

REPUBLIQUE DU BENIN

--*-*-*

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

--*-*-*

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI

--*-*-*



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION
ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

--*-*-*

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

Option :

Administration des Finances

Filière :

Administration des
Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE : 2006-2007

THEME :

***CONTRIBUTION A LA MISE EN PLACE
DES CONDITIONS OPTIMALES DE LA
PREPARATION DU PROJET DE BUDGET
GENERAL DE L'ETAT AU BENIN***

Réalisé et soutenu par

A. M. Christiane KUADJO épouse KOUDENOUKPO

Sous la direction de

Maître de stage

M. Toussaint ADJAHO
Directeur de la Préparation du
Budget

Directeur de mémoire

M. Césaire LANTONKPODE
Enseignant à l'ENAM

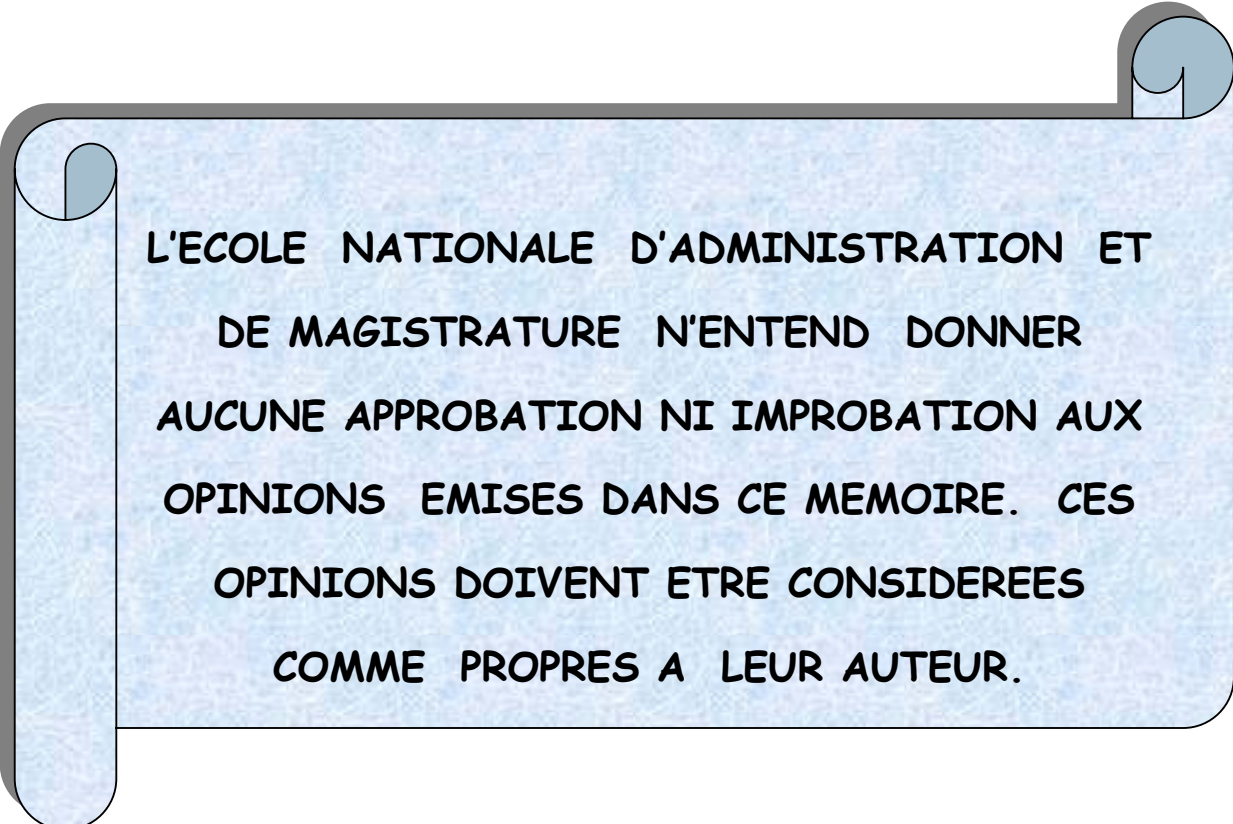
Août 2007

IDENTIFICATION DU JURY

Président : HOUEDETE Thomas

Vice-Président : EYEBIYI Hubert

Membre : AGUESSY Joseph



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

DEDICACES

- ✓ Au Père Tout Puissant pour ses œuvres insondables.

- ✓ A mon père, **Mathias Robert KOUADJO**, ta combativité, ta rigueur, ton humilité et ton amour font de toi une référence. Merci d'avoir veillé à mon éducation.

- ✓ A ma tendre et douce mère, **Peace, Kokovi KOUADJO née ATAYI**.
Tu as toujours été mon dernier recours. Tu n'as jamais cessé de prier pour que je réussisse. Que ce travail soit le fruit béni de ta tendresse, de tes efforts et de ton amour maternel à mon égard.

- ✓ A mon cher époux, **René Sèdjro KOUDENOUKPO**, pour ton amour, ton soutien et tes conseils.

- ✓ A mes enfants **Yédidia** et **Uriel**, mes neveux, **Manel, Ghislain, Garvey, Nancy, Marie- Jacob** et **Nelse...** en guise d'exemple et pour vous dire à tous que seul le travail libère l'Homme et lui donne sa dignité.

- ✓ A mes **frères et sœurs** pour vos soutiens indéfectibles.

REMERCIEMENTS

Nous avons bénéficié durant les deux années de formation à l'ENAM et surtout pendant la période de la rédaction de ce mémoire, de grands privilèges qui se résument en prières, conseils, soutiens moral et matériel de certaines personnes pour qui notre conscience nous oblige à témoigner de la reconnaissance, et dont nous ne saurions taire les noms.

Nos sincères remerciements vont à :

A

Monsieur **Césaire LANTONKPODE**,
Enseignant à l'ENAM
pour nous avoir guidée,
conseillée et éclairée lors
de la conduite de notre
recherche.

A

Monsieur **Bertrand A. CODJIA**, Directeur
Général du Budget pour
nous avoir permis de
suivre la formation.

A

Monsieur **Toussaint ADJAHO**, Directeur de la
Préparation du Budget pour
avoir accepté d'assumer
l'encadrement de notre stage.

A

Monsieur **Benjamin AVAMASSE**, pour sa
disponibilité et ses conseils.

