



UNIVERSITE D'ABOMEY- CALAVI (UAC)



\*.\*.\*.\*.\*

**FACULTE DES LETTRES, ARTS ET SCIENCES HUMAINES  
(FLASH)**

\*.\*.\*.\*.\*

**ECOLE DOCTORALE PLURIDISCIPLINAIRE ESPACES,  
CULTURES ET DEVELOPPEMENT**

\*.\*.\*.\*.\*

**Filière : Sociologie-Anthropologie  
Option : Sociologie du développement  
Mémoire de Diplôme D'Etudes Approfondies**

**SUJET**

**Enjeux sociopolitiques de la gouvernance des finances publiques en  
République du Bénin**

**Réalisé par :**

Daladier C. YEKPON

**Sous la direction de :**

Dr. Nassirou BAKO ARIFARI

Maître de conférences/CAMES

**Soutenu, le 23 mars 2017**

**Membres de jury :**

**Mention : Très bien**

Président : Dr. Adolphe C. KPATHAVI (MC)

Membre : Dr. Nassirou BAKO ARIFARI (MC) **Note :** 16/20

Examineur : Dr. Abou-Bakari IMOROU (MC)

**Année académique 2016-2017**

## **SOMMAIRE**

DEDICACE.....	3
REMERCIEMENTS .....	4
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	5
LISTE DES FIGURES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX.....	7
RESUME.....	8
ABSTRACT .....	8
INTRODUCTION.....	9
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE .....	13
CHAPITRE I : Considérations théoriques sur les finances publiques	14
CHAPITRE II : Cadre de la recherche et démarches méthodologiques .....	42
DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS .....	54
CHAPITRE III : Cadre macroéconomique, agrégats sociaux et jeu des acteurs dans le cycle budgétaire.....	55
CHAPITRE IV : Enjeux sociopolitiques de la régulation des finances publiques .....	80
CONCLUSION ET PERSPECTIVES POUR LA THESE .....	92
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	95
ANNEXES .....	99
TABLE DES MATIERES .....	107

## **DEDICACE**

A

- ma fille Sènougnon F. Gilliane Jimena YEKPON, pour qu'elle y puise l'inspiration et la volonté de porter haut le flambeau intellectuel de la famille YEKPON ;
- ma très chère épouse Estelle pour son accompagnement au quotidien à relever les défis ;
- mes géniteurs Virginie et Gilles Théophile YEKPON, pour les sacrifices et le soutien permanent ;
- mes jeunes sœurs Brunelle, Maryse et Ariane ainsi qu'à tous les cousins et cousines, afin qu'ils y trouvent le courage et la détermination.

## **REMERCIEMENTS**

A

- mon Directeur de mémoire, le Professeur Nassirou BAKO ARIFARI, pour avoir accepté d'encadrer ce travail de recherche, en dépit de ses multiples occupations ;
- tous les Enseignants de l'école doctorale pluridisciplinaire de la FLASH, en particulier ceux de la filière Sociologie du développement ;
- notre Chef filière, le Professeur Albert TINGBE AZALOU, Professeur Titulaire des universités du CAMES, pour son dynamisme dans la formation des jeunes chercheurs ;
- Dr Marius TOTIN, pour sa contribution indispensable à la réussite de ce travail ;
- Tous les informateurs ayant accepté de nous fournir les informations pour la réalisation de ce travail ;
- M. Rubain BANKOLE pour son assistance et sa disponibilité ;
- mes collègues de la promotion de DEA 2014-2015, section sociologie du développement.

## **LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES**

**BGE** : Budget Général de l'Etat

**BM** : Banque Mondiale

**CF** : Contrôleur Financier

**Car-GBAR** : Cadre de Réforme de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats

**CEMAC** : Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale

**CEN-SAD** : Communauté Economique des Etats Sahélo-Sahariens pour le Développement

**DGB** : Direction Générale du Budget

**DLF** : Direction de la Législation fiscale

**DPBEP** : Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle

**DRGCP** : Directive Relative au Règlement Général sur la Comptabilité Publique

**FMI** : Fonds Monétaire International

**IGE** : Inspection Générale d'Etat

**IGF** : Inspection Générale des Finances

**IGM** : Inspection Générale des Ministères

**LOLF** : Loi Organique sur les Lois de Finances

**MDGL** : Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance  
Locale

**MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances

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

**MILD** : Moustiquaires Imprégnées à Longue Durée d'action

**OP** : Ordres de Paiement

**PDDSE** : Plan Décennal de Développement du Secteur de l'Education

**PGRGRP** : Plan Global de Réformes et de Gestion des Finances  
Publiques

**PEFA** : Public Expenditure and Financial Accountability

**PRPB** : Parti de la Révolution Populaire du Bénin

**SCRP** : Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté

**TBA** : Taux Brut d'Admission

**TBS** : Taux Brut de Scolarisation

**TEC** : Tarif Extérieur Commun

**TNS** : Taux Net de Scolarisation

**UEMOA** : Union Economique Monétaire Ouest Africaine

**UGR** : Unité de Gestion de la Réforme

## **LISTE DES FIGURES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX**

### **LISTE DES FIGURES**

<b>Figure 1 :</b> Schéma du cadre conceptuel .....	21
<b>Figure 2:</b> Positionnement sociologique sur l'étude des finances publiques .....	37
<b>Figure 3:</b> Description de la phase de l'élaboration et d'adoption du budget .....	64
<b>Figure 4:</b> L'exécution du budget sous la régulation socio institutionnelle.....	70
<b>Figure 5:</b> Le contrôle de la gestion des finances publiques .....	73
<b>Figure 6 :</b> Schéma du cycle budgétaire .....	75

### **LISTE DES GRAPHIQUES**

<b>Graphique I :</b> Evolution du taux croissance économique de 2010 à 2015 .....	56
---	----

### **LISTE DES TABLEAUX**

<b>Tableau I:</b> Centres de documentation et types d'informations recueillies .....	45
<b>Tableau II :</b> Répartition des informateurs interrogés .....	48
<b>Tableau III :</b> Evolution du taux de croissance de 2010 à 2015 .....	56
<b>Tableau IV :</b> Evolution des ratios de prévision et d'exécution par grandes masses de dépense .....	59

## **RESUME**

Cette recherche portant sur : « Enjeux sociopolitiques de la gouvernance des finances publiques en République du Bénin », jette un regard socio anthropologique sur la procédure budgétaire dans la mise en œuvre de l'action publique. Avec une démarche méthodologique basée sur des entretiens directifs et un questionnaire administré, les informations sont obtenues sur la base de techniques d'échantillonnage par choix raisonné, boule de neige et accidentel. Au total, 62 acteurs sont interrogés. Il est à retenir que les faiblesses liées aux textes et aux procédures, le jeu des intérêts politiques et particuliers, le non-respect des normes, le manque de sincérité dans les prévisions budgétaires, sont autant de facteurs qui affaiblissent la performance de l'action publique.

**Mots clés :** Finances publiques, gouvernance, enjeux, Bénin.

## **ABSTRACT**

This research on: « Sociopolitical stakes of the governance of the public finances in Republic of Benin », aims at analysing the budgetary procedure and assessing the sociopolitical impacts of the implementation of policies. With a methodological approach based on directive discussions and administered questionnaire, the informations are obtained on the basis of sampling by reasoned choice, snowball and accidental approaches. All through, 62 actors are questioned. It's to hold that the incoherence of the state budget in that of local authorities, the allocation of budget, the off-budget expenses, are practices which weaken the efficiency of public action.

**Keyword :** Public finances, governance, stakes, Benin.

## INTRODUCTION

Les finances publiques, dans le monde, et plus encore dans les pays francophones, ont connu dans la dernière décennie d'évolutions très importantes, qui ont changé leur nature. L'élément le plus important dans cette dynamique est l'adoption par le Parlement français de la *loi organique sur les lois de finances* (LOLF) en 2001 et sa mise en application à partir de la loi de finances de 2006. Face à cela, les défis auxquels sont confrontés les dirigeants sont très importants et concernent l'ensemble des secteurs économiques, sociaux et politiques en général et la gestion des Finances Publiques en particulier. La directive *relative aux lois de finances* dans les pays membres de la CEMAC de 2011 et la directive de l'UEMOA portant *lois de finances au sein de l'UEMOA* de 2009, ainsi que des lois organiques relatives aux lois de finances de pays francophones hors des deux zones, viennent compléter le dispositif législatif de basculement des finances publiques d'un "budget de moyens", présenté par nature de dépenses, à un "budget par objectifs", présenté par programmes. Il ne s'agit pas d'une simple amélioration de la procédure budgétaire, mais d'un changement total de perspective. Avant ces lois et directives, le Gouvernement demandait au Parlement des autorisations de dépenser sans justifier les objectifs de la dépense. De nos jours, le Gouvernement sollicite des autorisations de dépense sur la base de programmes, c'est-à-dire de politiques publiques, auxquelles sont associés des objectifs et des indicateurs qui permettront, après exécution, d'en mesurer le degré de réalisation. Mais malgré ces principes de gestion des finances

publiques, la situation du mieux-être des populations pose toujours problème. Ainsi, l'on est en droit de se demander pourquoi les politiques publiques, à travers les finances publiques n'arrivent-elles pas à satisfaire les attentes ? Dans cette perspective, les procédures budgétaires de l'Etat doivent être mieux cernées dans leur cohérence.

Les pays anglophones, avancés ou en développement, sont entrés pour la plupart dans ces nouvelles finances publiques avant les pays francophones. Néanmoins, ces derniers sont en voie de combler leur retard dans la mise en œuvre de normes et de pratiques novatrices. La quasi-totalité des pays francophones, soit sont déjà passés au système des budgets de programmes (un petit nombre), soit mènent des expériences pilotes dans l'intention de réaliser à bref délai ce passage. La plupart des pays dans cette deuxième situation à l'instar du Bénin, ont mis en place une organisation institutionnelle aux fins de piloter la transition.

L'intérêt de cette transition vers les « nouvelles finances publiques » trouve sa pertinence dans le passage du budget moyen au budget de programmes. Le budget de moyen est plus simple à établir et à exécuter que le budget de programmes, mais il est de peu de signification. Il autorise la dépense, mais la dépense pour quoi ? Cela ne transparait pas dans les procédures. Une fois la dépense autorisée, les gestionnaires publics, qui ne se sont pas engagés sur des objectifs, peuvent se sentir libres de dépenser selon leur entendement, sans que les gaspillages inhérents à l'absence de responsabilité puissent leur être reprochés. Il

leur est simplement demandé de respecter les dépenses par nature de l'autorisation parlementaire.

Le budget de programmes, quant à lui, est plus complexe à établir et à exécuter que le budget de moyens, mais il est celui qui permet de traduire les politiques publiques en un budget, instrument d'opérationnalisation de ces dernières. Mieux, la directive portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, directive faîtière, situe le gestionnaire public et le citoyen sur les grands principes de gestion de l'argent public dans un Etat de droit, à savoir la légalité, la transparence, le contrôle démocratique et la responsabilité (Akakpo, 2015). L'adoption du budget programmes ne constitue pas aussi bien une réponse fiable dans la gestion des finances publiques mais elle est censée apporter des changements envisagés pour l'amélioration des conditions de vie des citoyens. Cependant, les finances publiques sont soumises à une régulation technique et sociale dans une perspective de gestion efficace et efficiente des ressources disponibles. A cet effet, une bonne classification budgétaire est nécessaire pour une meilleure gestion des ressources, une plus grande transparence et, plus généralement, une plus grande responsabilisation des pouvoirs publics en matière de gestion budgétaire. Elle doit fournir des informations claires à toutes les trois (3) étapes du cycle budgétaire (formulation budgétaire, exécution, suivi et évaluation) en classifiant les opérations budgétaires selon leur nature économique et tout autre critère nécessaire pour la gestion ou l'analyse du budget (Moindze, 2009). Les finances

publiques sont au cœur de l'action publique et occupent donc une place importante dans le processus de développement de toute société.

En effet, les finances publiques désignent la discipline qui gouverne les opérations financières de l'Etat, des collectivités territoriales et des organismes de droit public. En tant que telles, les finances publiques ne sauraient échapper à la sociologie et peuvent constituer un fait social à étudier sous quatre (4) angles d'attaques que sont : 1) la sociologie des finances publiques, 2) la sociologie politique, 3) la sociologie l'action publique, et 4) la sociologie des organisations. En tant que telle, la thématique portant sur les « enjeux sociopolitiques de la gouvernance des finances publiques en République du Bénin » est un travail qui cherche à appréhender les procédures budgétaires dans leur pratique.

Ce document est structuré en deux (2) parties. La première partie fait une revue théorique sur les finances publiques en général et au Bénin en particulier. Elle comporte deux (2) chapitres à savoir : le premier chapitre qui aborde la problématique et les considérations théoriques sur la recherche et le second chapitre qui traite des démarches méthodologiques à travers les techniques de collecte de données et de l'échantillon constitué. La seconde partie de ce mémoire fait une analyse sociologique et anthropologique sur les procédures budgétaires en République du Bénin. Ainsi, le chapitre 3 présente le cadre macroéconomique et agrégats sociaux, puis de quelques logiques d'acteurs dans le cycle budgétaire, et le chapitre 4 renseigne sur les enjeux sociopolitiques des finances publiques.

**PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE ET  
METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE**

# **CHAPITRE I : Considérations théoriques sur les finances publiques**

## **Introduction partielle**

Les finances publiques ont pendant longtemps été présentées comme « un trou noir » inaccessible et difficilement incompréhensibles sauf aux « initiés ». Compte tenu de leur importance pour la société, notamment en termes de principal instrument de politique économique et financière que représente le budget de l'Etat, il convient de rendre accessible, compréhensible et digeste, le cycle budgétaire, son importance dans la sphère décisionnelle et la gouvernance des politiques publiques visant à mettre la satisfaction des aspirations du citoyen et donc de l'homme et de la société au cœur de l'action publique.

Pour ce faire il faut appréhender le problème qui se pose dans le processus budgétaire et qui constitue la principale articulation de la recherche. Dans le présent chapitre, nous avons élaboré une problématique et défini un cadre théorique de la recherche.

## **I- Problématique**

### **1. De la faible performance des finances publiques**

Toute action publique est orientée vers l'amélioration du niveau de vie de la population. Cette logique d'action trouvent son ancrage tant dans les facteurs socio-économiques et politiques que ceux environnementaux, culturels et technologiques. Il faut préciser que l'aspect économique semble masquer quelque peu les autres facteurs

car le développement des autres aspects nécessite aussi le financement. L'exercice de ce rôle de mobilisation des ressources financières pour la mise en œuvre de l'action publique est sous le contrôle de l'Etat central. En cela, (Dubois 2009c : 1) affirme que « Le développement de l'intervention publique dans de nombreux domaines constituent dès lors des processus sociohistoriques décisifs pour la structuration de ces sociétés ».

Historiquement, la mise en place d'un budget a coïncidé avec l'affirmation d'un pouvoir fort, avant de devenir l'incarnation de la démocratie représentative. Ce fut le cas d'abord en Grande-Bretagne avec la Magna Carta de 1215, puis en France avec la convention des Etat généraux en 1789 et tout au long de la montée en puissance du Parlement, sous la IIIème république.

Lorsqu'on remonte à la période précoloniale, le mode de gouvernance ne favorisait pas des comptes rendus car les décisions se prenaient au palais par la chefferie et tous les pouvoirs leur sont conférés. La gestion des administrés ne dépendait pas de la volonté du peuple, bien au contraire cette gestion partait du pouvoir central de la royauté.

A la période coloniale, le pouvoir étatique était dérogatoire et ne contribuait pas à la reddition des comptes comme le disait Olivier de Sardan (2009) « Sous la colonisation, qui a construit l'Etat moderne en Afrique (sous une forme particulièrement dérogatoire, en particulier marquée par le régime de l'indigénat),... Leur mode de gouvernance était fondamentalement de type despotique... les prélèvements fiscaux ou humains étaient des tâches prioritaires, mais avec une forte marge

de manœuvre, laissant place en particulier à de nombreux privilèges » (Olivier de Sardan, 2009 : 26). Ces différents modes de gestion des biens publics renferment ainsi des inégalités sur les plans politiques, économiques et sociaux.

Mais après le Marxisme-Léninisme des années du Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB), et suite à la crise sociale de 1989, il eut une nouvelle orientation de politiques publiques après la conférence des forces vives de la nation de février 1990. L'avènement de la démocratie et du régime présidentiel choisi, semble donner un nouvel élan à la gestion transparente en vue de la performance dans les résultats envisagés. Ainsi le mode de gouvernance tient compte désormais, du vote du budget, de la régulation des finances publiques et de la reddition des comptes. Les acteurs dans la chaîne de l'élaboration et de l'exécution du budget sont donc soumis au respect des lois des finances.

La Loi des finances définit pour une année civile l'ensemble des ressources et des charges, leur nature et leur affectation, compte tenu d'un équilibre qu'elle détermine. Il apparaît que c'est le budget général de l'Etat qui traduit en partie double, l'ensemble des recettes et des dépenses pour l'ensemble des institutions et ministères de la République. Le point de départ de cette évolution est l'adoption par le Parlement français de la *loi organique sur les lois de finances* (LOLF) en 2001 et sa mise en application à partir de la loi de finances de 2006. De l'élaboration du budget de moyens, on en arrive à l'élaboration du budget programme sur la base des objectifs à atteindre. Le processus

d'élaboration de la loi de finances et du Budget Général de l'Etat en ce qui concerne les recettes et les dépenses, constitue un enjeu mettant en évidence et faisant intervenir une multitude d'acteurs aux intérêts les plus variés et aux moyens d'actions les plus variables. En considérant les trois phases du cycle budgétaire, on note lesdites phases entrent dans une dynamique générale d'harmonisation du cadre de gouvernance financière des pays francophones de l'Afrique subsaharienne. Elles entrent donc dans un contexte sous régional marqué par de nouvelles formes de gouvernance financière à laquelle le Bénin est invité à se conformer. Les réformes initiées au sein des finances publiques visent à apporter une amélioration des conditions de vie des populations. Mais, *in situ*, les dynamiques autour du processus budgétaire ne parviennent pas encore à combler les attentes.

