaire des atouts: forces et opportunités</i>	<i>28</i>
<i>B-Inventaire des problèmes: faiblesses et menaces</i>	<i>29</i>
<i>Section2 : Ciblage de la problématique de l'étude</i>	<i>30</i>
<i>Paragraphe1 : Spécification de la problématique retenue</i>	<i>30</i>
<i>I-Choix de la problématique retenue</i>	<i>30</i>
<i>II-Spécification de la problématique retenue</i>	<i>33</i>
<i>Paragraphe 2 : Vision globale de résolution de la problématique de l'étude</i>	<i>35</i>

<i>CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES THEORIQUES, METHODOLOGIQUES DE L'ETUDE ET PROPOSITIONS DE SOLUTIONS</i>	38
<i>Section1 : Approches théoriques et méthodologiques de l'étude</i>	39
<i>Paragraphe1 : Présentation du cadre théorique de l'étude</i>	39
I- <i>Objectifs et hypothèses de l'étude</i>	39
II- <i>Tableau de bord de l'étude</i>	45
III : <i>Revue de littérature</i>	47
<i>Paragraphe2 : Méthodologie de recherche</i>	51
I- <i>Approches empiriques de la méthodologie</i>	51
II- <i>Approches théoriques</i>	53
<i>Section2: Vérification des hypothèses et approches de solutions</i>	54
<i>Paragraphe 1 : Enquête et vérification des hypothèses</i>	55
I- <i>Conditions de réalisation de l' enquête</i>	55
II- <i>Présentation et analyse des données</i>	56
III- <i>Estimation du niveau de vérification des hypothèses et établissement du diagnostic</i>	60
<i>Paragraphe2 : Approches de solutions et conditions de leur mise en œuvre</i>	64
I- <i>Approches de solutions</i>	64
II- <i>Conditions de mise en œuvre</i>	69
<i>CONCLUSION</i>	71
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	73
<i>QUESTIONNAIRE</i>	76
<i>TABLE DES MATIERES</i>	79