A

Tout le personnel
enseignant et administratif
de l'ENAM pour les
sacrifices consentis pour
nous assurer une formation
de qualité.

A

Tous les camarades de
promotion pour les
moments de joie et de
stress passés ensemble,
en particulier à
-*Méline DAGBO ASSOGBA*
-*Franck Latifou DJIGLA*

A

Tous les collègues de
la Direction de la Préparation
du Budget, en particulier, les
collègues du *Service des
Etudes et Synthèses*.

A

Vous tous qui avez apporté
votre soutien, de quelque
nature soit-il, pour l'heureux
aboutissement de ce travail,
nous disons **merci**.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS.

A.N.	: Assemblée Nationale
B.C.E.A.O	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
B.G.E	: Budget Général de l'Etat
C.F.	: Contrôle Financier
C.A.A	: Caisse Autonome d'Amortissement
C.D.M.T	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme.
C.S.P.R.E.S	: Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles
D.P.B	: Direction de la Préparation du Budget
D.G.B	: Direction Générale du Budget
D.G.D.D.I	: Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
D.G.E	: Direction Générale de l'Economie.
D.G.I.D	: Direction Générale des Impôts et des Domaines
D.G.P.D.	: Direction Générale des Politiques de Développement
D.G.S.P.P	: Direction Générale du Suivi des Projets et Programmes
D.G.T.C.P	: Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
D.P.P	: Direction de la Programmation et de la Prospective
D.R.F.M	: Direction des Ressources Financières et Matérielles
D.S.C.R.P	: Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
I.N.S.A.E	: Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
M. D. E. F.	: Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances
M.D.C.B	: Ministère Délégué Chargé du Budget
M.F	: Ministère chargé des Finances
O.M.D	: Objectif du Millénaire pour le Développement
P.E.R.A.C	: Crédit d'Ajustement pour l'Appui des Réformes des Finances Publiques (Public Expenditure Reform Adjustment Credit)
P.I.P	: Programme d'Investissements Publics
P.S	: Problème Spécifique
P.S.D	: Plan Stratégique de Développement
S.I.P.I.B.E	: Système Informatique de Préparation Intégrée du Budget de l'Etat
S.R.P	: Stratégie de Réduction de la Pauvreté
T.O.F.E	: Tableau des Opérations Financières de l'Etat
U.E.M.O.A	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

<u>Tableau n° 1</u> : Présentation des textes régissant les travaux d'élaboration du BGE au Bénin.....	6
<u>Tableau n° 2</u> : Tableau récapitulatif des différentes phases de l'établissement du BGE.....	22
<u>Tableau n° 3</u> : Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt.....	25
<u>Tableau n° 4</u> : Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée.....	26
<u>Tableau n° 5</u> : Tableau de bord de l'étude.....	36
<u>Tableau N° 6</u> : Données d'enquête sur le retard des Ministères sectoriels à transmettre les propositions budgétaires au MF.....	48
<u>Tableau N° 7</u> : Données d'enquête sur la participation inefficace des Ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT global	49
<u>Tableau N° 8</u> : Données d'enquête sur les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner les documents budgétaires.....	50

GLOSSAIRE DE L'ETUDE

Autorisation nouvelle : Elle concerne les crédits accordés pour une opération nouvelle, c'est-à-dire pour une action qui n'avait pas été entreprise l'année précédente. Il s'agit donc d'une dépense nouvelle et supplémentaire.

Budget : Acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et dépenses annuelles de l'Etat. Il désigne donc la partie comptable de la loi de finances ainsi que l'ensemble des documents budgétaires qui décrivent de façon détaillée les ressources et les charges de l'Etat.

Budget annexe : C'est un budget qui retrace les dépenses et les recettes d'un service de l'Etat dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement.

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

Comptes Spéciaux du Trésor : Ils retracent des opérations que l'on veut distinguer de celles qui figurent dans le Budget Général de l'Etat, soit parce qu'elles ont un caractère provisoire, soit parce qu'il s'agit de dépenses financées par des recettes particulières. Ces opérations échappent, dans une large mesure, aux grands principes du droit budgétaire : universalité, annualité.

Crédits additionnels : Ce sont les crédits qui n'ont pu être logés dans l'enveloppe budgétaire indicative prescrite par le CDMT.

Etat d'effectifs : C'est un état récapitulatif de la situation salariale du personnel régulièrement recruté et employé des différentes structures d'un Ministère ou d'une Institution de l'Etat pour une année budgétaire.

Loi de finances : Loi prévoyant et autorisant, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat.

Programme : Le programme peut être défini comme un ensemble d'actions ou d'activités coordonnées dans le temps et dans l'espace, destinées à atteindre des résultats objectivement vérifiables.

Services votés : On entend par services votés le minimum de dotation que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement.

Tableau des Opérations Financières de l'Etat : Le TOFE est un ensemble de tableaux chiffrés synthétisant les opérations financières des administrations publiques.

RESUME

L'initiative budgétaire appartient constitutionnellement au pouvoir exécutif. C'est donc lui qui doit prévoir ses besoins et les recettes permettant de les couvrir, définir l'équilibre économique et financier du budget et choisir les actions qu'il entend privilégier.

Dans la pratique, cette mission est déléguée au Ministère chargé des Finances via ses structures compétentes, la Direction Générale du Budget (DGB) qui est chargée d'élaborer le Budget de l'Etat béninois. La DGB détermine alors la procédure de sa mise en œuvre ainsi que les moyens utilisés pour sa réalisation.

Mais, cette phase est simplement bornée dans le temps par l'obligation de déposer le projet du BGE sur le bureau de l'Assemblée Nationale dans un délai précis. Cette contrainte temporelle à laquelle est astreinte la DPB est un obstacle à la production des documents de qualité.

C'est pourquoi, nous avons choisi d'orienter notre étude sur les conditions optimales requises pour la préparation du projet du Budget Général de l'Etat au Bénin.

Ainsi, nous avons identifié trois problèmes spécifiques qui gênent la procédure de préparation du BGE. Après l'identification des causes supposées être à la base de ceux-ci, nous avons fixé nos objectifs et formulé les hypothèses suivantes :

- l'instabilité, l'insuffisance et la complexité de la collaboration entre les acteurs de la chaîne de la procédure d'élaboration des propositions de dépenses sectorielles sont à l'origine du retard dans la transmission de ces dernières à la DPB ;
- le problème de timing auquel les structures du MF sont astreintes pendant l'élaboration du BGE limite l'efficacité de la participation des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global ;
- la non diffusion du calendrier budgétaire justifie les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres.