Après plus de cinq décennies d'indépendance, en dépit des nombreux documents de politique générale de plan de développement, avec la succession de nombreuses idéologies politiques, économiques et financières sociales connues, l'émergence économique ainsi que le mieux-être social peinent à se matérialiser ou à devenir effectifs dans la réalité et le quotidien du citoyen béninois. A titre illustratif, l'Indice de Développement Humain durable (IDH) du Bénin reste en dessous de 0,5 en 2015 et l'indice de pauvreté est passé de 36,2% en 2011 à 40,1% en 2015, soit une aggravation de la pauvreté dans le pays. Il apparaît donc une contreperformance en ce qui concerne l'efficacité des politiques économiques et sociales au Bénin. Le budget étant le principal instrument de la mise en œuvre de toute politique étatique, il

va s'en dire que si les politiques économiques et sociales sont inefficaces, il existe des contreperformances, soit à l'une des phases du cycle budgétaire ou soit tout au long du déroulement du cycle budgétaire allant de l'élaboration à la reddition de compte (contrôle de gestion) en passant par l'autorisation parlementaire (le vote) et l'exécution.

Il s'avère donc nécessaire d'appréhender les procédures budgétaires qui devraient impliquer, en principes, une transparence dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle de gestion des finances publiques.

La plupart des réflexions menées tant par les partenaires techniques et financiers, l'Etat et ses composantes, que par les organisations de la société civile, laissent apparaître également une faible présence du citoyen à tous les niveaux ou à toutes étapes de la prise de décisions financières publiques alors que le rôle et l'influence du citoyen dans le contrôle de l'action publique, n'a jamais été aussi manifeste qu'aujourd'hui dans le contexte international, notamment occidental. Selon Latour et Woolgar (1979) cité par Lascoumes et Le Galès (2012) « L'action publique implique un renoncement à plusieurs mythes bien ancrés dans les appréhensions traditionnelles de l'appareil d'Etat et de ses modes de fonctionnement. Il convient ainsi de renoncer à cette vision d'un volontarisme politique tout-puissant, pour s'attacher plutôt sur la question de la mise en œuvre de ce que les pouvoirs publics affirment être leur volonté ». C'est un mouvement bien connu des *sciences studies*, qui consiste à s'attacher à ce que les acteurs font et non à ce qu'ils disent qu'ils font.

La contreperformance devient ainsi une préoccupation de recherche dans la mesure où les finances publiques sont censées favoriser les mobilisations les dépenses des ressources. Elles devraient assurer une gestion efficace et efficiente des ressources mobilisées, afin d'atteindre les objectifs de développement, la satisfaction des aspirations du citoyen, enjeu principal de la mise en œuvre de l'action publique. Cependant, les réalités sur toutes les attentes ne sont pas favorables. Alors, pour mieux cerner le problème évoqué, cette recherche s'attache à comprendre comment les biais procéduraux et institutionnels du système de gouvernance des finances publiques, ainsi que le jeu des acteurs limitent la performance de l'action publique en République du Bénin ?

Pour tenter de répondre à cette interrogation, deux (2) hypothèses sont formulées et traduites en des objectifs pour opérationnaliser la recherche.

## **2. Hypothèses de recherche**

### **➤ Hypothèse générale**

Au regard de la question de recherche formulée, l'hypothèse générale (HG) s'énonce ainsi qu'il suit :

**HG** : les biais procéduraux et le jeu des acteurs expliquent les contres performances du budget de l'Etat en République du Bénin.

### **➤ Hypothèses spécifiques**

**HS1** : la faible implication du citoyen dans le cycle budgétaire explique l'insuffisance de performance des finances publiques en République du Bénin;

**HS2** : la non régulation optimale des finances publiques est due à l'influence prédominante des facteurs politiques et des intérêts particuliers sur les facteurs techniques.

Pour opérationnaliser ces hypothèses, il faut les arrimer à des objectifs de recherche pour une meilleure orientation de la recherche empirique.

### **3. Objectifs de la recherche**

#### **➤ Objectif général (OG)**

Cette recherche vise à analyser les variables sociopolitiques explicatives des contreperformances du budget de l'Etat en République du Bénin.

Il s'agit de partir du processus d'élaboration, d'exécution et de contrôle de budget de l'Etat; et des dynamiques sociopolitiques pour expliquer la faible performance des finances publique au Bénin.

#### **➤ Objectifs spécifiques (OS)**

De manière spécifique, la recherche vise à :

**OS1** : Apprécier l'implication et la responsabilisation du citoyen dans le processus de d'élaboration et de mise en œuvre du budget de l'Etat ;

**OS2** : Cerner les enjeux sociopolitiques de la régulation des finances publiques.

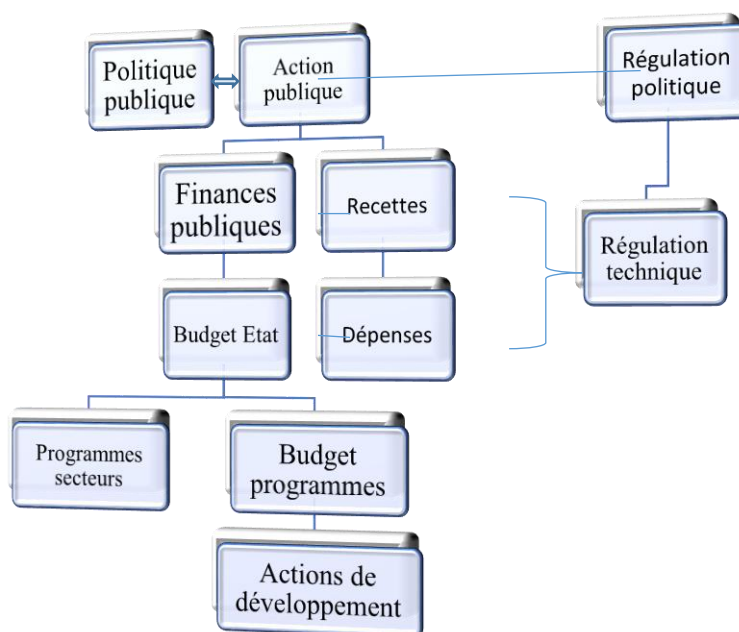
Pour construire la présente recherche, il a été élaboré un cadre conceptuel visant à cerner et appréhender les concepts clés qui modulent l'objet étudié. En effet, ce procédé a consisté à construire un schéma du cadre conceptuel et ensuite, à rechercher le sens des concepts

et enfin à préciser le sens dans lequel ils sont utilisés dans le présent contexte.

#### 4. Clarification des concepts

Pour circonscrire la recherche, un schéma a été construit. La figure 1 ci-dessous présente le cadre conceptuel de la recherche.

**Figure 1 :** *Schéma du cadre conceptuel*



**Source :** Réalisé à partir de la recherche, 2015-2016.

Ce schéma peut être interprété selon une logique allant du sommet vers la base. En effet, l'idée de départ est fondée du principe selon lequel la politique publique est un des stratégies d'intervention de l'Etat pour améliorer les conditions de vie de la population. Pour ce faire, les finances publiques constituent un instrument et un moyen d'action et de mise en œuvre de la politique d'intervention de l'Etat. Pour ce faire, les règles financières que sont les régies des impôts, de la douane et du

trésor mobiliser les ressources financières pour faire face aux dépenses publiques qu'engagent les ministères et institutions de l'Etat, les collectivités locales ainsi que les organismes sous tutelle, dans le cadre des politiques sectorielles de développement.

- **Les finances publiques**

Lorsqu'on parle de finances publiques, on pense généralement au budget et à l'impôt et guère à la contribution des sociétés d'Etat. Qu'est-ce donc les finances publiques?

A l'instar du flux sanguin dans le corps humain, les finances publiques constituent un fluide qui circule dans l'Etat et dans la société. Alors, les finances publiques : selon Leroy (2007) sont vues comme une boîte noire, une contrainte technique, alors qu'elles forment un noyau dur de l'action publique et de la société. Nourri d'études de cas, Leroy propose une analyse sociologique des budgets et une lecture financière de l'action publique. Par rapport aux budgets, il traite des causes des dépenses publiques et du pouvoir des décideurs. Par rapport à l'action publique, il offre un modèle de la régulation financière à partir du développement territorial, de l'Europe, des politiques sectorielles... Par rapport aux sciences sociales, il questionne des théories (lobbies, électoralisme), des variables (clivage gauche-droite, contrainte économique), des notions (gouvernance, partenariat) pour réfléchir à l'action politique et démocratique de l'État dépensier.

Les finances publiques sont couramment définies comme l'étude des ressources, des charges et des comptes des collectivités publiques, c'est-à-dire principalement de l'État, des collectivités

territoriales, des organismes de Sécurité sociale, de ceux dépendants étroitement de l'État et des collectivités territoriales (établissements publics). En effet, il existe plusieurs façons de les définir. Selon que l'on se place sur le plan juridique ou économique, il peut s'agir de :

- finances publiques relevant du droit public et des règles précises qui encadrent les actions financières et comptables des acteurs publics (établissement des budgets et des comptes, perception des impôts, exécution des dépenses, contrôles) ;
- finances publiques, au cœur de la décision politique ; elles constituent un des principaux leviers de l'action publique et expriment des choix de société. Ainsi, par l'impôt et les dépenses (ex : subventions, recrutements), les acteurs publics pèsent sur la croissance économique, la répartition des ressources et le développement de certains secteurs.

Leur périmètre s'est accru avec le champ de l'intervention publique. À l'origine limitées aux fonctions régaliennes (défense, justice, police, diplomatie...), les finances publiques concernent aujourd'hui tous les domaines de l'action publique.

Historiquement, les Finances Publiques *Modernes* ont succédé aux Finances Publiques *Classiques*, modifiant les conceptions économiques et la répartition institutionnelle du pouvoir budgétaire. Le glissement de la période classique à la période moderne date de l'entre-deux-guerres... Comme on peut le constater, les Finances Publiques en tant que discipline scientifique ont pour objet l'étude des moyens et technique dont disposent les personnes morales publiques pour se doter des

ressources destinées à couvrir les dépenses nécessaires au fonctionnement de l'Administration de l'État et à l'accomplissement de ses missions. Le domaine des Finances Publiques n'est pas aisé à circonscrire. Pendant longtemps, l'étude des Finances Publiques s'est limitée aux problèmes financiers des personnes publiques. Parmi celles-ci, l'État occupait, et occupe encore, la place centrale. Par ailleurs, les modalités d'utilisation des finances publiques procèdent de plusieurs types dont le Budget-programme.

- **La régulation des finances publiques et de l'action publique**

La notion de régulation, qu'elle soit sociale, politique, économique ou financière renvoie à une notion plus large, celle du pouvoir dans les organisations. La Théorie de la régulation en sociologie des organisations met la négociation et les règles au centre des rapports sociaux.

La régulation financière de l'action publique fait appel à la mise en compatibilité des enjeux et des priorités des acteurs des acteurs et à la dérivation des principes formels vers des règles opératoires d'actions publiques. Il s'agira dans le cadre de cette recherche de montrer « le décalage entre les lignes d'actions affichées et la réalité plus complexe des modalités de financement d'une part, et d'analyser le fonctionnement et le pilotage budgétaire de l'Etat en montrant comment le budget de l'Etat est souvent l'objet de véritables « marchandages politiques et financiers ».

- **La gouvernance de l'action publique:**

L'action publique désigne toute intervention étatique (central, décentralisé), non étatique, mettant en jeu le caractère multiniveaux des processus décisionnels (infra et supra-étatique), ainsi que l'importance des partenariats publics/privés dans leur mise en œuvre (Braud, 2016). La gouvernance de l'action publique s'entend comme étant le mode de gestion et de prise de décision, au sein d'une entreprise ou d'une entité politique, envisagé dans tous ses aspects, institutionnels et non institutionnel, la notion de gouvernance met l'accent sur l'enchevêtrement des logiques et des contraintes internes et externes qu'on peut analyser comme des régulations.

L'un des points essentiels sur lesquels la notion de la gouvernance se démarque de celle classique du gouvernement, est que le gouvernement met l'accent sur le rôle du politique et les moyens constitutionnels dont il dispose. Toutefois, de nos jours, les deux notions se rapprochent de plus en plus, car dans la réalité, en matière de politiques publiques, le processus décisionnel est toujours un processus complexe au sein des sociétés contemporaines.

- **Enjeux sociopolitiques**

Nous évoquons le concept d'enjeu pour exprimer l'existence ou la présence d'intérêts, qu'il soit matériel, humain (positionnement) et financière (valeur monétaire) autour duquel plusieurs acteurs s'interagissent. Pour paraphraser Benda-Beckmann (1981) cité par Olivier de Sardan (2009) les enjeux peuvent être cernés comme un

processus par lequel chaque protagoniste d'institution cherche à tirer à son profit « un surplus de légitimité ». Dans le cas présent, les enjeux sociopolitiques sont au cœur de cette recherche.

En effet, l'ambition de porter une recherche sur les enjeux sociopolitiques de la gouvernance des finances publiques vise à mettre en exergue les rapports de forces, les interactions, les interdépendances stratégiques entre acteurs institutionnels et/ou administratifs et politiques dans le processus de la gouvernance des finances publiques. En tant qu'arène, le développement intègre plusieurs catégories d'acteurs à la fois techniques, administratifs, politiques et de la société civile. Chacune des catégories d'acteurs agit dans l'arène pour atteindre et satisfaire l'objectif de sa structure/institution, corporation, parti politique ou encore son intérêt particulier.

En ce sens, le concept d'enjeu ne se dissocie pas avec celui du pouvoir. Dans la chaîne des acteurs des finances publiques, comptables, contrôleurs financiers, ordonnateurs sont entre autres les acteurs techniques que l'on rencontre. Cependant, l'influence des acteurs politiques (administrateurs et politiques) et des acteurs sociaux (société civile et partenaires) constitue des formes d'expression du pouvoir, soit exécutif, législatif, juridique, ou de citoyenneté. Les rapports de pouvoir qui interviennent peuvent varier selon la nature de leurs actions qui peuvent prendre une dimension formelle ou informelle ou bien légale ou illégale.

- **Le rapport aux normes**

Entre le formel et l'informel, et entre la légalité et l'illégalité se trouve le concept de norme pratique tel qu'évoque Olivier de Sardan (2008). En utilisant le concept de « normes pratiques » dans un contexte de gouvernance en Afrique de l'Ouest, l'auteur fait référence aux réalités bureaucratiques ou administratives où les normes officielles de l'Etat font objet d'un « écart particulièrement important » avec les pratiques. Très souvent moralement chargées de clientélisme, de favoritisme, de politisation de l'administration publique, etc., les pratiques d'écarts dans l'administration sont vues comme l'ensemble de maux qui minent l'Etat. Loin de porter un regard péjoratif sur les pratiques administratives, l'auteur emploie le concept de « normes pratiques » pour mieux appréhender ce phénomène des écarts. Pour, Muller et *al.* (1996) l'enjeu revêt en lui-même une double signification à la fois théorique et pratique. D'une part, la dimension théorique permet d'analyser l'activité des autorités politiques et d'autre part, son aspect pratique consiste à l'analyse des transformations qu'a subi l'action des politiques publiques.

En finances publiques, les écarts se retrouvent dans la procédure budgétaire, de la phase de l'élaboration à la reddition de comptes sans perdre de vue la phase d'exécution du budget où les interactions entre institutions et structures de l'Etat sont à l'épreuve de pouvoirs. L'analyse sociologique de ces « écarts » dans le processus budgétaire permet donc de mieux appréhender le système les dynamiques socio

institutionnelles et les enjeux sociopolitiques que l'on retrouve entre les acteurs.

## **II- Etat de la question**

### **1. Revue de littérature**

Les finances publiques couvrent le champ des administrations publiques : État, administrations publiques locales (collectivités territoriales et organismes divers d'administration locale) et administrations de sécurité sociale. Les finances publiques sont généralement définies à partir de quatre composantes : les recettes, les dépenses, le solde et la dette.

L'analyse des finances publiques – fiscalité et dépenses – est un terrain privilégié pour appréhender de multiples dimensions du politique et du social. En s'inspirant des contributions des différentes disciplines de sciences sociales, par rapport aux questions des finances, on retient une invite à se saisir des finances publiques en mobilisant les concepts de la sociologie politique. Les finances publiques y apparaissent au cœur des processus de construction et de transformation des États. Révélateur privilégié de conflits et de compromis sociaux et objet de nombreuses régulations politiques, elles constituent un terrain essentiel où se produisent, à travers les prélèvements et les dépenses, l'affirmation de choix politiques, la constitution et la reconnaissance de groupes sociaux et des processus de redistribution dans la société. Enfin, elles sont un lieu où se formalisent des obligations entre les citoyens et l'État et où

se nouent des enjeux de consentement et de légitimation des gouvernants.

Trois axes de recherche sont mis en exergue : la fiscalité et les dépenses publiques comme révélateur de relations de pouvoir et de concurrence entre groupes sociaux et économiques et entre gouvernants ; l'étude des instruments de financement public et des budgets comme prisme d'analyse des modes d'action de l'État ; les politiques de la contrainte budgétaire comme laboratoire privilégié des arts de gouverner contemporains.