La résolution des problèmes identifiés passe par l'éradication des causes se trouvant à la base de ces problèmes. Ainsi, pour vérifier les hypothèses que nous avons eu à formuler à cet effet, nous avons utilisé une méthodologie de recherche qui regroupe les approches empiriques et théoriques.

Par la suite, nous avons établi les diagnostics précis des problèmes, ce qui nous a permis de proposer des solutions et de formuler des recommandations à l'endroit du Gouvernement, du Ministère des Finances et des Ministères sectoriels en vue de l'amélioration des conditions de la préparation du BGE.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE : PROBLEMATIQUE, CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE.....	4
<u>SECTION 1</u> : Restitution du mécanisme de l'élaboration du Budget Général de l'Etat et ciblage de la problématique.....	5
Paragraphe 1 : Etat des lieux de base et généralités sur l'élaboration du BGE.....	5
Paragraphe 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	27
<u>SECTION 2</u> : Objectifs de l'étude et méthodologie de recherche adoptée.....	32
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	32
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude.....	41
CHAPITRE PREMIER : COLLECTE ET PRESENTATION DES DONNEES.....	45
<u>SECTION 1</u> : Préparation, réalisation et présentation des données de la collecte.....	46
Paragraphe 1 : Préparation et réalisation de la collecte.....	46
Paragraphe 2 : Présentation et limites des données recueillies.....	47
<u>SECTION 2</u> : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	52
Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des hypothèses.....	52
Paragraphe 2 : Synthèse du diagnostic.....	54
CHAPITRE DEUXIEME : APPROCHES DE SOLUTIONS ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	55
<u>SECTION 1</u> : Approches de solutions.....	56
Paragraphe 1 : Les solutions au problème de production tardive des propositions budgétaires par les départements dépensiers.....	56
Paragraphe 2 : Les solutions au problème de la participation inefficace des Ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT global.....	57
Paragraphe 3 : Les solutions au problème des contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner les documents budgétaires.....	58
<u>SECTION 2</u> : Conditions de mise en œuvre des propositions de solutions.....	58
Paragraphe 1 : Recommandations à l'endroit du Gouvernement.....	59
Paragraphe 2 : Recommandations à l'endroit du Ministère des Finances.....	59
Paragraphe 3 : Recommandations à l'endroit des Ministères et Institutions.....	60
CONCLUSION GENERALE.....	62
BIBLIOGRAPHIE	
ANNEXES	
TABLE DES MATIERES	

INTRODUCTION GENERALE

Tout agent économique, par souci de rationalité des actions à mener dans le temps doit disposer d'un outil de planification de ses ressources, pour pouvoir les mettre en adéquation avec les dépenses à effectuer. L'outil de planification des ressources financières le plus couramment utilisé est le budget.

Dans son acceptation la plus large, le mot « budget » désigne tout document comptable traduisant un plan d'action dans le domaine financier. Mais du point de vue juridique, le mot a un sens plus précis. Seuls constituent des budgets, les documents qui prévoient et autorisent pour l'année à venir, les dépenses et les recettes des personnes ou organismes publics. Spécifiquement, s'agissant de l'expérience du Bénin, le budget de la Nation est désigné sous l'appellation du "Budget Général de l'Etat" (BGE).

Les dépenses et les recettes de l'Etat sont retracées dans les lois de finances qui sont chaque année, soumises à l'approbation de l'Assemblée Nationale (AN). Ces lois revêtent une grande importance, sur les plans politique, parlementaire et administratif.

Au plan politique, la préparation, la discussion et le vote des lois de finances sont très importants pour le Gouvernement et l'Assemblée Nationale. La loi de finances de l'année (ou initiale) détermine les moyens qui vont être mis au service de la politique gouvernementale, et c'est en fonction de ces moyens que l'exécutif va pouvoir mettre en œuvre les réformes qu'il a projetées.

En ce qui concerne le Parlement, l'examen et le vote de la loi de finances vont permettre aux élus d'exercer leur droit de contrôle et de renouveler ou non leur confiance au Gouvernement.

Enfin, au point de vue administratif, les lois de finances sont également essentielles. Ainsi, la préparation du budget de l'Etat représente pour les administrations publiques une activité qui s'étale, chaque année sur plusieurs mois.

Les articles 109, 110 et 111 de la Constitution béninoise précisent la période du dépôt du projet du BGE au Parlement et son adoption.¹

Ainsi, le projet du BGE doit être voté dans un délai constitutionnel de rigueur. Il doit donc être approuvé dans un délai raisonnable de manière à permettre le respect du délai de dépôt afin de permettre aux Députés de disposer d'assez de temps pour l'étudier et l'adopter avant l'année de son exécution. Par conséquent, les travaux de confection du budget dépendent rigoureusement du

¹ Cf. Tableau N°1 dans le document

facteur temps que les autorités responsables de la préparation du BGE doivent pouvoir maîtriser afin de l'utiliser rationnellement pour produire des documents de qualité.

Au Bénin comme dans tous les autres pays, la préparation de la loi de finances s'opère selon un calendrier budgétaire et relève de la compétence du Ministère des Finances (entendu ici au sens générique). Ainsi, le Ministère des Finances établit chaque année un calendrier d'élaboration du budget et les travaux relatifs à cette élaboration se déroulent suivant ce calendrier.

Mais, ce calendrier qui devrait normalement s'imposer à toutes les structures qui sont impliquées dans le processus est inconnu de ces dernières, et reste interne au seul Ministère des Finances. Il est alors normal qu'il ne soit pas parfaitement respecté. C'est du reste ce qui crée surtout à la veille de la transmission du Budget Général de l'Etat (BGE) au Conseil des ministres et en particulier à la Représentation Nationale, beaucoup de précipitations, de stress et divers désagréments aux agents de la Direction Opérationnelle chargée des travaux relatifs à l'élaboration.

Il convient alors de chercher les causes du climat de crispation dans lequel le BGE est préparé pour y apporter des solutions. C'est le but que se fixe ce mémoire ; d'où son intitulé « **Contribution à la mise en place des conditions optimales de la préparation du projet du Budget Général de l'Etat au Bénin** ».

Nos recherches sur le processus d'élaboration du BGE seront centrées sur trois chapitres.

Le chapitre préliminaire nous permettra de jeter les bases de notre étude à travers la restitution des observations de stage, à la Direction de la Préparation du Budget, ce qui nous permettra, de faire l'inventaire des forces et surtout des faiblesses liées à la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat, de choisir la vision globale de résolution, de fixer les objectifs susceptibles d'améliorer les conditions de mise en place du Budget Général de l'Etat, de formuler les hypothèses de travail et enfin de définir la méthodologie de travail adopté.

Le second chapitre nous servira d'une part, à préparer, à réaliser la collecte des données et à les analyser et d'autre part, à vérifier les hypothèses et à établir le diagnostic.

Le troisième chapitre nous permettra enfin de proposer des approches de solutions aux différents problèmes identifiés ainsi que leurs conditions de mise en œuvre.

CHAPITRE PRELIMINAIRE :
PROBLEMATIQUE ET CADRE THEORIQUE
DES CONDITIONS DE PREPARATION DU
PROJET DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT

La Direction de la Préparation du Budget est la Structure du Ministère en charge des Finances à qui incombe la responsabilité de mettre en place le projet de Budget Général de l'Etat.

Ainsi, dans le but de connaître la procédure de l'élaboration du BGE, nous partirons d'abord, dans ce chapitre de la restitution de l'état des lieux de base, afin d'inventorier les problèmes auxquels est confrontée ladite procédure pour ensuite dégager la vision globale de résolution.

SECTION I : RESTITUTION DES MECANISMES DE L'ELABORATION DU BGE ET CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Il convient de rappeler qu'au moment où nous faisons nos stages, la dénomination du Ministère chargé des Finances est " Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDEF) ".

Ainsi, l'article n°1 du décret n° 2006-616 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances dispose entre autres qu'il est chargé d'élaborer les projets de loi de finances.

Par ailleurs, conformément à l'article 4 du décret précité, un Ministère chargé du Budget est délégué auprès du MDEF. En effet, c'est à ce Ministère que revient la mission de l'élaboration du budget de l'Etat à travers une de ses structures qu'est la Direction Générale du Budget (DGB), selon les dispositions de l'article 35 du décret n° 2006 - 619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDCB/MDEF).

Dans la pratique, cette mission est assumée par la DGB avec le concours d'autres Directions techniques du MDEF et aussi des ministères et institutions dépendants.

Avant de procéder à la description des attributions et missions de la DGB, un aperçu sur les généralités de l'élaboration du BGE s'avère important.

PARAGRAPHE 1 : ETAT DES LIEUX DE BASE ET GENERALITES SUR L'ELABORATION DU BGE

La délimitation du cadre administratif d'élaboration des travaux de confection du BGE nous permettra de préciser les caractéristiques de la Direction Générale du Budget qui est la structure responsable et de décrire l'organisation de la Direction de la Préparation du Budget (DPB) qui est l'entité compétente en la matière.

I - CADRE REGLEMENTAIRE DE L'ELABORATION DU BGE ET ATTRIBUTIONS DES STRUCTURES IMPLIQUEES DANS LE PROCESSUS

La présente section nous permettra donc, de prendre connaissance des réalités administratives engagées dans la procédure de préparation du BGE et de restituer son mécanisme de fonctionnement afin d'identifier ses forces et ses faiblesses.

A - Cadre réglementaire de l'élaboration du BGE et attributions de la DGB

Les lignes suivantes nous permettront de décrire le cadre réglementaire dans lequel les travaux de mise en place du budget s'effectuent et les attributions de la DGB via la DPB.

1- Cadre réglementaire de l'élaboration du BGE

Le cadre réglementaire de l'élaboration du budget puise son fondement dans les dispositions de la Loi N° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, de la Loi Organique n°86-021 du 26 septembre 2006 relative aux lois de finances et de la Directive N° 05/97CM/UEMOA relative aux lois de finances du 16 décembre 1997 qui a été amendée par la Directive N° 02/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999.

En effet, aux termes des dispositions de certains articles spécifiques de ces textes légaux, il ressort que l'élaboration du BGE relève des attributions du Ministère chargé des Finances, plus spécifiquement de la DGB, et que le BGE transmis chaque année à l'Assemblée Nationale est constitué, entre autres, du projet de loi de finances, du rapport qui définit l'équilibre économique et financier et les annexes explicatives.

Le tableau suivant permet d'identifier les textes et les articles relatifs à l'élaboration du budget.

Tableau n° 1 : Présentation des textes régissant les travaux d'élaboration du BGE au Bénin

Les textes	Les articles et leurs contenus
La Loi N° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.	Article 109 «L'Assemblée Nationale vote le projet de loi de finances dans les conditions déterminées par la loi. L'Assemblée Nationale est saisie du projet de loi de finances au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre. Le projet de loi de finances doit prévoir les recettes nécessaires à la couverture intégrale des dépenses. » Article 110, alinéa 1 «L'Assemblée Nationale vote le budget en équilibre. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée à la date du 31

	<p>décembre, les dispositions du projet de loi de finances peuvent être mises en vigueur par ordonnance »</p> <p>Article 111</p> <p>« Si le projet de loi de finances n'a pu être déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'exercice, le Président de la République demande d'urgence à l'Assemblée Nationale l'autorisation d'exécuter les recettes et les dépenses de l'Etat par douzièmes provisoires. »</p>
<p>La Loi Organique N° 86-021 du 26 septembre 1986 relatives aux lois de finances</p>	<p>Article 1^{er} alinéa 1</p> <p>«Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et les charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent »</p> <p>Article 2, alinéa 4</p> <p>«La Loi de finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat au sein d'un Budget Général qui intègre le Budget National de Fonctionnement, le Budget National d'Investissement et le Budget d'Equipement Socio Administratif »</p> <p>Article 21, alinéa 1^{er}</p> <p>« Le Budget est constitué par l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat.</p> <p>Article 39</p> <p>«Le projet de Loi de Finances de l'année est accompagné :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ; - d'annexes explicatives..... »
<p>La Directive N° 05/97/CM/ UEMOA relative aux lois de finances du 16 décembre 1997.</p>	<p>Article n° 2</p> <p>«Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et les charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent »</p> <p>Article n° 33</p> <p>«Le projet de loi de finances de l'année est accompagné :</p> <ul style="list-style-type: none"> - d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ; - d'annexes explicatives..... » <p>Article n° 38</p> <p>«Le Ministre chargé des Finances prépare les projets de lois de finances qui sont arrêtés en Conseil des ministres»</p>

Source : Résultat de l'état des lieux de base

Ce tableau révèle clairement que la préparation du projet du Budget de l'Etat se fait sur la base des textes légaux bien définis.