D'un côté, les finances publiques sont un révélateur du politique et du social: elles constituent un lieu de cristallisation des luttes politiques et sociales dont elles sont le produit autant que l'enjeu : le choix d'un impôt, la fixation d'un taux d'imposition, l'allocation de ressources à certaines catégories sociales, les distributions forcément inégales de financement reflètent forcément des choix politiques, eux-mêmes résultats de mobilisation, de conflits, de luttes de pouvoir et d'arbitrages entre groupes sociaux et acteurs économiques et entre gouvernants (Bezes et Sine, 2011).

Carburant indispensable de l'action publique, le « budget » apparaît bien souvent comme une pure formalité réservée à quelques initiés. Et pourtant, c'est précisément contre ce préjugé que Marc Leroy inscrit sa démarche. Professeur de sociologie à l'université de Reims, il s'efforce en effet de montrer en quoi, loin de se résumer à une question purement technique, les finances publiques constituent un enjeu central dans les

sociétés démocratiques. Leroy propose donc un tour d'horizon des différents travaux portant sur cette question.

Faisant mine, dans un premier temps, de considérer l'Etat comme un agent homogène, il s'intéresse à la question de savoir pourquoi celui-ci dépense. Cela le conduit ainsi à aborder les travaux d'un pionnier de la sociologie financière, pourtant peu étudié sur cet aspect de ses écrits : Tocqueville (1835). Outre un essai de classification des postes budgétaires, celui-ci y a également mis en évidence la tendance générale à la hausse des dépenses publiques, bien avant Wagner qui laissa son nom à cette « loi » économique. Leroy examine ensuite les déterminants exogènes de la dépense publique, et plus particulièrement l'influence des groupes d'intérêt, ainsi que celle des clivages partisans, non sans faire un détour par les thèses très libérales de l'école du « choix public ». Leroy se penche à ce niveau sur la question du financement de l'Etat-providence. Sans pour autant nier sa crise, il rappelle, travaux à l'appui, que, contrairement à ce que suggère une vulgate très répandue, celui-ci n'est pas condamné par la mondialisation. Au contraire, son rôle en ressort renforcé, bien que transformé.

En matière de mutations, Leroy (2007) traite ensuite celles qui ont précisément cours au sein de la décision budgétaire. Celle-ci est ainsi désormais éclatée entre les différents acteurs étatiques, mais aussi les institutions des finances sociales, locales et communautaires. Plusieurs processus se conjuguent ainsi pour remodeler le visage de la décision budgétaire : construction communautaire européenne, décentralisation et privatisation. Plus particulièrement, ces dernières années ont été

marquées par l'essor de la contractualisation, notamment entre partenaires publics et privés, ce qui rompt radicalement avec la conception d'un budget public autonome et monolithique. Leroy (idem) passe ensuite en revue les théories afférentes à la décision budgétaire, comme celles du cycle politique ou de l'incrémentalisme, avant de détailler le rôle des différents acteurs financiers.

Dans un troisième moment, l'auteur aborde la question de la régulation financière de l'action publique, c'est-à-dire la « mise en compatibilité des enjeux et des priorités des acteurs et la dérivation des principes formels vers des règles opératoires d'action publique ». Partant de l'exemple de la région Rhône-Alpes, il montre notamment le décalage entre les lignes d'action affichées et la réalité plus complexe des modalités de financement. Enfin, en analysant le fonctionnement des différents budgets communautaires, il montre comment ceux-ci sont l'objet de véritables « marchandages financiers ».

Intitulé « la démocratie financière », le dernier chapitre traite enfin des enjeux liés aux choix financiers. Leroy avance ainsi l'importance cruciale d'un débat public à ce sujet, qui rend lui-même indispensable une information financière substantielle. Il évoque ainsi l'approche cognitive des attentes du citoyen, courant de travaux qui montrent notamment que les citoyens peuvent faire preuve d'« altruisme » en matière de financement de services publics, à condition cependant que les enjeux leur soient clairement exposés. Or, la tendance actuelle voit progresser un « référentiel de marché », qui fait notamment de l'action publique une activité gestionnaire, qui fait la part belle aux seuls

indicateurs de performance économique. La « LOLF » adoptée récemment en France en constitue un bon exemple. La sociologie des finances publiques révèle ainsi certains enjeux de l'action publique que tendent à obscurcir la complexité des circuits budgétaires. Et le premier d'entre eux, conclut Leroy, est sans nul doute que la « performance gestionnaire des finances publiques [...] ne saurait se passer d'une boussole sociale équitable ».

Christian Bigaut dans son ouvrage intitulé « Finances Publiques-droit budgétaire-le budget de l'Etat » décrit et explique les règles et pratiques budgétaires. Après avoir présenté la loi de finances en France, l'auteur donne des principes de la présentation du budget de l'Etat ainsi que différentes autorités chargées de l'approuver. Tout en procédant par une approche analytique, il détaille dans ce livre les procédures de vote de la loi de finances, son exécution tout en indiquant également ses différentes modalités de contrôle et les conséquences qui en découlent pour les gestionnaires et les comptables de l'Etat, ainsi que le processus budgétaire. Bruel et Lesemann (2008) quant à eux analysent la situation et l'évolution des dépenses publiques au Québec dans une perspective de compréhension de la transformation des logiques de solidarité. On y soutient que l'accroissement prévisible des dépenses dues au vieillissement de la population, notamment en santé, n'est pas la plus grande menace à l'équilibre des finances publique québécoises. C'est plutôt la spirale de la dette conjuguée à la nouvelle baisse structurelle prévue des revenus qui plonge l'ensemble du monde politique et économique dans l'angoisse d'une nouvelle crise.

Chouvel (2008) présente de façon générale l'essentiel des connaissances pour comprendre les finances de l'Etat, de l'élaboration du budget de l'Etat en passant par son vote au parlement, son exécution et son contrôle de l'exécution jusqu'à la phase de mobilisation de ressources et celle d'engagement des dépenses publiques. Pour lier l'utile à l'agréable, l'auteur à travers notamment des tableaux synthétiques, présente le budget de l'Etat conformément à la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 en France.

Hajbi, Bouchartat et Chami (2016) démontrent que la finance publique joue inéluctablement un rôle déterminant pour atteindre le sacro-saint objectif du développement durable. Que ce soit dans sa dimension sociale (éducation, santé...), environnementale (lutte contre la pollution, recherche et développement sur les énergies propres...) ou économique (bio-agriculture, économie citoyenne...) ; cet idéal de développement durable nécessite des moyens conséquents. Une finance saine est, subséquemment, une condition sine qua non pour doter les gouvernements de ces moyens. Or, la première et principale composante de la finance publique reste de loin la fiscalité. Cette étude montre qu'un lien étroit existe entre la fiscalité et le développement.

Bakandeja Wa Mpungu (1997) énonce quelques approches théoriques et conceptuelles des Finances Publiques. Dans son livre, il stigmatise la manière dont les finances sont gérées par les responsables publics et propose un contrôle rigoureux, des mesures dissuasives et des sanctions pour endiguer les méfaits qui paralysent et rendent inefficaces les actions de l'Etat, l'application des mesures de bonne gouvernance

économique et financière pour une gestion orthodoxe des finances publiques.

Mbumba Nzuzi (2011) nous renseigne sur le contenu de la production publique et privée de l'Etat, les nécessités pour un pays d'avoir une forme juridique précise et de réorganiser l'administration sectorielle et territoriale en se basant sur l'organisation des Finances Publiques, etc. Dans cet ouvrage l'auteur plaide en faveur de l'organisation des activités de l'Etat et ses modes de production pour assurer à ses citoyens non seulement un développement socioéconomique durable mais également un bel avenir pour sa jeunesse et les générations futures.

Au plan national à l'échelle du Bénin, plusieurs auteurs se sont penchés sur les questions de la gouvernance publique et sur l'efficacité du système de gestion des finances publiques.

Adjaho (2005) pose le diagnostic de la pauvreté, de la contreperformance des politiques et finances publiques. De sa position de « haut fonctionnaire ou grand commis de l'Etat », l'auteur réaffirme le rôle central de l'Administration publique dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. C'est l'administration qui dans différents secteurs, économique, financier, agricole, industriel, sanitaire, technique, social, sécuritaire et autres... dispose des hommes et des femmes chargés de missions précises au profit de la Nation. L'Etat de l'administration béninoise est connu. Les états généraux de 1994 et l'observation de tous les jours en témoignent largement. Les documents officiels affirment que notre administration n'est pas performante, qu'elle est caractérisée par un faible rendement, une

corruption généralisée et endémique, une médiocrité diffuse, un encadrement médiocre, un laxisme préoccupant, une lenteur préjudiciable à l'avancement des dossiers. Aux termes d'un audit conduit par l'auteur à la demande de l'ex Ministre chargé des Finances Abdoulaye Bio Tchané en 1999, il recommande un changement de culture au sein de l'Administration publique, condition sine qua non pour la conception et la mise en œuvre de politiques publiques cohérentes en rapport avec les objectifs de développement et la satisfaction des citoyens. En effet, il affirme que « c'est parce que l'administration publique est de piètre qualité que les politiques publiques, quel que soit le domaine concerné, définies par le gouvernement sont menées de façon artisanale, inefficace, chaotique et irresponsable. C'est parce que notre administration repose sur des hommes qui n'ont pas intégré les valeurs qui devraient être les siennes que les politiques sectorielles, qu'elles soient agricoles, industrielles, éducatives, sanitaires, etc. sont menées de façon inconséquente ».

Poursuivant ses recommandations aux termes du rapport du groupe de travail en 1999 qu'il a conduit pour le compte du Ministre chargé des finances, et dont l'objet était de poser le diagnostic et de proposer les réformes indiquées, Adjaho (op cit.), suggère la refonte du système d'information et de gestion des finances publiques. Le renforcement des mesures législatives en matière de contrôles de l'action gouvernementale, la généralisation ou la systématisation du contrôle effectif de la juridiction financière publique à travers le renforcement

des pouvoirs de la Chambre des comptes et sa transformation en une Cour des Comptes.

Akakpo (2015) fait une caricature du système de gestion financière publique du Bénin qu'il compare à un « foyer traditionnel africain : le foyer à trois pierres<sup>1</sup>. L'autorisation d'utiliser les fonds publics est donnée par le Parlement à l'occasion du vote de la loi de finances de l'année, l'utilisation qui en est faite par le Gouvernement est encadrée par des procédures de gestion rigoureuses, dont le contrôle du respect, effectué a posteriori par une juridiction financière, est sanctionné par un rapport qui doit satisfaire les besoins d'information du citoyen et contribuer à la correction des errements constatés. On comprend, dès lors, la nécessité de l'équilibre entre les institutions ayant en charge les questions relatives à l'autorisation, à l'utilisation et au contrôle des finances publiques pour assurer la pérennité du système démocratique. L'auteur affirme que dans les pays africains francophones, le système de gestion financière publique fonctionne pratiquement avec deux pierres : l'autorisation est donnée chaque année ; de même, l'exécution se fait chaque année ; en revanche, le contrôle relevant de la juridiction financière est embryonnaire, voire absent. Les piliers législatif et exécutif sont présents mais le pilier contrôle juridictionnel, qui devrait rassurer de la bonne marche du dispositif, est atrophié. Il explique et situe les causes profondes de l'installation et du développement généralisés de la corruption et de la mauvaise gestion

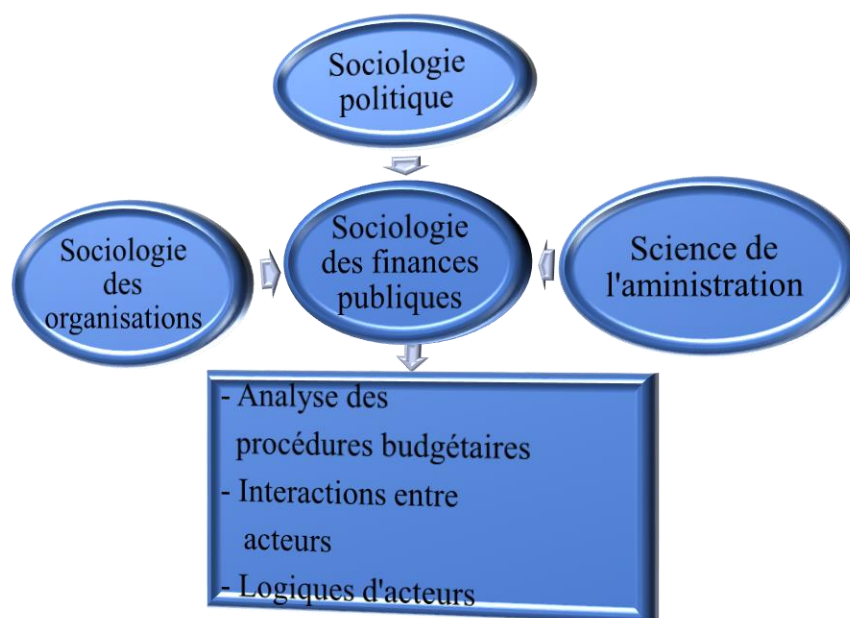
---

<sup>1</sup> Le foyer traditionnel africain est un assemblage de trois pierres de même taille disposées en triangle de façon à maintenir en équilibre la marmite de cuisson du repas.

dans les Etats africains francophones, à l'absence ou à la présence embryonnaire et quasi muette de la juridiction financière. Il poursuit en affirmant qu'une gestion sans reddition de comptes est porteuse des gênes de la corruption. Pour AKAKPO, l'aboutissement ultime de tout système démocratique et la qualité qui lui est attachée est en causalité et en corrélation parfaite avec l'ancrage et la performance de la juridiction financière publique.

Si les finances publiques constituent en elles-mêmes une discipline scientifique des sciences de l'Economie et de Gestion, on pourrait se demander en quoi la Sociologie et l'Anthropologie s'intéressent-elles à l'objet ? La figure ci-après clarifie le positionnement observé ici :

**Figure 2:** *Positionnement sociologique sur l'étude des finances publiques*



**Source :** Réalisé à partir de la revue de littérature, 2016.

La sociologie des finances publiques se fonde sur une interdisciplinarité avec la sociologie politique, la sociologie des organisations et les sciences de l'administration. En effet, la sociologie politique se focalise sur la mise en œuvre de l'influence des différents pouvoirs dans l'action publique. Quant à la sociologie des organisations, elle concentre ses analyses sur les institutions et les structures dans leurs interactions. Et la science de l'administration se préoccupe des dimensions normatives de gestion des affaires publiques comme privées. De ce fait, ces différentes disciplines apportent de la matière théorique et en partie empirique pour l'analyse sociologique des finances publiques. Ainsi, "notre sociologie" des finances publiques s'intéresse aux procédures budgétaires et aux interactions entre les acteurs socio institutionnels en présence et leurs logiques d'action.

## **2. Pertinence sociale et scientifique du sujet**

En se référant à la question de la gouvernance des finances publiques et celle ayant trait à son impact sur la vie sociale et politique de la nation, on peut retenir qu'il y a encore d'efforts à fournir en matière de gouvernance des finances. Ce constat se justifie notamment par la non amélioration des conditions de vie de la population, et ce, en dépit des efforts d'efforts fournis quotidiennement par les administrations centrales et celles locales pour améliorer les conditions de vie de la population. Dès lors, il est important de chercher de parcourir le système des finances publiques tant du point de vue du processus

budgétaire, que des logiques des acteurs qui influencent la performance de l'action publique.

Du point de vue scientifique, il convient de noter une faible production en matière de recherche sur les finances publiques au Bénin, en particulier sur les fonctions sociales et l'analyse sociologique des finances publiques. Ainsi, cette recherche vise à apporter une contribution à la science, ici à la sociologie et à l'anthropologie des finances publiques.

### **3. Modèles d'analyses**

Nos analyses se fondent sur quelques modèles théoriques à savoir la théorie « *classique de l'échange* », celle de « *l'utilitarisme méthodologique* » et celle des « *jeux ou de l'interaction stratégique* ». En effet, selon Blau (1964), les relations entre individus se situent en termes d'échanges d'avantage réciproques : une marchandise en contrepartie d'argent, dans la relation vendeur/acheteur ; un travail en contrepartie d'un salaire, dans les relations employeur/employé ; un avantage moral comme par exemple la gratitude, en contrepartie d'un service bénévolement rendu. C'est le déséquilibre radical de l'échange qui signale l'importance du pouvoir de l'une des parties sur l'autre. Si le consommateur accepte de payer le prix, très élevé, c'est qu'il est en position de faiblesse face au vendeur ; si un cadre supérieur obtient d'une entreprise une rémunération particulièrement forte, c'est qu'il dispose d'une grande puissance de négociation. Dans ce cadre, les échanges réciproques peuvent se produire entre les acteurs tant dans

les relations formelles que dans celles informelles. L'objectif pour chaque acteur est de tirer le maximum de profit. Le cadre normatif de la gouvernance des finances publiques met en jeu une série d'acteurs (institutionnels et non institutionnels) ayant des fonctions et rôle variés, ainsi que des pouvoir antagoniste.

Cette dynamique que l'on observe entre les acteurs nous amène à considérer une autre théorie dans l'analyse des informations. Il s'agit de l'« *utilitarisme méthodologique*<sup>2</sup> ». Nous prêtons ici la position de Barry et Friedberg citée par Braud (2016), qui postule que « *les contraintes structurelles gouvernent les relations particulières d'échange inégal* ». C'est ici le lieu de citer les pratiques dites illégales ou corruptives de passation des marchés publics entre acteurs.