Le cadre réglementaire de l'élaboration du BGE étant décrit, il convient de passer en revue les missions et l'organisation de la structure qui s'en charge.

2 – Attributions et Organisation de la DGB

La DGB a pour attributions : l'élaboration des projets de lois de finances, l'exécution des dépenses non réparties du BGE, le suivi de l'exécution des dépenses du BGE et des budgets programmes à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP), la garantie de l'application du Code des Pensions, l'intégration au BGE des projets – programmes inscrits au Programme d'Investissements Publics avec les ministères sectoriels, l'assistance technique aux autres Ministères et Institutions de l'Etat dans l'élaboration de leurs budgets programmes et l'élaboration du compte administratif du BGE en dépenses.

Aux termes des dispositions de l'article 34 du décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006 portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDCB-MDEF), la DGB dispose de cinq (5) directions opérationnelles et de trois services rattachés que sont :

- la Direction de la Préparation du Budget (DPB) ;
- la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;
- la Direction des Dépenses en Capital (DDC) ;
- la Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV) ;
- la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF) ;
- l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB) ;
- le Groupe de Réforme Budgétaire ;
- le Service Informatique.

Ces diverses directions ont chacune en leur sein des services qui oeuvrent pour l'accomplissement des tâches qui leur sont assignées.

Dans le cadre de nos travaux de recherches, nous nous préoccupons de la Direction de la Préparation du Budget (DPB) parce qu'elle est la structure centralisatrice et la cheville ouvrière de la réalisation de la mission d'élaboration du budget.

Les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la DPB ont été précisés dans la Note de service n° 25/MF/DC/DGBM du 22 août 1994. Ainsi, elle est chargée, entre autres, de l'élaboration des lois de finances et de l'étude de toutes les questions ou textes susceptibles d'avoir des répercussions sur les Finances Publiques.

La DPB est organisée en un Secrétariat et deux Services que sont :

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

**** Le Secrétariat est chargé :**

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

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

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

**** Le Service des Etudes (SE)** est organisée en trois divisions à savoir : celle chargée des études et synthèse, celle chargée du suivi de l'exécution du budget et celle en charge des collectivités locales. Ces trois divisions s'occupent :

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

B - Organisation et attributions des autres structures impliquées dans le processus d'élaboration du BGE

Les autres structures internes du MF et celles des Ministères sectoriels intervenant dans la préparation du budget sont décrites dans les lignes suivantes.

1- Attributions des autres structures du MF

Dans la pratique, toutes les structures administratives aussi bien de recettes que de dépenses sans oublier certains organismes sont sollicitées chaque année pour faire des propositions budgétaires. Mais celles dont il est question ici, sont celles qui se retrouvent aux côtés de la DGB durant tout le processus.

1 - 1 - La Direction Générale de l'Economie (DGE)

Aux termes des dispositions de l'article 58 du décret n° 2006 - 616 du 23 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du MDEF, la DGE est chargée entre autres :

- de proposer les mesures de politique économique et financière à court et moyen termes au Gouvernement, d'évaluer leurs effets sur les principales variables macro-économiques et monétaires et de suivre leur mise en œuvre ;
- d'élaborer des informations prévisionnelles sur l'évolution économique et financière du Bénin.

1 - 2 - La Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles (CSPRES)

Aux termes des dispositions de l'article 25 du décret n° 2006 - 616 du 23 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du MDEF, la CSPRES est chargée entre autres de coordonner tous les travaux relatifs à la gestion du cadre macroéconomique du Bénin, d'organiser et de coordonner, dans le cadre des appuis budgétaires, les négociations avec les partenaires au développement et de suivre la préparation et la négociation des programmes du Bénin avec les institutions financières internationales et de tout autre programme d'appui budgétaire des partenaires bilatéraux.

1 - 3 - La Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD)

Selon les dispositions de l'article 54 du décret n° 2006 - 616 du 23 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du MDEF, la DGPD a pour mission de définir et de suivre la mise en œuvre des politiques et stratégies pour le développement économique et social du pays, d'élaborer et de mettre en œuvre les plans stratégiques de développement, d'assurer la programmation des investissements publics en phase avec les objectifs du plan de développement et les stratégies.

1 - 4 - La Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID)

Suivant les orientations de l'article 37 du décret n° 2006 - 619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du MDCB, la DGID est compétente dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances pour :

- déterminer l'assiette et de procéder à la liquidation de tous les impôts et taxes prévus dans le Code Général des Impôts ;
- assurer le recouvrement et le reversement au Trésor Public et autres institutions, des impôts et taxes ainsi que des redevances domaniales et des taxes annexes.

1 - 5 - La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI)

D'après l'article 42 du décret n° 2006 - 619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du MDCB, la DGDDI est compétente, dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances, pour :

- déterminer l'assiette et de procéder à la liquidation des droits et taxes sur toutes les marchandises importées, exportées ou en transit sur le territoire national ;

- de recouvrer et de reverser les droits et taxes au Trésor Public.

1 – 6 - La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP)

Conformément à l'article 46 du décret n° 2006 - 619 du 19 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du MDCB, la DGTCP exerce deux fonctions principales que sont la fonction « Trésor » et la fonction « Comptabilité ».

2- Attributions des structures des Ministères sectoriels

2 – 1 - La Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM)

Organisée presque de la même manière dans tous les ministères, la DRFM assure la gestion des ressources financières et matérielle des ministères. Dans le cadre de ses attributions, elle est chargée, entre autres :

- de préparer et d'exécuter le budget des ministères ;
- de liquider les dépenses de fonctionnement des ministères ;
- de gérer les stocks de matériels et fournitures, les mobiliers et équipement.

2 – 2 - La Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP)

Organisée aussi presque de la même manière que la DRFM dans tous les ministères, la DPP a pour mission :

- de définir les stratégies sectorielles relatives aux attributions des Ministères ;
- de veiller à l'adéquation des projets avec les politiques et stratégies sectorielles retenues par les Ministères ;
- de coordonner la programmation et le suivi des activités, projets et programmes des Ministères.

Les services ainsi décrits, il s'agit maintenant de retracer le processus d'élaboration du Budget Général de l'Etat.

II : RESTITUTION DU MECANISME DE PREPARATION DU BGE

Après avoir décrit les attributions et missions des structures impliquées dans la procédure de l'élaboration du budget de l'Etat, il est important de décrire la procédure elle – même qui portera principalement sur l'aspect dépense.