En outre, la théorie des « *jeux ou de l'interaction stratégique*<sup>3</sup> » vient étayer les pratiques d'influence ou l'utilisation du pouvoir de certains acteurs sur d'autres dans le cycle budgétaire. Dans cette théorie, chaque acteur retrouve une possibilité de maîtriser tout ce qui se déroule dans le système. Ainsi, en fonction de sa « *force* », il peut exercer du pouvoir d'influence sur ses partenaires. Dans le système politique représentatif, les représentants (les « *joueurs* » du niveau supérieur) sont mus par

---

<sup>2</sup> L'utilitarisme méthodologique renvoie aux théories classiques de l'échange. A la suite de Peter Blau qui soutient que les relations entre les individus se situent en termes d'échanges d'avantages réciproques, Brian Barry et Erhard Friedberg développent la notion de l'utilitarisme méthodologique selon laquelle le pouvoir ne se situe pas seulement dans les transactions ponctuelles ou microsociales ; elle se rapporte à la capacité d'un acteur à structurer durablement des processus d'échanges qui soient déséquilibrés en sa faveur.

<sup>3</sup> La théorie des jeux ou de l'interaction stratégique est une variante de la Théorie de l'échange. Elle a été exposée par Erving Goffman et Thomas Schelling pour qui les relations de pouvoir s'inscrivent dans des séquences d'échanges d'informations et de comportements qui forment l'objet d'étude. Ces travaux ont été repris dans Phillippe Braud dans l'ouvrage « La sociologie politique, 2016 ».

deux sortes de calculs stratégiques : répondre à la situation créée par les partenaires, mais prendre également en considération dans leur choix les conséquences que leurs initiatives ont sur les « *joueurs* » de niveau inférieur (les membres de la société civile) (Elias, 1991).

### **Conclusion partielle**

Il importe de retenir que les finances publiques, loin de constituer une discipline exclusivement conçue par et pour des financiers gestionnaires ou juristes, constituent plutôt une discipline dont la conception et les finalités sont au cœur de la réalité sociale et du fait social.

Ainsi donc, l'étude du cycle budgétaire ici sera menée selon une approche sociologique à la l'épreuve de la contre-performance en termes de satisfaction des aspirations du citoyen et de sa responsabilisation dans le contrôle de l'action publique ; dans le but d'identifier les différents groupes d'acteurs et institutions, ainsi que leurs interactions dans la prise de décision au cœur de la gouvernance financière publique.

## **CHAPITRE II : Cadre de la recherche et démarches méthodologiques**

### **Introduction partielle**

Pour mener à bien cette recherche, la participation ou la contribution des informateurs a été de grande utilité. Dans le rang des personnes interrogées, une place importante est accordée à ceux qui ont une bonne connaissance des finances publiques mais également le profane, le simple citoyen, « *observateur lointain ou distant* ».

Il convient de noter qu'en plus de la revue documentaire, à l'aide d'un guide d'entretien et d'un questionnaire, des entretiens ont été organisés pour recueillir les avis des différents acteurs sur les préoccupations contenues dans les objectifs et hypothèses de la recherche. Par ailleurs, nous avons fait état des difficultés éprouvées dans la réalisation de la recherche.

### **I- Définition du cadre de la recherche et catégories cibles**

#### **1. Nature de la recherche**

Le choix des techniques d'investigation et des méthodes appropriées s'avèrent indispensables pour cette recherche. Les finances publiques étudiées ici sont qualifiables. Ainsi, la nature de la recherche est qualitative avec l'utilisation des données quantitatives. Une place importante est donc accordée aux données statistiques afin d'apprécier l'évolution des chiffres dans le processus budgétaire. Selon Deslauriers (1991), la méthode qualitative est une recherche qui produit et analyse les données telles que les paroles écrites ou dites et les comportements

observables des acteurs et les techniques utilisées pour cerner le réel dans ce cas précis doivent tenir compte des connaissances et des expériences des acteurs. La démarche qualitative s'applique à cette recherche à cause de la nature des informations recherchées.

## **2. Le cadre de la recherche**

Le présent travail de recherche porte sur les finances publiques au Bénin. Toutefois, l'espace géographique qui a servi d'investigation est Cotonou et ses environs (Abomey-Calavi, Porto-Novo).

Cotonou, capitale économique du Bénin, constitue en elle seule, une commune et un département, le littoral. La commune de Cotonou est limitée au nord par la commune de Sô-Ava et le lac Nokoué, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par la commune de Sèmè-Kpodji et à l'Ouest par celle d'Abomey-Calavi. Elle couvre une superficie de 79 km<sup>2</sup> (Akomagni, 2006). Elle compte une population de 679.012 habitants avec 375.872 hommes et 353.140 femmes (INSAE, 2015).

Dans le déroulement de la collecte des données, quelques structures et institutions d'Etat ont constitué les espaces de collecte des données. Il s'agit du Ministère chargé de l'Economie et des Finances (MEF) qui constitue la structure faîtière en matière de la préparation du budget de l'Etat et de son exécution. Le Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale (MDGL) a été un cadre de référence quant à l'expression des besoins exprimés par les collectivités locales. Par ailleurs, la Cour Suprême, responsable de la réédition de compte a servi de cadre assez fécond pour la production des données. L'Assemblée

Nationale étant la première institution de contre-pouvoir à travers le contrôle de l'action du gouvernement a été une arène stratégique pour le sujet. La bourse de travail, certaines ONG qui servent d'objecteur de conscience du citoyen sont également rapprochées.

### **3. Sources d'informations de la recherche**

Les informations produites dans le cadre de cette recherche proviennent de deux sources à savoir les sources documentaires et celles orales.

En effet, appréhender les finances publiques, est un travail qui mérite une bonne revue documentaire. A ce sujet, une littérature assez fournie est disponible dans les centres de documentation institutionnels et classiques. Cette activité a permis d'avoir les données relatives aux taux d'exécution budgétaire suivant un intervalle de cinq (5) ans. Elle a servi aussi à prendre connaissance des réformes intervenues dans la gestion des finances publiques au Bénin. Les différents centres de documentation parcourus et les types d'informations sont inscrits dans le tableau ci-après :

**Tableau I:** *Centres de documentation et types d'informations recueillies*

<b>N° d'ordre</b>	<b>Centres de documentation</b>	<b>Nature des documents consultés</b>	<b>Informations obtenues</b>
1.	Centre de Formation de l'Administration Centrale des Finances (CFACF)	Rapports d'activités, d'atelier de travail, revues trimestrielles, semestrielles et annuelles	Les données statistiques, procédure budgétaire, les réformes budgétaires
2.	Centre de documentation du PNUD à Cotonou	Rapports et documents généraux sur les questions de développement	Le développement socioéconomique
3.	Bibliothèque des Pères dominicains à Cotonou	Documents généraux et classiques	Comprendre le développement en question, la gestion économique
4.	Institut français de Cotonou	-Documents généraux ; -Documents méthodologiques ;	- Défis actuels du développement en Afrique subsaharienne

		-Documents spécifiques	- La démocratie africaine  - Méthode et techniques de recherche en sciences sociales ;
5.	<a href="http://www.cairn.info">www.cairn.info</a> <a href="http://www.revues.org">www.revues.org</a> <a href="http://www.memoiresonline.com">www.memoiresonline.com</a>	-Documents généraux et sociologiques  -Mémoires et thèses	- Etudes sociologiques des finances publiques

**Source :** Réalisé à partir des données de la recherche, 2015-2016.

La recherche sur les finances publiques est un travail complexe. Pour ce faire, les travaux de recherche documentaire ne suffisent pas pour appréhender la réalité que comporte ce sujet. Ainsi, les sources orales ont constitué un paramètre essentiel de recueil d'information. En ce sens, les points de vue des acteurs techniciens des finances publiques sont considérés comme des informations importantes pour l'analyse de l'organisation et du fonctionnement des finances publiques.

#### **4. Définition du groupe cible et techniques d'échantillonnage**

Ce travail portant sur les finances publiques touche un certain nombre d'acteurs. En effet, les finances publiques concernent d'abord tous les acteurs intervenants dans la chaîne des finances publiques au Bénin. Le

choix de ces acteurs se justifie par leur statut et leur rôle dans le processus budgétaire. Il s'agit :

- des agents financiers de l'administration publique composés d'agents comptables, d'inspecteurs des finances, de coordonnateurs de projets/programmes, des directeurs de la programmation et de la prospective ; d'ordonnateurs ;
- d'auditeurs à la chambre des comptes, responsables de suivi-évaluation ;
- d'acteurs politico administratifs tels que les directeurs de cabinets, députés, responsables de partis politiques, etc.

Ensuite, la recherche a accordé une place non négligeable aux acteurs de la société civile, leaders d'opinion et citoyens. Dans le rang de ceux-ci, il y a :

- quelques membres d'Organisations de la Société Civile (OSC), des Organisations non Gouvernementales (ONG), des syndicats ;
- des fonctionnaires d'Etat, des citoyens, etc.

Leur contribution a été d'une grande importance quant à leur perception sur la gestion des fonds publics. Cependant le mode opératoire visant à identifier et retrouver ces différentes catégories d'acteurs s'est basé sur les principes d'échantillonnage.

La technique d'échantillonnage utilisée dans cette recherche est celle non probabiliste. Ce choix s'explique par la nature qualitative et peu quantitative de la recherche. Pour ce faire, l'échantillonnage par choix raisonné a permis de cibler quelques acteurs de la chaîne des finances

publiques au niveau des ministères, en particulier celui de l'économie et des finances. Avec cette même technique, certains acteurs des OSC, des ONG sont interrogés. En outre, l'échantillonnage boule de neige a servi de moyen pour avoir des contacts d'autres acteurs sus-cités. Par ailleurs, l'échantillonnage accidentel a consisté à prendre en compte les fonctionnaires et les citoyens interrogés.

Au total, 62 informateurs ont été sollicités et répartis de la façon suivante :

**Tableau II : Répartition des informateurs interrogés**

N°	Catégories d'acteurs	Effectif	Proportion
1.	Agents financiers (comptables, ordonnateurs, inspecteurs des finances...)	24	39%
2.	Responsables administratifs	6	10%
3.	Députés	2	3%
4.	Membres de cabinet ministériel	3	4.5%
5.	Coordonnateurs de projet/programmes	3	4.5%
6.	OSC, ONG, syndicats	3	5%
7.	Fonctionnaires et citoyens	21	34%
Total		62	100%

**Source :** Synthèse des catégories d'informateurs de la recherche, 2015-2016.

Etant donné que la recherche est qualitative avec l'utilisation des données quantitatives, les informateurs ont été constitués par une proportion importante des agents financiers et ensuite des fonctionnaires et citoyens. C'est d'abord ce qui justifie le choix de vingt-quatre (24) agents financiers du ministère des finances, du ministère de la décentralisation, de la Cours Suprême, etc. L'accent a été mis sur les acteurs qui connaissent les questions budgétaires. Les six (6) agents administratifs retenus se justifient par leur profil et leur rôle dans la phase dite la préparation du budget. La recherche aurait pu prendre un nombre important de députés mais pour les raisons de contraintes de temps des acteurs, un (1) seul membre de la majorité et un (1) seul membre de la minorité ont pu être approchés. Les coordonnateurs de projets/programmes qui sont intervenus sur les questions de finances sont des agents du MEF. Leur collaboration a permis de comprendre leurs expériences dans le système. Enfin, la prise en compte des membres des OSC, ONG, centrales syndicats et citoyens a consisté à obtenir les opinions des acteurs.

## **II- Techniques et outils de collecte et de traitement des données**

La démarche méthodologique de collecte des données et des informations s'est reposée sur trois techniques à savoir : l'analyse documentaire, l'entretien direct et le questionnaire.

## **1. L'analyse documentaire**

L'analyse documentaire a consisté à avoir des rencontres avec des Directeurs de la Programmation et de la Prospective (DPP) et acteurs d'autres structures pour obtenir des documents thématiques qui traitent des finances publiques. Cela a permis surtout de prendre connaissance des acquis et les limites liées à la réforme de la « Gestion Axée sur les Résultats ». L'option d'une telle technique peut s'appréhender par la nécessité de disposer des données, des textes, et autres dispositions normatives sur la question des finances publiques. Cela vise à jeter un regard objectif sur les analyses. Ainsi, cette technique a permis d'obtenir des chiffres sur l'évolution budgétaire au Bénin. Ce travail a été fait sur la base d'une fiche de lecture.

## **2. L'observation**

Dans le cadre de cette recherche, deux types d'observation ont été mis en œuvre : il s'agit de l'observation directe et l'observation participante. En effet, l'observation directe a servi de guide pour lire les comportements des acteurs à leurs séances de préparation des budgets au niveau de quelques ministères. De plus, il était aussi important de voir la réaction des acteurs quand on évoque le concept de finances publiques. Par ailleurs, l'observation a été utilisée en tant que acteur financier faisant objet même de l'étude. Les aspects qui ont structuré cette technique se rapportent à pression avec laquelle l'agent financier, dans son rôle, est soumis dans ses fonctions. En observant une distance entre le statut d'agent financier et de chercheur, cela permet de

comprendre les contraintes techniques et politiques qui influencent le rôle des agents financiers.

### **3. L'entretien direct**

Le recours à l'entretien direct vise à accorder une large ouverture d'expression aux informateurs, précisément les agents financiers, les responsables administratifs et les acteurs politico-administratifs. Dans cette condition, les interlocuteurs sont amenés à faire eux-mêmes leur analyse de l'organisation et du fonctionnement de la procédure budgétaire (les normes et les pratiques), ses impacts et perspectives.

Les entretiens réalisés ont été fait à l'aide d'un guide d'entretien élaboré. Cet outil s'articule autour des aspects tels que : la perception de la gestion des finances publiques, les caractéristiques de l'exécution du budget, les interactions entre acteurs financiers et non financiers, la question d'abattement de budget, les contraintes politiques dans la gestion des finances publiques, etc.

### **4. Le questionnaire**

Le questionnaire a été utilisé comme outil, et a servi à obtenir des informations complémentaires à la suite des entretiens avec des acteurs connaissant les questions budgétaires. Ici, la perception des citoyens sur la gestion des fonds de l'Etat est recherchée. En ce sens que les finances publiques sont aussi l'affaire des citoyens (Akakpo 2015). Dès lors, une recherche portant sur les finances publiques ne saurait être menée convenablement sans recueillir la lecture des citoyens et d'autres acteurs sociaux.

Dans le questionnaire, le premier point vise à voir si les citoyens ont une connaissance des finances publiques, ensuite de cerner le niveau d'implication des citoyens dans le processus budgétaire à travers les partenaires sociaux et les structures décentralisées. Enfin, l'aspect le plus important du questionnaire est l'opinion des citoyens quant à l'utilisation des fonds publics.

### **5. Traitement et analyse des données et des informations**

Pour traiter les informations et les données recueillies, il a fallu procéder à un dépouillement manuel et ensuite informatique avec les logiciels Word et Excel. Le traitement manuel par thématique a favorisé la triangulation des informations. Les données ont été inscrites dans les tableaux pour appréhender l'évolution des chiffres.

### **6. Difficultés rencontrées**

Avec l'environnement sociopolitique marqué par les préparatifs et la tenue de l'élection présidentielle de mars 2016 avec l'installation du régime dit du « nouveau départ » en avril 2016, la présente recherche a connu beaucoup de ralentissement. En effet, l'environnement socio politique préélectoral n'était pas favorable au déroulement de l'activité de collecte des données et d'informations. Par la même occasion, il a fallu attendre quelques mois après de l'élection présidentielle pour pouvoir mener convenablement la recherche en raison des mutations politiques et administratives.

La réticence particulièrement importante observée chez la plupart des acteurs, à se prononcer sur les finances publiques en raison de leur

sensibilité et de la délicatesse de l'objet étudié, ont constitué des entraves qu'il a fallu surmonter avec patience et persuasion.

### **Conclusion partielle**

Etudier les finances publiques sous l'angle ou le prisme des analyses sociologiques constitue une source de contrainte supplémentaire en termes de difficultés tant dans la définition de l'objet d'étude que la mobilisation des sources de données. Il est apparu nécessaire de s'assurer à chaque instant, de la fiabilité des informations fournies par les informateurs, dans un environnement marqué par la méfiance. Enfin, il faut noter la suspicion vis-à-vis du chercheur qui semble s'aventurer dans un milieu caractérisé par le secret de l'information financière, et ce en dépit de de l'instauration du principe de la transparence de l'information comme règle de gouvernance des finances publiques à l'heure de la gestion axée sur les résultats.

## **DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS**

## **CHAPITRE III : Cadre macroéconomique, agrégats sociaux et jeu des acteurs dans le cycle budgétaire**

### **Introduction partielle**

Le Bénin a connu une évolution assez importante, non négligeable dans la gouvernance des finances publiques. Parti du budget de moyens au budget de programmes, la procédure budgétaire a permis de gérer autrement les affaires de l'Etat. Mais ces avancés n'ont pas favorablement propulsé les attentes des populations.

Dans le présent chapitre, nous tentons d'expliquer et d'analyser les différentes phases du cycle budgétaire ainsi que du système de décision et de régulation (gouvernance) des finances publiques en mettant un accent particulier sur les acteurs, leurs logiques et leurs interactions entre eux.

### **I- Cadre macroéconomique et agrégats sociaux**

#### **1. Aperçu du cadre macroéconomique et macrosocial du Bénin**

Avant de venir à l'analyse du cycle budgétaire, il est important de présenter le cadre macroéconomique et macrosocial du pays afin d'apprécier l'évolution des données et leurs impacts sur l'amélioration des conditions de vie des citoyens. Sur une période allant de 2010 à 2015, les données relatives aux taux de croissance économiques sont contenues dans le tableau III.

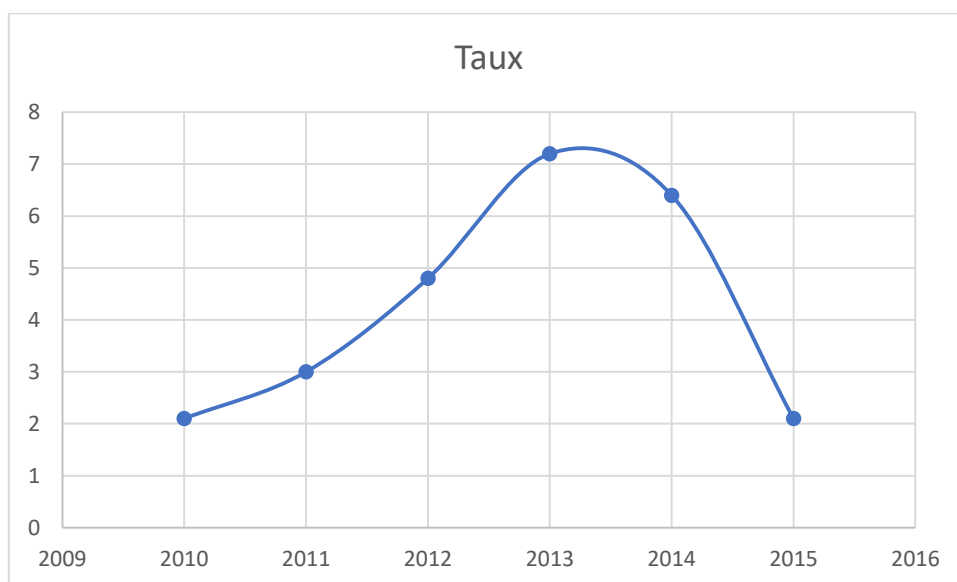
**Tableau III : Evolution du taux de croissance de 2010 à 2015**

Année	Taux de croissance économique	Observation
2010	2,1	Très faible
2011	3	Faible
2012	4,8	Bon
2013	7,2	Très bon
2014	6,4	Très bon
2015	2,1	Très faible

**Source :** Données INSAE, 2016.

En suivant ainsi l'évolution du taux de croissance économique du Bénin, on se rend compte cela évolue de façon instable. C'est ce que traduit le graphique I ci-après :

**Graphique I : Evolution du taux croissance économique 2010-2015**



**Source :** Réalisé à partir des données obtenues de l'INSAE, 2016.

Le graphique montre que le taux de croissance économique du Bénin de a évolué de 2,1 en 2010 à 7,2 en 2013 mais a chuté largement de 6,4 en 2014 à 2,1 en 2015.

En ce sens, il est évident que la situation de vie des populations ne s'améliore pas pratiquement pas. Ainsi, lorsque nous prenons l'indice de pauvreté, on obtient 36,2 en 2011 et 40,1 en 2015 (DPBEP, 2016). Ce qui témoigne de l'augmentation de la situation de pauvreté des populations. La situation de précarité des béninois s'est donc dégradée entre 2010 et 2015. Cependant, il est observé un effort de la population à la production de la richesse nationale qui est passée de 3687,2 milliard de FCFA en 2011 à 4903,7 milliard de FCFA en 2015. Ce qui implique que la redistribution ou l'investissement est faible par rapport au produit intérieur brut. La progression de l'économie en 2015 aurait pu être meilleure n'eut été la combinaison de facteurs défavorables dont l'attentisme des opérateurs économiques en raison des élections au Nigéria et au Bénin, la dépréciation du naira couplée avec l'appréciation du dollar américain et la baisse des cours du pétrole (DPBEP, idem).

Par contre, il faut observer que les investissements ont eu un impact au niveau de la couverture en infrastructures sanitaires du pays qui est passée de 88% en 2011 à 96% 2015. On observera les mêmes tendances au niveau de l'amélioration de la scolarisation des enfants de 6 à 11 ans qui a atteint 98% pour un objectif maximal de 100% à atteindre en 2015 conformément aux Objectifs du Millénaire pour de Développement (OMD). La poursuite de la mesure de gratuité de l'enseignement maternel et primaire, la mise en place du Fonds Commun Budgétaire en

faveur de l'enseignement de base, la mesure de revalorisation de la fonction enseignante, sont autant d'actions qui sont déployées dans ce secteur (DPBEP, idem).

Ces quelques données générales présentent un tableau peu reluisant de la situation socioéconomique du pays entre 2010 et 2015. Ce qui montre que beaucoup d'efforts restent à fournir pour améliorer les conditions de vie des populations en termes de satisfaction des aspirations du citoyen en termes. Mais il faut les voir dans les modes de production de l'action publique dont les finances publiques constituent un enjeu majeur de développement.

Dans le but de réguler les finances publiques, de nombreuses innovations ont été déjà entreprises par l'Etat béninois. Ces initiatives répondent à des principes tels que « la sincérité » et « la transparence » dans l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget. Cela suppose que l'Etat pourrait faire de bonnes performances si ces principes sont observés. En outre, une nouvelle perspective dans la gestion des ressources publiques concerne la Gestion Axée sur les Résultats (GAR). Ce principe de gouvernance vise à accroître les rendements en matière de réalisation d'infrastructures sociocommunautaires pour le développement. Par conséquent, la recherche d'efficacité et d'efficience dans le cycle budgétaire doit caractériser les interventions de l'Etat. Il convient aussi de faire ressortir l'évolution des prévisions d'allocations budgétaires et d'exécution du budget en termes de répartition par grandes catégories de dépenses publiques entre 2010 et 2015. Pour ce faire, le tableau suivant est réalisé :

**Tableau IV : Evolution des ratios de prévision et d'exécution par grandes masses de dépense**

Masses budgétaires \ Années	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Tx p.	Tx E	Tx p.	Tx E	Tx p.	Tx E	Tx p.	Tx E	Tx p.	Tx E	Tx p.	Tx E
Dettes publiques	12,59	6,67	11,45	10,27	10,76	08,74	11,57	09,00	11,35	09,38	04,07	02,06
Dépenses de personnel	22,33	41,93	29,83	43,14	31,49	39,70	31,86	39,65	31,76	42,47	29,67	37,87
Dépenses de fonctionnement	10,00	14,55	10,74	12,86	12,21	15,95	11,30	15,53	11,12	12,72	10,92	16,18
Dépenses de transfert	14,13	21,72	15,00	17,90	15,71	18,92	16,65	18,42	16,27	18,72	18,49	25,77
Dépenses en capital	41,00	15,12	33,07	15,81	29,81	16,67	28,59	17,38	29,48	16,68	36,83	18,09
TOTAL (en million FCFA)	1.144.474	626.507	938.302	652.088	913.482	714.536	954.347	785.545	1.010.055	777.452	1.101.207	907.023

**Source :** Réalisé à partir des données de DGB/MEF, 2016.

Avec Tx P. : taux de prévision

Tx E : taux d'exécution

Au regard du tableau ci-dessus, on note que, entre 2010 et 2015, les dépenses du personnel, les dépenses de fonctionnement et celles de transfert ont connu une augmentation à l'exécution plus forte que dans les prévisions budgétaires. Pour preuve, en 2010, les prévisions de dépenses de personnel exprimées à 22,33% sont passées à 41,93% à l'exécution. Cela peut être vu du point de vue de la pression syndicale, surtout en période des élections. Par conséquent, les prévisions en termes de dépenses de personnel, ainsi que les exécutions budgétaires en 2011 et 2015 sont plus ou moins importantes. Par contre, les dépenses de dette publique et celles en capital ou d'investissement ne sont pas couvertes. Par exemple, en 2010, pour une prévision de 41% de dépenses en capital, on enregistre 15,12% à l'exécution. Alors que les dépenses en capital ou d'investissement devraient permettre à l'action du gouvernement d'améliorer les conditions de vie des populations et d'amorcer le développement.

## **2. Contexte institutionnel de la réforme des finances publiques au Bénin**

Le processus budgétaire de l'Etat béninois n'a pas changé fondamentalement depuis le renouveau démocratique sur la période 1991-2010. Dans la perspective d'une utilisation transparente et rationnelle des ressources, le gouvernement du béninois a, en 1999, réalisé avec l'appui de la Banque Mondiale, un diagnostic du système budgétaire et financier. Au niveau de la préparation du budget, les imperfections constatées étaient relatives à l'élaboration de documents

budgétaires. A la phase de l'exécution du budget, les insuffisances constatées étaient entre autres : le retard dans le traitement des titres de paiement et des salaires, le retard dans la régularisation des ordres de paiement, le manque de fiabilité dans le suivi de l'exécution des opérations budgétaires,... Au niveau du système d'évaluation et de contrôle, le diagnostic effectué avait permis de faire les constats selon lesquels la lourdeur des contrôles a priori augmentant les délais d'exécution des dépenses. On peut donc retenir que jusqu'en 1999, la gestion des finances publiques au Bénin souffraient de beaucoup d'imperfections qui ne favorisent pas leur bonne performance.

Pour remédier à toutes les insuffisances supra-citées, le Gouvernement du Bénin, à l'issue des résultats de la mission, a opté pour l'utilisation, à partir de 2000, de l'approche budget programme. Ainsi, un protocole d'engagement a été signé avec la Banque Mondiale pour soutenir cette réforme dans le cadre du Public Expenditure Reform Credit (PERC) qui est un financement non affecté au budget 2000 de l'Etat. Cette réforme du budget programme a commencé à partir de 2006, et tous les ministères ont présenté les propositions budgétaires sous forme de budget classique et budget programme. Dans les années 2008 et 2009, de nouveaux travaux d'amélioration de la gestion des finances publiques ont été amorcés. Ces activités visaient principalement à relever les insuffisances du système de gestion des finances publiques et à poursuivre l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du système. Ce qui a conduit, en 2011, à la formulation d'une nouvelle vision stratégique des réformes des finances publiques, qui est de « *doter le Bénin d'un système*

*de gestion des finances publiques transparent, performant, conforme aux standards internationaux et mettant résolument les finances publiques au service du développement et du bien-être des citoyens* ». Entre autres des dix-sept (17) composantes, on pouvait noter la première qui visait le renforcement des capacités pour l'établissement de prévisions macroéconomiques fiables, les deuxième et troisième composantes prenaient en compte le processus de formulation et de préparation du budget annuel de l'Etat. Avec ce plan d'action d'amélioration de la gestion des finances publiques, qui couvre la période de 2012-2015, il est observé quelques progrès réalisés.

Malgré ces efforts, les objectifs escomptés ne sont pas atteints. Cependant, avec la promulgation suite à l'adoption de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances, les finances publiques entrent dans une grande ère des réformes qui implicitement susciteront la modernisation de l'Etat dans ses composantes et dans son fonctionnement. Même si en 2013 l'Assemblée Nationale a adopté une nouvelle LOLF, la mise en œuvre des dispositions contenues dans cette dernière ne seront effectives au plus tôt qu'à partir de la gestion 2017. Le processus budgétaire comprend les trois (03) phases, telles que définies supra, à savoir :

- 1) l'élaboration du budget,
- 2) l'exécution ou la mise en œuvre
- 3) et la reddition des comptes.

Ces trois (3) phases du cycle budgétaire font intervenir trois différentes institutions de l'Etat dans leurs rôles respectifs. Néanmoins, beaucoup d'autres acteurs non institutionnels interviennent dans un cadre formel ou non formel que sont entre autres :

- l'exécutif ;
- l'Assemblée Nationale ;
- le Conseil Economique et Social ;
- la Cour Suprême ;
- les autres institutions constitutionnelles ;
- les Organisations Syndicales ;
- les Organisations de la Société Civile.

Toutes ces catégories d'acteurs socio institutionnels se retrouvent à toutes les phases du cycle budgétaire.

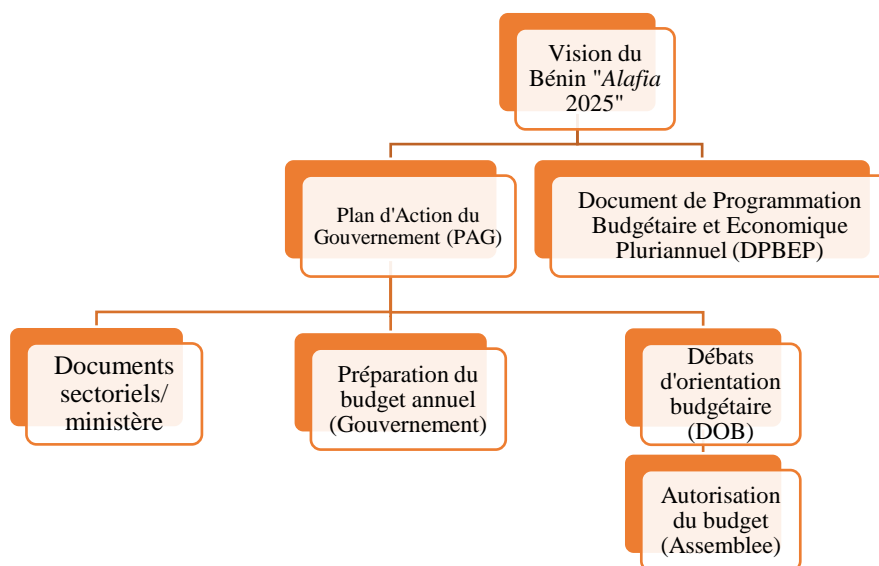
## **II- Le cycle budgétaire : une analyse socio anthropologique**

### **1. L'élaboration du budget de l'Etat**

L'institution chargée de l'élaboration du budget programme de l'Etat est le Gouvernement. Il est chargé de préparer le budget à partir de la formulation des orientations de la politique de développement, ensuite de la programmation et budgétisation, et enfin, de l'adoption par le conseil des ministres l'avant-projet budget de la loi des finances. Cette phase s'achève par la transmission du projet de budget à l'Assemblée Nationale.

La phase de l'élaboration de la loi des finances est très déterminante dans la gouvernance des finances publiques puisqu'elle est consacrée à la rédaction des documents budgétaires et du budget de l'Etat qui fixe pour une année l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ainsi que leur affectation. De façon schématique, on peut définir les acteurs et leur rôle comme suit :

**Figure 3:** Description de la phase de l'élaboration et d'adoption du budget



**Source :** Réalisé à partir des données thématiques de la recherche, 2016.

Toutes les politiques publiques, en vue de développement sont supposées être inspirées et découlées de la vision globale du pays, du programme d'actions du gouvernement et d'autres documents stratégiques. Le Bénin, à l'instar des autres pays de la sous-région s'est élaboré une vision à l'horizon 2025. Il postule que : «*Le Bénin est, en 2025, un pays-phare, un pays bien gouverné, uni et de paix, à économie prospère et*

*compétitive, de rayonnement culturel et de bien-être social*». Cette vision est élaborée en 2001, suivant une étude prospective de la société béninoise sur la base des aspirations profondes de la population. Elu sur la base du « projet de société » proposé, le Président de la République et son gouvernement élabore son plan d'action quinquennal pour son mandat constitutionnel. A partir ce Plan/programme d'Actions du Gouvernement (PAG), est défini un Document Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuel (DPBEP) sur trois années de gestion. Le budget de l'Etat est une résultante des budgets sectoriels de chaque ministère sur la base du cadre budgétaire défini par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Tout au long de la phase de préparation de la loi des finances et du budget, les différents acteurs institutionnels et non institutionnels essaient par divers canaux, d'user de leur pouvoir d'injonction ou d'influence afin d'orienter à leur profit les prévisions de ressources. Il peut s'agir de la création ou suppression d'impôts, d'augmentation ou de diminution d'impôts ; ou d'allocation supplémentaire de ressources ou de rémunération ; ou encore de dépenses budgétaires (création de ligne budgétaire, augmentation d'allocation budgétaire au profit d'un projet, d'un service publique. Cela dépend des groupes stratégiques qui se font ou qui se défont. Pendant que les syndicats s'exclament que : « *sur un budget de deux mille (2000) milliards, rien n'est prévu pour les travailleurs* », l'entrepreneur « *cherche à avoir de bonnes affaires pour maximiser ses profits* ». Ce qui indique que chaque catégorie d'acteurs défend les intérêts de sa corporation ou de ses affaires.

Quelques questionnements méritent d'être posés : Comment sont identifiés les besoins prioritaires des citoyens qui doivent faire l'objet de budgétisation ? Comment se déroule les différents arbitrages budgétaires quant à la répartition des crédits selon les secteurs économiques et sociaux ?

Les priorités sont définies par le Gouvernement à travers le projet de société du Président de la République, sur la base duquel il est élu. L'Exécutif définit donc les priorités d'action à l'endroit de la population alors que celle-ci devrait en être un acteur et agent de son propre bien être et de son développement.

En suivant le processus d'élaboration, on se rend compte que c'est une production technique que le politique a formulé pour répondre aux besoins des populations à la base. Il s'agit donc d'un processus top-down. Le peuple est d'habitude tout simplement invité à s'approprier le programme d'actions ainsi que le budget de l'Etat qui découlent de la vision du Gouvernement. La présentation du PAG au peuple devrait pouvoir offrir une opportunité de vulgarisation et d'adhésion de l'ensemble des différentes couches de la société. Mais ce qui se fait est beaucoup plus politique. A ce sujet, l'avis des citoyens semble mitigé.

Un informateur déclare :

*« Le Programme d'Actions du Gouvernement apparaît comme le chemin du bonheur pour la population. Mais tel qu'il est toujours présenté, cela donne l'impression d'une propagande... toutes les fois que chaque gouvernement présente son PAG, tout le monde applaudit. Le peuple y met son espoir. Mais à la fin les attentes sont toujours non comblées. » (M. Tchalla, juin 2016).*

Le budget proposé par le gouvernement est un « *montage technique dans les bureaux* », affirme un conducteur de taxi-moto. Ce qui montre une faible connaissance des citoyens sur le processus budgétaire et même leur rôle. Sur 21 citoyens interrogés 17, soit 81% connaissent le PAG et le budget de l'Etat comme moyens d'intervention de l'Etat central. Dans le rang de ceux-ci, on retrouve les fonctionnaires, quelques artisans, commerçants et autres. Le reste des citoyens (4, soit 19%) est composé de population analphabète (revendeuse,...) rencontrée. Toute la population ne pouvant pas intervenir directement ou ignorant l'importance du PAG, on retrouve dans la chaîne d'actions institutionnelles, le Conseil Economique et Social (CES), la Cour Suprême (CS) et les Organisations de Société Civile (OSC) et les Centrales Syndicaux, les partis politiques, qui ont aussi une part de responsabilité dans la procédure budgétaire. A ce stade, les différentes institutions peuvent saisir le gouvernement ou l'Assemblée Nationale pour faire des plaidoyers.