A- Les différentes phases de la procédure de la préparation du BGE

Il s'agit ici d'exposer les différentes phases de la procédure de préparation du BGE. Elles sont au nombre de quatre et se déroulent, certaines successivement et d'autres simultanément au niveau des structures du Ministère chargé des Finances et des Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat. Il s'agit de :

- la phase du cadrage macroéconomique ;
- la phase de l'élaboration des propositions budgétaires des ministères dépensiers ;
- la phase des séances d'arbitrage et des conférences budgétaires ;
- la phase du dépôt du projet de BGE sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

1 - La phase du cadrage macroéconomique

Cette phase amorce le processus de la préparation du BGE et relève de la responsabilité d'un comité dénommé PIB-TOFE qui est composé comme suit :

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

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

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

Il est à noter que l'existence d'un cadrage du budget **est à saluer car il définit les destinations à donner aux prévisions budgétaires.**

Par ailleurs, l'élaboration du TOFE **permet d'aboutir à des prévisions budgétaires plus réalistes.**

1 – 1 - La Note d'Orientation Budgétaire

L'établissement du budget implique des choix, mais, au préalable, il nécessite des informations satisfaisantes sur l'économie nationale et internationale. La Note d'Orientation Budgétaire répond à ce besoin. A cet effet, la Direction chargée des analyses économiques et de la prévision de la DGE rédige, à partir du cadrage macroéconomique, une note d'orientation budgétaire qui est en fait le budget économique soumis, par communication, au Conseil des ministres après validation par le Comité de Direction du Ministère chargé des Finances.

Cette note retrace le cadre macroéconomique qui sous-tend les prévisions budgétaires et indique les orientations souhaitables pour l'élaboration du BGE. Elle évalue les besoins en financement intérieur et extérieur de l'Etat, prend en compte les évolutions récentes de l'environnement international, régional et sous régional et intègre les critères de convergence en vigueur dans les pays membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Au plan interne, son cadre est défini dans le Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCR) et le Plan National de Développement. Elle déclenche le processus de mise en place du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). **Il en découle que le projet du BGE s'établit suivant une orientation économique bien définie.**

1 – 2 - Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme

Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme constitue l'innovation majeure de la réforme budgétaire "PERAC". Il est un instrument destiné à assurer le lien entre les priorités gouvernementales, les programmes sectoriels et le budget sur une période de trois (3) années.

Le CDMT peut être défini comme un processus de planification financière et de préparation du budget visant à allouer des ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline par secteur.

En effet, saisis de la Note d'Orientation adoptée en Conseil des ministres, les services de la Direction de la Préparation du Budget sollicitent également de la part de certaines structures telles que la Caisse Autonome d'Amortissement, le Fonds National des Retraites du Bénin, le Fonds Routier et la Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles des renseignements sur d'autres ressources attendues, dont notamment les promesses fermes d'apports extérieurs. Tablant sur le montant total de ces ressources prévisionnelles pour l'année à venir et leur projection sur les deux années qui suivent, ces services fixent la masse globale des dépenses publiques que l'on peut se permettre sans s'exposer à des répercussions macroéconomiques négatives. Par conséquent, la DGB élabore et soumet à l'appréciation du Ministère chargé des

Finances une première mouture de la matrice du BGE ainsi qu'un premier CDMT global pour les trois prochaines années qui fixe l'enveloppe budgétaire indicative retenue pour la gestion concernée par la loi de finances. Ce CDMT qui est une évaluation monétaire des besoins de toute l'administration publique, est réparti en enveloppes budgétaires sectorielles en terme de dépenses par Ministère et Institution de l'Etat, en fonction du degré de priorité accordé à chacun de ces derniers et par rapport aux objectifs que se propose d'atteindre le Gouvernement à partir de son Plan Stratégique de Développement (PSD) et des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Il ressort de ce qui suit que le CDMT permet aux Départements dépensiers de suivre une discipline budgétaire.

Toutefois, il est à déplorer **le fait que les scénarii de CDMT sectoriels changent, soit en hausse, soit en baisse, plusieurs fois durant toute la procédure de préparation du budget.** On peut conclure à **un certain gêne pour tous les acteurs intervenant dans la procédure.**

1 – 3 - La lettre de cadrage

Partant des renseignements ci-dessus, une lettre de cadrage est préparée par les services de la DPB et adressée aux Ministres et Présidents des Institutions d'Etat, pour les informer très brièvement des grandes orientations retenues pour le budget à venir, leur préciser les directives à observer dans la formulation de leurs propositions budgétaires et la date limite de remise de ces dernières à la DGB. Il s'agira, entre autres, de fournir des renseignements sur les proportions dans lesquelles doivent évoluer leurs dépenses par grande masse. De ce fait, les CDMT sectoriels leur sont transmis en annexe de la lettre de cadrage qui fixe également les normes de présentation du budget.

Dans la pratique, la plupart des Ministères sectoriels ne respectent pas ce délai et produisent leurs propositions budgétaires en retard, et parfois même après des rappels. On peut en déduire que **cette phase est sujette au retard accusé dans l'acheminement des propositions budgétaires par les Ministères et Institutions dépensiers vers le MF.**

1 – 4 - L'évaluation des recettes par nature d'impôts au niveau des administrations financières

Aux vues des objectifs qui leur ont été assignés dans la note d'orientation, la DPB organise avec les régies financières des séances de concertation. Par la suite, ces régies présentent à partir des réalisations antérieures et des hypothèses économiques fournies par la DGE leurs prévisions fiscales par nature d'impôt qu'elles transmettent à la DPB pour exploitation.

Mais, l'envoi des prévisions par les régies n'est pas systématique ce qui oblige les agents à abandonner les tâches en cours pour se rapprocher d'elles pour faire la collecte. **Il en découle que la collecte des informations pour la compilation des documents budgétaires n'est pas aisée.**

1 – 5 - La détermination de la masse salariale de l'année

Cette activité débute par la confection des états effectifs. Il s'agit d'une étape préliminaire et très importante dans le processus d'élaboration du BGE. Elle consiste en un recensement des agents régulièrement recrutés et employés dans les services publics par la collecte et l'exploitation des fiches individuelles de salaires dudit mois par les services compétents de chaque Ministère et Institution. Les états d'effectifs sont en effet un récapitulatif des états numériques et nominatifs de leur personnel comportant les grades de chaque agent. Ceci permet, après la considération des crédits de personnel des derniers travaux budgétaires, d'évaluer avec une très faible marge d'erreur les dépenses de personnel à engager durant les 12 mois à venir.