Cependant il est prévu dans le document guide des procédures de préparation du budget, un discours officiel du ministre chargé des finances à l'endroit des citoyens. Et pourtant à aucun niveau de la préparation, il n'est prévu une activité liée à la prise en compte des besoins des citoyens. Le cap est mis sur l'identification des priorités dans chaque secteur. Par ailleurs, le document descriptif des procédures de préparation du budget de l'Etat, ne notifie à aucun niveau l'implication des collectivités territoriales (municipalités) dans la préparation du budget. Alors que celles-ci constituent un maillon important du

développement à la base. L'évidence du lien entre le budget de l'Etat, le transfert des ressources vers les communes et les budgets communaux tarde à être une réalité. Mais avec l'adoption de la LOLF n°2013-14 du 27 septembre 2013, la participation citoyenne devrait connaître une amélioration à partir de la gestion du budget 2015.

## **2. L'exécution du budget de l'Etat**

L'exécution du budget est soumise à la loi des finances votée par l'Assemblée Nationale, aussi bien à la veille des institutions de contre-pouvoir et à une veille citoyenne. Au regard de la constitution du 11 décembre 1990 ainsi que des autres textes législatifs et réglementaires en vigueur en matière de la gouvernance financière publique le pouvoir exécutif joue un rôle prépondérant dans l'exécution du budget de l'Etat ainsi que dans la régulation des activités des ministères et institutions de l'Etat.

En effet, même si chaque ministère sectoriel ou institution coordonne la mise en œuvre des activités inscrites son plan de travail annuel (PTA), le rythme de mise à disposition des crédits et autres moyens subséquents pour la mise en exécution des activités est largement tributaire des décisions financières prises par le ministre chargé des finances. L'exécution du budget se fait globalement en quatre (4) étapes à savoir : l'engagement ; la constatation et la liquidation ; l'ordonnancement et le décaissement.

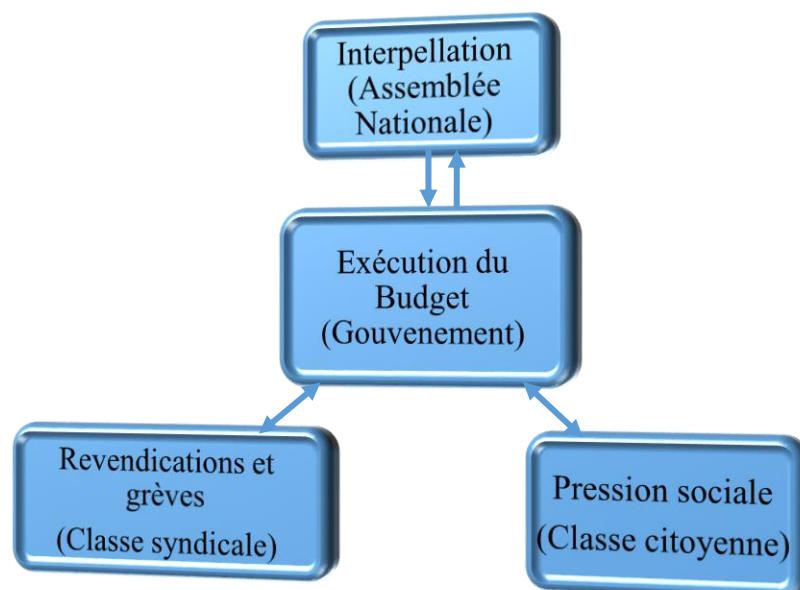
Entre ces quatre (4) phases de l'exécution du budget, il faut noter qu'il y a un travail à la chaîne entre les acteurs. Mais, l'étape de

l'ordonnancement paraît très importante et indispensable dans la procédure de constatation et de liquidation des fonds pour la réalisation publique. Car, s'il n'y a pas d'ordonnancement, il ne peut y avoir de décaissement. Dans cette dynamique, le contrôle et le suivi évaluation sont des outils de gestion efficace des finances. Cependant, lorsque la mission d'un acteur est défaillante, cela constitue un blocage du processus. A cet effet, « *le choix des acteurs constitue une question délicate* », affirme un informateur, agent au MEF. Pendant que d'aucuns (les comptables) sont désignés sur des critères techniques en la matière, les autres (les ordonnateurs) sont souvent nommés en conseil des ministres sur proposition du ministre sectoriel concerné. A ce sujet, les agents rencontrés ont donné leurs avis. Sur treize (13) techniciens des finances interrogés, douze (12) ont estimé que le choix des acteurs, en particulier des ordonnateurs, ne se fait pas souvent sur la base de la technicité. Le choix est souvent politique « *car le rôle de l'ordonnateur n'est pas lié qu'à la technicité* ».

Il n'en demeure pas moins que les décisions d'affectation, de réallocation budgétaire soient influencées par un nombre important d'acteurs tant institutionnels, non institutionnels, formels ou non formels et par des facteurs essentiellement autres que techniques. Au cours donc de l'année budgétaire, les acteurs tels que les fonctionnaires d'Etat, représentés par les syndicats, centrales et confédérations syndicales, les comités *ad hoc*, les groupements d'intérêt économiques, les chambres consulaires, le conseil national du patronat, les regroupements et partis politiques, les diverses associations de développement, etc. usent de stratégies afin

d'orienter soit les prélèvements d'impôts ou les dépenses budgétaires vers des buts de satisfaction des intérêts corporatistes, ethnico régionaux, électoraux ou encore de maximisation de profit. Dans cette perspective, les acteurs sont amenés volontairement ou involontairement à s'écarter des normes budgétaires pour satisfaire des parrains politiques, des parrains du monde d'affaire, les liens familiaux ou ethniques ou encore religieux. Ces pratiques que l'on peut loger dans les registres de pouvoir d'injonction et pouvoir d'influence répondent à une logique de reconnaissance.

**Figure 4:** *L'exécution du budget sous la régulation socio institutionnelle*



**Source :** Réalisé à partir des données de la recherche, 2016.

Certes l'exécution du budget revient au Gouvernement, mais il n'est pas sans actions de contrôle et de veille citoyenne. On y retrouve l'Assemblée Nationale comme institution principale de contrôle d'actions du gouvernement.

En effet, dans le processus de mise en œuvre du budget, l'Assemblée Nationale peut interpellier le gouvernement de diverses manières. Cela peut se faire par question orale ou écrite avec ou sans débats par l'Assemblée Nationale. Le Gouvernement devra apporter des réponses adéquates à travers les ministères concernés. La pertinence d'une telle procédure se justifie par la quête d'une transparence dans la gestion des ressources du contribuable. Cependant, cela peut empêcher le vote parlementaire autorisant l'exécution du budget. Dans cette condition, l'absence de vote est interprétée comme une influence du pouvoir de l'opposition sur l'exécutif. En conséquence, il est toujours observé que le pouvoir exécutif cherche à avoir la majorité de force politique représentante au parlement, afin de bénéficier de l'accord de vote du budget, de convention de ratification d'accord de prêts, etc.

En outre, le contrôle social de l'exécution du budget peut être observé à travers des mouvements de revendication relevant de la classe syndicale comme populaire. La classe syndicale est dans une posture de lutte permanente pour l'amélioration des conditions de vie et de travail des fonctionnaires. Mais ici, le problème se pose au sujet de la lutte syndicale. Pendant que le politique y voit « *une lutte opportuniste* », certaines centrales syndicales considèrent l'Exécutif comme « *un pouvoir antidémocratique* ». Les mouvements syndicaux entre 2010 et

2011 avec les affaires « CEN-SAD », Programme Plurisectoriel de Mécanisation Agricole (PPMA), « ICC services » et consorts,... puis entre 2011 et 2015 voire 2016 avec la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion,... sont autant d'exemples qui montrent un rapport de force entre l'exécutif et les syndicalistes. Si l'action syndicale est appréciée à sa juste valeur, elle est aussi réduite à une lutte de classes socio professionnelles, corporatistes, personnelles, et pas toujours à une lutte d'intérêt général de la population. En effet, tout porte à croire que la société n'est composée que de « fonctionnaires » ou serait sous l'emprise d'une minorité dirigeante de fonctionnaires de différentes catégories alors que la société intègre mieux les populations à la base, celle vivant dans les milieux ruraux et défavorisés.

Quant à la population, la prise de conscience d'une participation citoyenne à la gestion des fonds publics reste encore faible. Au-delà des interpellations de l'Assemblée Nationale et de la pression de la classe syndicale, la pression populaire se caractérise par les grognes manifestées sur les chaînes de radios et télévisions privées contre une action du gouvernement. Les émissions radiodiffusées telles que celle de Golf fm et Cap fm et télévisuelles comme « le grand journal du bien » sur Golf TV offrent les opportunités de dénonciation et de protestation dans le rang des populations. Le mutisme du pouvoir exécutif fait montre d'une faible efficacité de la pression populaire.

Pour intervenir dans la vie économique du pays, l'Etat dispose des techniques et opérations financières adéquates à savoir les dépenses publiques. Et pour obtenir les moyens de sa politique, il recourt aux

recettes publiques. Au sens strict, les dépenses publiques ou dépenses budgétaires « sont des dépenses de l'Etat inscrites dans le budget de l'Etat. Au sens large, le traité de Maastricht et le Pacte de croissance et de stabilité les définissent comme étant l'ensemble des dépenses des administrations publiques à savoir l'Etat, les collectivités locales, les organismes de sécurité sociale » (Capul et Garnier, 2008 : 27). Les dépenses publiques, ou charges budgétaires ou encore les dépenses de l'Etat constituent un des moyens à travers lesquels l'Etat intervient de façon financière dans la vie économique du pays. Cependant, ces dépenses publiques peuvent être présentées à partir de leur fonction. Il est donc question de connaître la destination des dépenses par grands secteurs.

### 3. La reddition des comptes

A la phase de la reddition de comptes, plusieurs activités relevant des institutions sont réalisées pour apprécier la transparence dans la gestion des fonds publics. Pour ce faire, le gouvernement fournit les documents nécessaires pour permettre aux institutions de jouer leurs rôles.

**Figure 5:** *Le contrôle de la gestion des finances publiques*

<b>Contrôle de gestion du Budget</b>			
Contrôle parlementaire (commissions d'enquête)	Examen de la loi de règlement par l'Assemblée Nationale	Elaboration des comptes de gestion (toutes les entités)	Rapport de performance exigé par la <i>LOLF</i>

**Source :** Réalisé à partir des données de terrain, 2016.

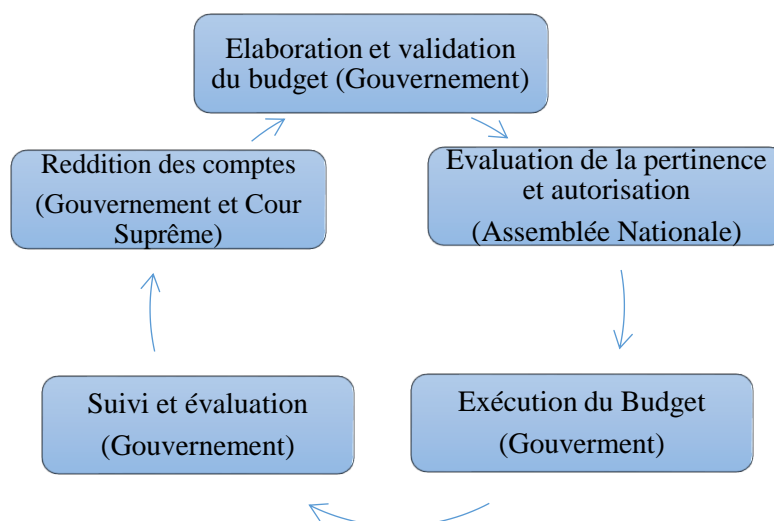
Comme l'indique la figure ci-après, le contrôle de gestion du budget de l'Etat par l'Assemblée Nationale est déterminé par la constitution des commissions d'enquête sur le rapport de gestion du budget de l'année. La cour suprême examine la loi de règlement et désormais, toutes les entités (structures et autres) devront élaborer leurs comptes de gestion ainsi que leurs rapports de performance exigés par la LOLF. L'administration fournit les documents nécessaires à la Cour Suprême, qui, dispose d'une chambre de comptes composée de techniciens en audit. Cette dernière phase de la procédure relève du domaine judiciaire. Celui-ci apprécie et juge de l'efficacité et de l'efficience des finances publiques. Pour ce faire, plusieurs indicateurs sont utilisés. La conformité aux dispositions normatives sous régionales (CEDEAO), régionales (UEMOA) et même internationales est une exigence. De façon générale, le critère principal qui permet d'apprécier l'efficacité des finances publiques est la consommation du budget. A l'unanimité, les interlocuteurs (les 13 agents des finances) partagent cet avis. Certes, il faut investir selon les dépenses prévues dans chaque secteur selon les priorités retenues mais, la question se pose de savoir sur quels critères évaluer ce taux de consommation ? Le principe de la transparence et de réalisation des objectifs devrait constituer un outil particulier de gestion des finances publiques. A ce niveau, il faut retenir que s'il n'y a pas de transparence et de sincérité dans l'élaboration du budget, il ne peut donc avoir une bonne évaluation sur la base de ce principe de transparence. Par ailleurs, on note une faible couverture de la Cour Suprême dans les activités de contrôle ou de reddition de comptes. Ce qui rend toujours

limitées les activités de la chambre des comptes. Dans ce sens, il est difficile de faire une bonne analyse de la gestion des finances publiques et surtout de l'évaluation de sa performance et de sa transparence.

Dans les procédures budgétaires, on observe une intervention de plusieurs institutions de la République telles que l'Assemblée Nationale, la Cour Suprême, et les autres structures et entités de l'Etat. Les dynamiques entre ces différentes institutions et structures se caractérisent par la nature des interactions qui se développent entre les acteurs. Cela peut se définir par les facteurs politiques et les intérêts partisans. Pour ce faire, il convient de rechercher le juste milieu, entre sa position d'autorité politico administrative et sa posture politico partisane.

En suivant donc la description de la procédure budgétaire, il faut retenir que c'est un cycle d'activités annuelles de l'Etat qui peut être présenté comme suit :

**Figure 6 :** Schéma du cycle budgétaire



**Source :** Réalisé à partir de la recherche, 2015-2016.

Comme cela peut se faire observer, dans le cycle budgétaire, l'administration, c'est-à-dire le gouvernement a un rôle prééminent dans la chaîne des finances publiques. A la phase de la reddition des comptes, le gouvernement prépare et fournit à la Cour des comptes les documents nécessaires. Mais dans le processus budgétaire, des imperfections sont relevées à toutes les phases. Ces imperfections sont sources des résultats mitigés obtenus chaque année quant à la performance et à l'efficacité des finances publiques.

#### **4. Des imperfections dans les procédures budgétaires...**

Au regard de la description faite du processus budgétaire, il revient ici de relever les imperfections observées sur les différentes phases.

De la préparation à la reddition des comptes, la réalité est perceptible aux acteurs eux-mêmes. En interrogeant un technicien des finances, celui-ci affirme :

*« L'analyse peut être faite à deux niveaux à savoir : la mobilisation et les effets. Sur les trois dernières années, le budget est estimé entre 800 milliards à 1000 milliards de francs CFA alors qu'au Togo à côté, c'est au plus 500 milliards de franc CFA. Et avec ce chiffre, le Togo arrive à faire beaucoup de choses en matière d'actions publiques. C'est juste pour dire qu'avec moins de moyens les pays voisins réalisent mieux. Il y a donc possibilité de mieux faire en améliorant les finances publiques » (M. D., cabinet MEF, 2016).*

Sur ce discours, il est à retenir que les finances publiques au Bénin souffrent de quelques insuffisances à corriger. En effet, le processus d'élaboration n'est pas cohérent, il ne répond pas aux aspirations des

populations. Ce qui pose un problème sur la pertinence des actions publiques. De plus, « *l'architecture de préparation du budget* » semble ne pas être maîtrisée par les acteurs. Ce qui fait observer, affirme un informateur, « *l'abattement du budget* » depuis environ trois (3) ans. L'incohérence se rapporte aussi à l'inadéquation entre le développement vu d'en haut (l'Etat) et le développement vu d'en bas (collectivités territoriales). Car, il est noté une absence presque totale de la corrélation entre les activités de l'Etat central et celles de l'administration locale. Ce qui réduit considérablement les effets attendus de l'action publique. Par ailleurs, il faut questionner la pertinence des dépenses envisagées par l'Etat. En ce sens, le pouvoir législatif a sa part de responsabilité étant donné que le parlement devrait s'intéresser souvent à savoir comment mobiliser les moyens pour faire face aux dépenses souvent énormes prévues. Un informateur perçoit que :

*« L'essentiel du débat ne va pas dans le fond ; chaque député se demande, qu'est-ce qui ressort de ma circonscription électorale et quel point faire à son électorat pour revenir, pour être réélu » (M. O., Coordonnateur de projet MEF, 2016).*

Par conséquent, il s'en suit une prédominance des dimensions politiques dans le processus d'autorisation du budget. L'imperfection se retrouve donc aussi au niveau des hommes, ceux qui sont chargés d'appréhender la pertinence du budget avant de le voter. La mise en cause des acteurs n'est pas nécessairement liée à leur compétence, mais référence est faite ici aux enjeux électoraux.