Ce montant de dépenses de personnel amendé à partir de l'incidence financière des départs à la retraite, de l'enveloppe réservée pour les recrutements et des changements d'indice attendus l'année suivante (promotion ou avancement), permet d'obtenir la masse salariale de l'année.

Mais, on observe qu'au cours de l'exécution budgétaire, des réclamations proviennent des agents qui ont été programmés à tort au départ à la retraite ou ceux dont les grades réels ont été omis. La DGB est alors obligée de corriger ces erreurs. Il en découle que **les Ministères et Institutions font preuve de légèreté dans l'élaboration des états numériques et nominatifs de leur personnel. On assiste ainsi à une absence de fiabilité des listes des états nominatifs adressée à la DGB.**

2 - La phase de l'élaboration des propositions de budgets sectoriels dans les Ministères et Institutions de l'Etat

La procédure est déclenchée par le CDMT transmis par la lettre de cadrage. Elle consiste à procéder à une ventilation rationnelle de chaque masse de crédit à travers des lignes budgétaires représentant, soit la destination, soit la nature, soit la fonction, soit l'activité. Elle se déroule comme suit :

Dès la réception de la lettre de cadrage, les DPP et les DRFM appuyées par le Secrétariat Général du Ministère invitent les différentes structures du département pour les informer sur les grandes orientations et le CDMT. Ainsi, ensemble avec les acteurs de ces structures du secteur,

une discussion est menée sur les orientations sectorielles qui découlent de celles nationales et du CDMT eu égard aux différents projets.

A la suite de cette séance d'information, les acteurs sont amenés à réallouer les crédits mis à la disposition de leurs secteurs par rapport aux autorisations de l'année précédente et de la synergie établie entre les orientations nationales et les orientations sectorielles, en tenant compte des spécificités du secteur concerné, soit en réduisant, soit en différant ou soit en accroissant leurs activités. La priorité est donnée aux projets en cours, ensuite viennent les projets en instance de démarrage et enfin, viennent les nouveaux projets.

Il convient de souligner ici que, les services de la DGPD examinent ensemble avec chaque Ministère et Institution, les anciens projets en cours d'exécution et les nouveaux à inscrire.

A cette étape, les réallocations sont difficiles à réaliser par les Ministères sectoriels en vue de la prise en compte de leurs besoins réels. **Il est ainsi bien évident que la plupart des ministères sectoriels sont confrontés au problème lié à la dynamisation des mécanismes intra-sectoriels de réallocation de ressources.**

Après cette étape, le DRFM procède à une analyse et à une synthèse des propositions des différentes structures, en s'assurant de la prise en compte des orientations nationales, des priorités sectorielles et du respect du CDMT. Ladite synthèse conduit à une première maquette du projet de budget du secteur. Un compte rendu est alors adressé à l'ordonnateur du budget du département pour recueillir son avis sur la suite à donner aux dépassements enregistrés lors de la synthèse. A la suite de ce compte rendu, les structures du ministère sont à nouveau convoquées pour une séance de pré arbitrage budgétaire.

Le document utilisé au cours de cet arbitrage est celui issu de la synthèse ajusté par les instructions de l'ordonnateur. Ensuite, il est procédé à une projection devant les différents acteurs. Ainsi, chaque acteur est appelé à présenter ces propositions budgétaires avec un argumentaire cohérent qui tient compte des orientations citées ci-dessus. Au cours de cette séance, toutes les observations sont notées et font l'objet d'une analyse approfondie. Alors, il est procédé au montage de la mouture finale des propositions budgétaires du secteur qui sont adressées au MF avec une copie sur support magnétique.

Mais, les acteurs ont parfois du mal à s'entendre sur les stratégies à adopter pour atteindre les objectifs sectoriels bien que ces derniers soient connus. On constate là **une difficulté de consensus sur les stratégies sectorielles.**

Les propositions de dépenses reçues des Ministères et Institutions par la DPB sont prises en compte et traitées dans le logiciel SIPIBE (Système Intégré de Préparation du Budget de l'Etat).

A ce niveau, **une insuffisance d'agents maîtrisant la manipulation de l'outil informatique afin de saisir de façon efficace et rapide les données budgétaires dans ledit logiciel est à déplorer.**

Ainsi, il devient nécessaire de recourir aux services d'autres informaticiens qui, pour la plupart du temps, ne sont pas des fonctionnaires, ce qui entraîne des charges supplémentaires à l'Etat.

3- La phase des séances d'arbitrage

A la réception des propositions budgétaires des ministères et institutions, les services de la DPB dépouillent les propositions de dépenses afin de vérifier leur conformité avec les CDMT, le DSCR et le PSD. A la fin de l'étude, un compte rendu des synthèses obtenues est fait au DGB avec un accent particulier sur les crédits additionnels.

A l'aide de ces comptes rendus, la DGB organise en collaboration avec la DGPD, le Contrôle Financier et la CAA une série de réunions avec les DRFM et DPP pour procéder à des arbitrages préalables sur les mesures nouvelles qui n'ont pas pu être logées dans l'enveloppe indicative afin de contenir les attentes des ministères dans la limite des contraintes budgétaires, et donc au respect strict du cadrage.

Mais, il est constaté qu'au cours de cette phase, les structures chargées du pré arbitrage ne se préoccupent pas à proprement parler des divers arbitrages intra-sectoriels ayant conduit à la fixation du coût des activités sectorielles et sa ventilation par nature de dépenses. De même, les structures du MF semblent s'attarder sur « une sommation des dépenses » au détriment d'« une sommation des programmes ». Tout ceci ne garantit pas l'atteinte des objectifs de politique nationale et du CDMT. Car, les programmes sectoriels ne sont que des désagrégations de la planification des actions stratégiques nationales. **On note donc une absence de coordination des stratégies sectorielles qui doivent conduire à élaborer un budget qui traduit véritablement les priorités de développement du pays puisque le MF joue un rôle tutélaire dans la mise en place du CDMT. Il en découle que les ministères dépensiers ne participent pas efficacement à l'élaboration du CDMT global.**

Par la suite, un autre compte rendu de ces séances transmis au MF sert de base à l'organisation des Conférences Budgétaires entre lui et ses pairs des Départements dépensiers dans le but d'accorder, en raison de la pertinence de la mesure, les crédits additionnels sollicités.