La gestion des dépenses publiques est assurée à tous les stades au sein de l'appareil administratif de l'Etat mais particulièrement assurée par les responsables des fonds, les gestionnaires de crédits des services étatiques, les comptables publics avec à leur tête le Trésor Public, le ministère des finances.

Comme cela paraît, ce n'est pas aussi simple, et c'est dans cette chaîne de la dépense que la magouille, la gabegie financière et même les détournements des deniers publics interviennent.

Dans le cadre d'une réforme de la gestion publique, la République du Bénin a adopté en 2005 un système de gestion axée sur les résultats notamment dans le domaine budgétaire et le domaine de la gestion des ressources humaines de l'Etat. La mise en place de la gestion axée sur les résultats a été accompagnée d'un ensemble de réformes dont celle des institutions de contrôle *a posteriori*. Une Unité de Gestion de la Réforme (UGR) des finances publiques a été mise en place pour coordonner lesdites réformes.

En 2011, un audit des structures, systèmes et pratiques de contrôle et vérification internes de l'engagement budgétaire au Benin, a constaté que le système béninois d'audit interne dans l'ensemble est fondé sur des compétences réelles et une bonne expérience. Toutefois, le système gagnerait en crédibilité et en efficacité si une nouvelle culture d'analyse des risques fiduciaires est introduite.

La réorganisation des organes de contrôle engagée en 2006 a institutionnalisé trois entités en charge de l'audit interne: l'Inspection Générale d'Etat (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF), et les

Inspections Générales des Ministères (IGM). Les IGM ont une compétence limitée au niveau du ministère concerné. Elles aident les ministères à réaliser le suivi de leurs performances, à améliorer les services rendus aux usagers, et à mieux identifier les risques.

L'audit a fait remarquer que l'IGE et l'IGF démontrent une compétence certaine, une expérience des pratiques d'audit et disposent de manuels de procédures d'audit conformes aux normes internationales. Par contre, le fonctionnement actuel des IGM souffre d'une confusion des attributions et d'un manque crucial de moyens logistiques. L'audit observe également que la séparation des pouvoirs entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire n'est pas encore complètement achevée au Bénin. Bien que les aspects liés au contrôle externe n'aient pas été couverts, le rapport d'audit signale que les organes de contrôle externe ne sont pas dotés de moyens suffisants pour exercer efficacement leur mandat.

### **Conclusion partielle**

La mise en œuvre des politiques publiques a pour principal ressort, outre le capital humain, les financements publics. Le budget étant le principal instrument de mise en œuvre de la politique financière de l'Etat, le cycle budgétaire constitue un espace d'expression d'acteurs variés. Toutefois, on observe la prédominance de certains acteurs comme le ministère des finances dans la définition de la politique économique et financière ainsi que dans la répartition des ressources financières.

## **CHAPITRE IV : Enjeux sociopolitiques de la régulation des finances publiques**

### **Introduction partielle**

Tout au long du cycle budgétaire, la gouvernance des finances publiques est soumise à la dualité quasi permanente entre les principes normatifs et les réalités observables dans les pratiques. On observe en effet, d'écarts importants entre les *normes officielles* qui régissent ces institutions et les *comportements réels* des agents dans les administrations et services publics en Afrique (Olivier de Sardan, 2008).

Ainsi, plusieurs questionnements peuvent être inspirés par la multiplicité des acteurs, des enjeux qui s'y trouvent. Quels sont alors ces enjeux du point de vue sociologique et existe-t-il des règles et des procédures écrites (textes de lois, règlements) et d'autres règles non écrites qui apparaissent et s'imposent dans la gestion des finances publiques ? Quelles sont les déterminants des pratiques observées dans la gouvernance des finances publiques ?

#### **I- Des enjeux sociopolitiques**

Musgrave (1959), cité par Waline et *al.* (2012) a mis en évidence les trois fonctions de la politique budgétaire à savoir : la fonction « *allocation* » qui est dévolue à la satisfaction des besoins collectifs par le biais de dépenses publiques ; la fonction « *redistribution* », destinée à modifier la répartition des revenus et la distribution des fruits de la fiscalité et les transferts sociaux ; et la fonction « *stabilisation* » cherche à agir sur la

conjuncture, en jouant sur la demande des ménages et le marché de l'emploi, et sur la croissance de long terme par une politique de reconversion de certaines activités économiques et la mise en place d'une « *politique industrielle* ».

Si de façon traditionnelle l'exécution des opérations financières de l'Etat fait intervenir deux catégories d'acteurs publics, l'analyse en profondeur de la gouvernance des finances publiques et notamment de la prise de décision financière (étant pour les recettes que pour les dépenses) et tout au long du processus budgétaire laisse entrevoir l'intervention de plusieurs catégories d'acteurs. On distingue :

### **1. Les rapports de pouvoir entre l'exécutif et le législatif**

Faut-il le rappeler, le Gouvernement constitue une catégorie d'acteurs fondamentale dans le cycle budgétaire en ce qu'il est acteur et agent de la problématique de gouvernance des finances publiques. C'est le pouvoir Exécutif ; il se positionne dans le cycle budgétaire comme le « *joueur du niveau supérieur* ». Au terme de l'article 54 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990, le Président de la République est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif. A ce titre il détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et du pouvoir réglementaire. En vertu de ses prérogatives, le Chef de l'Etat définit et met œuvre la politique financière du pays à travers le ministère des finances, les différents agents publics et l'ensemble des autres ministères ainsi que les institutions mettent en œuvre les différentes fonctions révoquées au budget (allocation, redistribution et stabilisation). A toutes les étapes et à toutes les phases

du cycle budgétaire notamment à l'élaboration et de l'exécution, le gouvernement est le principal « *maître à jouer* ». En dépit des prérogatives des autres institutions de contre-pouvoir d'adopter ou non, d'amender ou non le projet de budget, le Gouvernement dispose des moyens juridiques de mettre en exécution « son projet de budget » après le vote par le parlement ou dans le cas contraire de le mettre en exécution par Ordonnance, qui est une forme de substitution et de contournement de l'expression parlementaire. Cette expérience a été vécue par l'Assemblée Nationale du Bénin en 2009 et en 2014. De fait, le Gouvernement exerce à la fois un pouvoir d'injonction vis-à-vis des autres institutions constitutionnelles dans le cadre de la détermination des montants de crédits budgétaires à leur allouer, étant donné que c'est lui qui fixe les plafonds de dépenses pour ces institutions ; et à l'égard du parlement il exerce une forme de pouvoir d'influence en ce que, pour essayer de se soustraire au contrôle parlementaire, l'organe Exécutif, le Gouvernement peut dans le cadre de la régulation des finances publiques et notamment des dépenses, à défaut de limiter le parlement dans l'élaboration du budget du parlement, freiner ou agir sur le rythme de mise à disposition de fonds au profit du parlement.

Au regard de la constitution, l'Assemblée Nationale exerce deux (2) fonctions essentielles à savoir de légiférer (vote des lois) et celle de contrôle de l'action gouvernementale. A ces deux (02) fonctions, s'ajoute une troisième qui est celle de la « représentation ». A ce titre, et dans la pratique l'Assemblée Nationale apparaît comme une institution éminemment politique. On retrouve au sein du parlement plusieurs

alliances de partis ou partis politiques organisés en groupes parlementaires. On distingue généralement trois (3) catégories de députés à savoir ceux favorables au Gouvernement (mouvance présidentielle ou majorité), deuxième catégorie ceux non favorable au Gouvernement (opposition ou minorité parlementaire) et enfin la troisième catégorie, les députés non-inscrits ou dits centristes. Dans la pratique, on a pu noter avec aisance à plusieurs reprises le glissement entre mouvance et opposition, majorité et minorité, de telle sorte que la notion de majorité parlementaire est devenue une notion à géométrie variable. Le mandat des députés étant non impératif et en l'absence de toutes dispositions normatives contraignantes, la transhumance parlementaire est devenue une pratique courante au sein du parlement béninois. Le positionnement donc des députés face aux questions des finances publiques à l'occasion des travaux parlementaires au cours de la session dite budgétaire est déterminé par des facteurs politiques, en fonction de la satisfaction ou de la concordance des intérêts électoraux, de différents pouvoirs d'influence, et des intérêts particuliers de chaque député ou encore de ses relations interpersonnelles qu'il entretient avec un ou plusieurs membres du Gouvernement.

## **2. La position stratégique des agents administratifs**

Ce sont des acteurs de la chaîne budgétaire (administration centrale des finances, les agents des autres ministères et autres institutions) : les agents administratifs sont en principe au service de l'Etat et de l'administration publique. Ils sont donc supposés, en tant que techniciens

suggérer des avis aux autorités politiques chargées de donner les orientations principales aux politiques publiques, et donc aux finances publiques. Ils sont donc soumis ou tenus de déférer au pouvoir d'injonction de l'autorité politique incarnée par le Chef de l'Etat et les ministres. Dans la pratique, on retrouve des agents publics, acteurs de cycle budgétaire qui peuvent entretenir divers types de relations avec d'autres catégories d'acteurs institutionnels tels que des groupements d'intérêt économique (chambre de commerce et d'Industrie du Bénin, le Conseil National du Patronat), des organisations syndicales, religieuses, de développement régional, des regroupements ethniques ou même des regroupements politiques. Il n'est pas rare de voir des agents de l'administration entretenir des relations ou des logiques basées sur un utilitarisme méthodologique, ou être soumis à un quelconque pouvoir d'influence, susceptible d'impacter ou de conditionner soit leur avis dans le cadre de l'allocation des ressources, de la création ou de la suggestion des types de prélèvement public (impôts). Ces différentes pratiques peuvent donc remettre en cause l'objectivité de la prise de la décision financière publique.

### **3. L'inefficacité des juridictions financières**

Il s'agit notamment de la Cour Suprême (Chambres des comptes et la Haute Cour de Justice). Aux termes des dispositions constitutionnelles, la Chambre de compte de la Cour Suprême est le principal juge financier compétent pour connaître et apprécier les comptes publics. Mais dans la pratique, si la Chambre de compte essaye de jouer son rôle, il n'en demeure pas moins qu'il existe plusieurs feins à l'accomplissement

correct de sa mission. A cet effet, les différentes contraintes sont liées tant à l'indépendance de la structure (nécessité de créer une Cour des comptes indépendante de la Cour Suprême, nécessité de renforcement de l'effectif des auditeurs de la chambre des comptes). Quant à la Haute Cour de Justice, sensée juger le Président de la République et les membres de Gouvernement coupables de haute trahison ou de mauvaise gouvernance, elle souffre d'une incapacité d'actions, d'une insuffisance de volonté politique des acteurs politiques à se juger entre eux. C'est l'exercice d'un pouvoir d'influence réciproque entre les acteurs politiques.

#### **4. L'exercice de la pression des partenaires sociaux et les organisations de la société civile**

Comme les organisations syndicales et la société civile : leurs interventions dans le processus budgétaire s'avèrent être fonction d'une régulation sociale des finances publiques. Cependant les actions syndicales sont devenues ces dix dernières années de plus en plus difficiles à maîtriser par le pouvoir exécutif. Ce qui témoigne de la variation dynamique de l'action syndicale. On assiste à une multitude d'organisations syndicales de type formel et d'autres de type *ad hoc*. Dans ce cadre, à l'occasion de la préparation du budget de l'Etat, de son exécution, les organisations syndicales à travers des plates-formes revendicatives et les négociations (employeurs/employés) essaient d'influencer l'allocation des ressources budgétaires afin d'accroître les revenus des employés, augmentant ainsi la part des ressources budgétaires consacrée aux fonctionnaires d'Etat qui représente -1% de la

population nationale. La plupart des actions syndicales s'intensifient à l'approche d'enjeux électoraux (année préélectorale et électorale). On assiste donc à la manifestation ou à la pratique de « l'échange » entre acteurs suivant la théorie « *classique de l'échange* » de Blau (1964). Pendant les échéances électorales, l'Exécutif se doit d'attribuer des « *récompenses* » à titre de « *reconnaissance* ». En 2011 par exemple, l'institution d'un coefficient d'indexation des traitements salariaux des agents du ministère des finances puis la généralisation dudit coefficient à l'ensemble de l'administration est apparue comme « *le prix à payer ou le facteur de résolution de la crise née suite à la disparition d'un agent du ministère chargé des finances* ». La prise de cette mesure non prévue initialement dans le budget de 2011 n'avait pas été soumise à l'autorisation parlementaire et n'a pas non plus fait l'objet d'une approbation par le parlement dans le cadre d'un collectif budgétaire.

**Les organisations de la société civile** telles que les ONG, les fondations nationales ou internationales sont multiples et multiformes. Toutefois, en matière de gouvernance globale ou général et plus spécifiquement de gouvernance en matière des finances publiques, elles sont peu nombreuses à se positionner ou à se prononcer de façon visible et audible en dehors de quelques-unes d'entre elles telles que *Social watch*, le FONAC, ONG ALCRER, etc. afin d'influencer soit l'allocation des ressources budgétaires vers le financement des politiques publiques prioritaires pour le mieux-être des citoyens, ou même pour dénoncer des faits de corruption ou pour dénoncer des faits de mauvaise gouvernance

qui portent préjudice aux ressources publiques et réduisent ainsi la capacité de financement publique.

### **5. Les enjeux liés aux relations bilatéraux et multilatéraux**

Toutes ces deux catégories d'acteurs exercent à la fois un pouvoir d'injonction et un pouvoir d'influence sur le cycle budgétaire. A titre illustratif, au cours des années 2015 et 2016, l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas ainsi que la délégation de l'Union Européenne au Bénin ont exercé des pressions et autres mesures de rétorsion sur les pouvoirs publics béninois en vue de la clarification et de l'établissement des responsabilités des acteurs politiques et administratifs dans le projet PPEA2. Ces pressions ont valu la démission d'un ministre du Gouvernement et le déclenchement de procédures administratives et judiciaires à l'encontre de plusieurs agents.

## **II- Instauration d'un nouveau cadre théorique normatif et de nouvelles pratiques de gouvernance des finances publiques**

### **1. Un contexte socio institutionnel pour un nouveau cadre théorique et pratique de la gouvernance des finances publiques**

Dans un contexte juridique et sociopolitique marqué par l'adoption de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois des finances que certains observateurs avertis qualifient de « *constitution financière* » dont l'application stricte sera effective pour compter de la

gestion budgétaire 2017 d'une part et l'adoption du programme d'Action du Gouvernement dit « de la Rupture et du Nouveau Départ », la société béninoise dans son ensemble et de façon plus précise les acteurs essentiels sont face aux enjeux sociopolitiques, qui même s'ils ne sont pas nouveaux, obéissent à un contexte nouveau.

En effet, l'adoption de la LOLF n'est pas qu'une « *révolution* » dans l'histoire du droit budgétaire, s'il s'agit véritablement de la mise en œuvre « *d'un nouveau contrat social* » pour les finances publiques, socle d'une réforme de l'Etat qui est en filigrane du nouveau dispositif (Bouvier, Esclassan et Lassale, 2016). La LOLF apporte plusieurs innovations qui, au-delà des finances publiques engagent ou « *forcent* » la modernisation générale de l'Etat d'une part, et la conception et la mise en œuvre de l'action publique d'autre part.

Le Bénin est donc tenu « *d'adapter l'Etat à son nouvel environnement économique et sociologique* ». Dans le même cadre, on peut situer le rôle et les enjeux liés à l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF). En effet, dans le contexte marqué par de récentes et graves crises financières et économiques mondiales, la rareté des ressources traditionnelles, les PTF incitent de plus en plus les Etats à mobiliser davantage de ressources internes et améliorer la qualité de la gouvernance financière publique. Les appuis budgétaires sont de plus en plus conditionnés par les rapports de Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM).

Par ailleurs, le contexte de rareté de ressources, l'obligation de mobiliser davantage de ressources internes (pression fiscale) révolutionne le rôle

du citoyen. Ainsi, « *le regard porté par les citoyens sur les dépenses et les recettes publiques est en pleine évolution* ». Préoccupés de plus en plus par le niveau des revenus, les citoyens sont plus réceptifs à la question du contrôle des deniers publics. Ils sont intéressés qu'autrefois, par l'usage qui en est fait. La montée de la société civile rend le citoyen plus sensible au contrôle de la dépense et à son corollaire, c'est-à-dire l'utilisation des prélèvements obligatoires (l'impôt).

## **2. Définition de la finalité des finances publiques pour une culture de performance**

D'abord, la LOLF redéfinit la finalité des finances publiques à travers le passage d'une « *logique de moyens* » (importance du montant des crédits alloués) à une « *logique de résultats* » (marquée par une philosophie d'entreprise, en considération des objectifs à atteindre). Ce changement entraîne inévitablement des bouleversements en profondeur de la gestion publique et partant de l'organisation interne des administrations, non seulement financières en premier lieu mais également toutes les autres, ainsi que les opérateurs de l'Etat qui doivent adopter des principes nouveaux de gestion.

Ensuite, la LOLF vise à instaurer une « culture de la performance » dans la gouvernance financière publique. Elle tend donc à induire des transformations politiques, sociales, économiques et financières à partir des réformes structurelles et fonctionnelles tant au niveau des administrations que des juridictions financières et des pouvoirs publics. L'application de nouvelles règles budgétaires et comptables impliquent

assurément une transformation radicale du processus de décision qui exige un effort d'adaptation considérable pour les acteurs publics.

Aussi, la loi organique renforce-t-elle les pouvoirs de l'Assemblée Nationale du point de vue de la portée de l'autorisation parlementaire (obligation pour le gouvernement, à travers le débat d'orientation budgétaire), la loi de règlement, le rapport de performance). Corrélativement, la LOLF oblige, implicitement le parlement à renforcer les capacités techniques des députés à travers l'appui d'experts financiers.

### **3. La recherche d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques**

En outre, les gestionnaires des administrations et ceux spécifiquement des services financiers sont obligés à plus de contraintes normatives en vue de la recherche de l'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques que les acteurs financiers des finances publiques ont dénommé « Révision Générale des politiques publiques » qui ouvre une ère de la « modernisation de l'action publique » (Bouvier, Esclassan et Lassale, op cit.). Cette ère n'est pas unique au Bénin. Elle s'étend à l'ensemble des pays de l'espace Union Economique Ouest Africaine (UEMOA) et Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC). On comprend alors que les exigences et les contraintes supra nationales d'intégration régionale induisent des changements majeurs dans la gestion des nations prises isolément.

## **Conclusion partielle**

En définitive, il importe de retenir que la gouvernance des finances publiques, explorée à travers le cycle budgétaire allant de l'élaboration à l'exécution jusqu'au contrôle de gestion et à la reddition des comptes fait intervenir un nombre varié d'acteurs institutionnels ou non institutionnels, formels et non formels. Ceux-ci agissent dans un cadre normatif réglementaire défini mais dont les interrelations laissent apparaître l'existence de plusieurs logiques pouvant s'expliquer des approches sociologiques allant de l'utilitarisme méthodologique à la théorie classique de l'échange en passant par les jeux d'acteurs.

Par ailleurs, deux (2) logiques se côtoient quant aux nouvelles perspectives de gouvernance des finances publiques. La première, d'essence plutôt politique place au premier plan la transparence financière, la lisibilité des budgets et des comptes publics. La seconde d'essence économique, est préoccupée par la rationalisation, l'efficacité et la performance de la gestion des fonds publics. Cette dernière favorise l'essor d'une culture de contrôle (citoyen) de la gestion des fonds publics.

## **CONCLUSION ET PERSPECTIVES POUR LA THESE**

La mise en œuvre de l'action publique fait de plus en plus appel à la définition de politiques publiques, elles-mêmes concrétisées par le truchement de financement public. La science des finances publiques désigne à la fois, l'ensemble des moyens, mais aussi la discipline et donc l'ensemble des règles et autres principes normatifs qui gouvernent la mobilisation, l'allocation, la mise en œuvre et le contrôle des ressources financières publiques.

Le bien-être et l'équilibre du corps social, dépendant en grande partie de la capacité de l'Etat à mettre en œuvre des politiques cohérentes dans le cadre de l'action publique, il va sans dire que les contreperformances dans la gouvernance des finances publiques impactent le corps social dans son ensemble. La présente recherche dont le sujet est intitulé « Enjeux sociopolitiques liés à la gouvernance des finances publiques en République du Bénin » s'est fixée comme objectif général d'«analyser les variables sociopolitiques explicatives des contreperformances du budget de l'Etat. Deux (2) hypothèses de recherche ont été formulées.

Aux termes des analyses des données empiriques recueillies, il ressort que sur soixante-deux (62) informateurs 58 informateurs, soit 94%, dont les organisations de la société civile et des acteurs qui connaissent les questions des finances publiques, affirment dans leurs réponses que la définition des politiques publiques ainsi que le déroulement du cycle budgétaire ne mettent pas le citoyen au cœur du processus d'une part et que le contrôle citoyen de l'action publique reste à l'état embryonnaire au Bénin. Il s'en suit que l'hypothèse 1 selon laquelle la faible

implication du citoyen dans le cycle budgétaire impliquant l'insuffisance de performance des finances publiques en République du Bénin, est amplement vérifiée et confirmée.

En ce qui concerne l'hypothèse 2 qui postule que la non régulation optimale des finances publiques est due à l'influence prédominante des facteurs politiques et des intérêts particuliers sur les facteurs techniques, il est apparu que, quelle que soit la catégorisation des informateurs, une unanimité se dégage aisément quant à sa confirmation.

En effet, les acteurs institutionnels et non institutionnels, les acteurs formels et non formels s'accordent à affirmer ou à laisser déduire qu'en dépit des règles normatives, plusieurs « règles non écrites » ou « sous entendues » et « non dites » prennent le pas dans les pratiques à l'occasion de la prise des différentes décisions dans le cadre de la gouvernance des finances publiques. Ainsi, plus de 97% des acteurs administratifs estiment avoir subi un pouvoir d'influence et d'injonction des autorités politiques, afin d'orienter les avis ou les décisions le long du processus d'allocation, de mise en œuvre et de contrôle du cycle budgétaire. Des divers entretiens, il est établi que les facteurs politiques (enjeux électoraux), les influences ethnico régionales influencent des groupes économiques (opérateurs économiques), les pressions corporatistes et syndicales déterminent les actions techniques en terme d'allocation budgétaire ou d'exécution du budget de l'Etat.

Au regard de tout ce qui précède, il est souhaité que la recherche se poursuive sur le sujet afin d'intégrer les réformes en cours actuellement et visant à instaurer un nouveau cadre harmonisé au sein de l'espace

UEMOA marquée par les directives sur les lois organiques relatives aux lois des finances. Il serait indiqué de développer la recherche sur la prise en compte par le nouvel environnement lié à la LOLF, de l'importance d'intégrer les dynamiques du jeu des acteurs (institutionnels et non institutionnels) ainsi que l'influence des règles non écrites prédominantes dans la pratique sur les facteurs techniques.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1. ADJAHO, R. (1996), Bonne gouvernance au Bénin, Cotonou, Flamboyant, 148p.
2. AHOU, B. (2007), Technique de planification approfondie, Mimographe, Ecole Nationale d'Economie Appliquée et de Management, Université d'Abomey Calavi.
3. AKAKPO, M. B., (2015), Démocratie financière en Afrique occidentale francophone, Cotonou, Les Cocotiers, 165P.
4. AUERBACH, A., KOTLIKOFF L. J. et LEIBFRITZ W. (1999) *Generational Accounting around the World*, NBER, University of Chicago Press, 296p.
5. BAKANDEJA. G. et MPUNGU W. (1997), *Manuel de Droit Financier*, Kinshasa, Universitaires Africaines, 161p.
6. BAKANDEJA. G. et MPUNGU W., (2006), Les finances publiques : Pour une meilleure gouvernance en RDC, Larcier, 40p.
7. BEZES P. SINE A. (2011), Gouverner (par) les finances publiques, Presses de Sciences Po, 526p.
8. BLANCHARD, O., et al. (1990) « La soutenabilité de la politique budgétaire : nouvelles réponse à une question ancienne. » *Revue économique de l'OCDE*, 15, automne, 397p.
9. BLAU, P. (1964) Echange et pouvoir dans la vie sociale, New York, 352p.
10. BLÖNDAL, J. R., (2002) « La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE : tendances communes » OECD, 174p.

11. BOUVIER., M., ESCLASSAN M-C., et LASSALE, J-P., (2016),  
Finances publiques, Mayenne, Lextenso, 946p.
12. BRAUD, P., (2016), Sociologie politique, Mayenne, Lextenso,  
687p.
13. CHOUVEL, F. (2008), L'essentiel des finances publiques, Paris,  
Gualino, 95p.
14. CLAVET, N-J., et al. (2013), *Les dépenses de santé du  
gouvernement du Québec, 2013-2030 : projections et  
déterminants*, CIRANO, Série Scientifique no 2013-45.
15. Deuxième forum national sur le secteur de l'éducation, (2015),  
Cotonou du 17 au 19 décembre 2014, 162p.
16. de TOCQUEVILLE, A. (1835), La démocratie africaine I, paris,  
Gallimard, 154p.
17. DUBOIS, V. L'action publique, in Cohen, A, Lacroix, B., Riutort,  
Ph., dir. (2009), Nouveau manuel de science politique, Paris,  
Ladécouverte, pp. 311-325.
18. DUNGAN, P. et MURPHY S. (2013), *Long Term Outlook for the  
Canadian Economy: National Projection Through 2040*,  
University of Toronto, PEAP Policy Study 2013-4.
19. ELIAS, N. (1991), Qu'est-ce que la sociologie? Trad. Aix-en-  
Provence, De l'Aube, 92p.
20. GODBOUT, L. et al. (2009), « Nouvelles perspectives  
démographiques, mêmes défis budgétaires », in *Cahiers québécois  
de démographie*, Vol. 38, n°1, 193-209pp.

21. GUILLIEN, R. et VINCENT J. (2003), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 14<sup>e</sup> éd.
22. HAJBI, A. BOUCHARTAT, H. et CHAMI, M. (2016), *Développement durable et finances publiques : cas de la fiscalité du secteur maritime au Maroc*, Ecole Nationale de Commerce et Gestion de SETTAT, 24p.
23. LORTILLE-BRUEL R. et LESEMANN, F. (2008), « Les finances publiques comme expression des solidarités : enjeux éthiques et choix politiques ». *Éthique publique*, vol. 10, no 1, p. 83-93.
24. LALEYE, M. (2008), « Les facteurs majeurs de décision des électeurs au Bénin », *in* Jan Niklas Engels, Alexandre Stroh et Léonard Wantchékon (dir), *Le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, COPEF, 285p.
25. LAGROYE, J. FRANCOIS, B. et SAWICKI, F. (2002), *Sociologie politique*, Paris, Dalloz, 599p.
26. LASCOUMES P. et LE GALES P. (2012), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 128p.
27. LEROY, M. (2007), *Sociologie des finances publiques*, Paris, La Découverte, 157p.
28. MULLER P. et al. (1996), « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques » *In Revue française de science politique*, n°1, pp. 96-33, [http://www.persee.fr/doc/rfsp\\_00352950\\_1996\\_num\\_46\\_1\\_395040](http://www.persee.fr/doc/rfsp_00352950_1996_num_46_1_395040)

29. MUSGRAVE, R. A. (1959), « Theory of Public Finance : A Review Article », in *American Economic Review*, 49 (5): 1018-1029.
30. OLC (2008), Le livre blanc sur la corruption au Bénin, 123p.
31. OLIVIER DE SARDAN J-P. (2009), Les huit modes de gouvernance locale en Afrique de l'Ouest, Working Paper, No.4, 56p.
32. OLIVIER DE SARDAN J-P. (1995), Anthropologie et développement, Paris, Karthala, 221p.
33. REYNAUD, J-D (1989), Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale, Paris, Armand Colin, 306p.
34. RUFFNER M. & SEVILLA, J. (2004) « Modernisation du secteur public : moderniser la responsabilité et le contrôle », in *Revue de l'OCDE sur la Gestion Budgétaire*, Vol. 4, n°2, 142p.
35. WALINE, C., DESROUSSEAUX, P. et GODEFROY, S. (2012), *le budget de l'Etat*, Paris, Coll. « Les études », La Documentation française, 189p.

## **ANNEXES**

### **Guide d'entretien adressé aux acteurs politiques, SC, ONG, citoyens**

- I- Identification de l'informateur
- II- Sens et Importance des finances publiques
- III- Perception sur la gestion des finances publiques
- IV- Elaboration du budget : principales dimensions
- V- Constitution de la majorité et de la minorité parlementaire et le vote du budget : enjeux sociopolitiques et stratégies développées
- VI- L'exécution du budget : caractéristiques essentielles
- VII- Critères de choix des acteurs dans l'exécution du budget : nominations politiques, choix techniques, désignations administratives ?
- VIII- Les interactions entre acteurs dans l'élaboration du budget
- IX- Contraintes liées à l'exécution du budget : contraintes politiques et/ou administratives, pression populaire, autres...
- X- Performance des finances publiques au Bénin : appréciation et perspectives



	<p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>
--	--

2.3. Que pensez-vous de la gestion des ressources de l'Etat ?

- a) Bonne gestion  b) Gestion acceptable  c) Mauvaise gestion

Justifiez votre réponse.....

.....

.....

### III- Section 3 : Etude des phases du cycle budgétaire des finances publiques

3.1. Comment élabore-t-on le budget de l'Etat ?

.....

.....

.....

.....

3.2. Quels sont les éléments de base qui définissent le budget de l'Etat ? (**choix multiple**)

- a) Programmes et projets  b) Besoins politiques  c) Recette de l'Etat

d) Autres

(précisez).....

3.3. Selon vous, le citoyen est-il impliqué dans l'élaboration du budget ?

Si oui, expliquez ?

.....

.....

.....

Sinon pourquoi ?

.....

.....

.....

---

3.4. Quelle institution donne l'autorisation budgétaire (vote du budget) ?.....

.....

---

3.5. Qu'est-ce qui peut justifier le vote ou non du budget de l'Etat ?  
(choix multiple)

a) Satisfaction des besoins de la population  b) Qualité du projet

c) Présence ou non de conflit  d) Enjeux électoraux  e) Intérêts  
partisans

e) Autres  
(précisez).....

.....

---

3.6. Comment se constitue la majorité ou la minorité parlementaire ?  
(Choix multiple)

a) Idéologie politique  b) Regroupement ethnique/régionale  c) enjeux électoraux  d) Autres   
 (précisez).....

b) Justifiez  
 .....  
 .....  
 .....

---

3.7. Quelle est l'institution chargée de l'exécution du budget ?  
 .....  
 .....

---

3.8. Quelle est la part de l'administration dans la mise en œuvre du processus budgétaire ?

**1- Phase d'élaboration**

a) Rôle prééminent  b) Important  c) Pas très important

**2- Phase exécution**

a) Rôle prééminent  b) Important  c) Pas très important

**3- Phase de réédition de compte et de contrôle**

a) Rôle prééminent  b) Important  c) Pas très important

---

3.9. Quels sont les indicateurs de performance de la gestion des finances au Bénin ?.....  
 .....  
 .....  
 .....

3.10. Quelle est appréciation faites-vous de la performance dans la gestion des finances ?

a) Performante  b) Peu performante  c) Non performante

Justifiez ?.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**IV- Section 4 : Enjeux politico administratifs liées au processus**

4.1. Quelles sont les catégories d'acteurs impliqués dans l'exécution des finances publiques ? **(choix multiple)**

Le gouvernement  b) Responsables administratifs  c) Les groupements économique  d) Partenaires sociaux  e) Société civile  PTF

Justifiez.....

.....

.....

---

4.2. Comment sont choisis les acteurs ? **(choix multiple)**

a) Nominations politiques (intérêts des institutions en cause)  b) choix techniques  C) Désignations par agents de l'unité administrative

d) Autres (précisez)

.....

Justifiez votre réponse

.....

.....

.....

4.3. Quelles sont les interactions développées entre les acteurs impliqués dans le processus d'exécution du budget ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4.4. Quels sont les sujets qui peuvent opposer les acteurs dans le processus budgétaire (élaboration et exécution) ? (**choix multiple**)

a) Attribution des moyens pour chaque département ministériel

b) Adéquation ou non adéquation aux besoins sociaux

c) Politique budgétaire (recettes et dépenses)

d) Inadéquation aux textes/lois des finances

e) Passation des marchés publics

f) Autres (précisez)

.....

.....

.....

## TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE .....	2
DEDICACE.....	3
REMERCIEMENTS .....	4
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	5
LISTE DES FIGURES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX.....	7
RESUME.....	8
ABSTRACT .....	8
INTRODUCTION.....	9
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE .....	13
CHAPITRE I : Considérations théoriques sur les finances publiques .	14
Introduction partielle .....	14
I- Problématique .....	14
1. De la faible performance des finances publiques .....	14
2. Hypothèses de recherche .....	19
3. Objectifs de la recherche.....	20
4. Clarification des concepts.....	21
II- Etat de la question.....	28
1. Revue de littérature.....	28
2. Pertinence sociale et scientifique du sujet .....	38

3. Modèles d'analyses .....	39
CHAPITRE II : Cadre de la recherche et démarches méthodologiques .....	42
I- Définition du cadre de la recherche et catégories cibles .....	42
1. Nature de la recherche .....	42
2. Le cadre de la recherche .....	43
3. Sources d'informations de la recherche.....	44
4. Définition du groupe cible et techniques d'échantillonnage .....	46
II- Techniques et outils de collecte et de traitement des données ....	49
1. L'analyse documentaire .....	50
2. L'observation .....	50
3. L'entretien direct.....	51
4. Le questionnaire.....	51
5. Traitement et analyse des données et des informations.....	52
6. Difficultés rencontrées .....	52
DEUXIEME PARTIE : PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS .....	54
CHAPITRE III : Cadre macroéconomique, agrégats sociaux et jeu des acteurs dans le cycle budgétaire .....	55
I- Cadre macroéconomique et agrégats sociaux.....	55
1. Aperçu du cadre macroéconomique et macrosocial du Bénin .....	55

2. Contexte institutionnel de la réforme des finances publiques au Bénin .....	60
II- Le cycle budgétaire : une analyse socio anthropologique .....	63
1. L'élaboration du budget de l'Etat .....	63
2. L'exécution du budget de l'Etat.....	68
3. La reddition des comptes .....	73
4. Des imperfections dans les procédures budgétaires... ..	76
Conclusion partielle .....	79
CHAPITRE IV : Enjeux sociopolitiques de la régulation des finances publiques .....	80
I- Des enjeux sociopolitiques .....	80
1. Les rapports de pouvoir entre l'exécutif et le législatif.....	81
2. La position stratégique des agents administratifs .....	83
4. L'exercice de la pression des partenaires sociaux et les organisations de la société civile.....	85
5. Les enjeux liés aux relations bilatéraux et multilatéraux .....	87
II- Instauration d'un nouveau cadre théorique normatif et de nouvelles pratiques de gouvernance des finances publiques .....	87
1. Un contexte socio institutionnel pour un nouveau cadre théorique et pratique de la gouvernance des finances publiques .....	87
2. Définition de la finalité des finances publiques pour une culture de performance.....	89

3. La recherche d'efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques .....	90
Conclusion partielle .....	91
CONCLUSION ET PERSPECTIVES POUR LA THESE .....	92
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	95
ANNEXES .....	99
TABLE DES MATIERES .....	107