Au terme de cette séance, les enveloppes indicatives sont revues, les observations y relatives prises en compte, et intégrées aux propositions budgétaires au niveau de la DPB aux fins d'une actualisation des prévisions et de la définition de l'équilibre général de la loi de finances.

Soulignons qu'à la fin de la phase des séances d'arbitrage, le montant du déficit budgétaire est connu. Alors, étant donné que les ressources propres de l'Etat ne couvrent pas les dépenses, le MF est obligé de rechercher et de mobiliser des ressources complémentaires. Il est donc organisé à cet effet des séances de négociation entre la DGB, la CSPRES et les partenaires financiers que sont la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International et le besoin de financement est bouclé et l'équilibre budgétaire atteint.

A la fin de ces différentes étapes, le projet de loi de finances qui est un texte de synthèse qui regroupe les grandes masses des ressources et des charges de l'Etat est rédigé, article par article. De même, les documents budgétaires qui l'accompagnent tels que : le rapport de présentation du projet de la loi de finances, le rapport économique et financier, la communication qui introduit le projet du BGE au Conseil des ministres, le Décret de Saisine du Parlement, les Comptes Spéciaux du Trésor, l'état concernant les recettes publiques, les états relatifs aux dépenses publiques, le budget annexe et les budgets des organismes autonomes sont aussi élaborés et fins prêts. **On peut en déduire que le projet de loi de finances de l'année élaboré par la DPB respecte les dispositions de la loi organique n°86-021 relatifs aux lois de finances.**

4- Phase du dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée Nationale.

Cette phase est constituée par la soumission du projet de BGE à l'examen du Conseil des ministres.

Mais, avant la transmission du projet de BGE en Conseil des ministres, le DGB soumet au MF certains documents importants comme l'avant projet de la loi de finances, le rapport de présentation, le rapport économique et financier, le décret de transmission à l'AN et la communication d'introduction au Conseil des ministres. Lesdits documents sont examinés minutieusement par les autorités du Cabinet et les observations prises en compte à la DPB.

Alors, avec le quitus du Ministre chargé des Finances, les différents documents constituant l'avant projet du BGE ainsi établi sont imprimés, reproduits, multipliés et misent en forme manuellement en 150 copies pour être transmis par la communication au Gouvernement pour étude.

Au cours de l'examen en Conseil des ministres, le Président de la République étudie avec son équipe gouvernementale, la pertinence et la priorité des activités par rapport aux objectifs et à la politique du gouvernement. Aux termes de la séance, les derniers arbitrages sont rendus et le projet du BGE est adopté par le Conseil des ministres.

Dès lors, les services de la DPB prennent en compte les dernières observations et les documents définitifs sont confectionnés et mis en forme manuellement en 200 copies cette fois – ci pour être transmis à l'Assemblée Nationale.

Ainsi, tant que l'avant projet de budget n'est pas entériné par le Conseil des Ministres, la multiplication des documents budgétaires en nombre suffisant ne peut être exécutée. **Il en découle que la tâche matérielle de confection des différents documents qui sont annexés au projet de loi de finances en vue de leur transmission à l'Assemblée Nationale dépend de la disponibilité du Gouvernement.**

Enfin, **il est constaté que pendant la période budgétaire, les agents de la DPB sont soumis à un rythme de travail exceptionnel les obligeant à se rendre au service même les samedis et dimanches avec pour corollaire des problèmes sociaux tels que des rentrées tardives à leur domicile, l'abandon de la famille.**

Etant à la fin de la restitution de l'état des lieux de base de la DPB, profitons de l'occasion pour mentionner quelques autres problèmes qui n'ont pas été mis en exergue.

Il est à déplorer le manque de moyens de déplacement (matériels roulants) pouvant servir aux agents de la DPB pour se rapprocher des départements dépensiers pour réclamer les documents budgétaires afin de rester dans le délai prévu par le calendrier interne. Cela constitue une perturbation dans le déroulement du processus d'élaboration du BGE.

Il faut remarquer aussi, que pour réaliser son objectif qu'est l'élaboration du budget de la Nation, la DPB ne dispose pas d'assez d'agents, **d'où une insuffisance de ressources humaines ce qui n'est pas sans incidence, vu l'importance du travail à abattre et le temps imparti.**

A cela, il faut ajouter **l'inexistence d'une politique de gestion et de suivi du stock de fournitures de bureau. Les agents sont régulièrement confrontés au problème de rupture de stock.**

Par ailleurs, **il est à déplorer l'inexistence d'un manuel de procédures des activités exécutées à la DPB.**

Aussi, **il faut noter l'insuffisance de recyclage et de formation du personnel.**

Enfin, il est à noter que la DPB est bien organisée théoriquement. Mais, dans la pratique, la répartition des tâches présente quelques insuffisances ; ce qui engendre une mauvaise organisation et une absence de division du travail.

Tableau n° 2 : Tableau récapitulatif des différentes phases de l'établissement du BGE

Phases	Services responsables	Documents réalisés	Période prévue
1 ^{ère} phase: le cadrage macro économique	DGE, DGB, CSPRES, DGPD, DGID, DGDDI, DGTCP	Note d'orientation du Budget, CDMT, Lettre de cadrage	Mai - Juin - Juillet
2 ^{ème} phase: élaboration des propositions budgétaires des Ministères et Institutions et des propositions de recettes des Régies financières	DGB, DGPD, Ministères et Institutions, Régies financières	Synthèses des dotations des Ministères et Institutions, Etat des recettes publiques	Août
3 ^{ème} phase: séances d'arbitrage et des conférences budgétaires	DGB, DGPD, CAA, CF	Avant projet du Budget Général de l'Etat (BGE)	Septembre
4 ^{ème} phase: dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée Nationale	DGB	Projet de Budget Général de l'Etat (BGE)	Septembre - Octobre

Source : Résultats de l'état des lieux de base

B – Inventaire des éléments d’observations

Dans cette partie, nous allons d’abord recenser les forces et faiblesses de la DPB, ensuite présenter la liste des problématiques possibles et choisir la problématique à résoudre, avant de dégager la vision globale de résolution à adopter pour résoudre les problèmes spécifiques.

1 - Inventaire des constats

1 – 1 - Inventaire des atouts : forces et opportunités

Nous n’avons pas la prétention d’avoir su faire ressortir tous les mérites du processus et des conditions de l’établissement du Budget Général de l’Etat. Nous en énumérons quelques uns qui nous paraissent importants suite à l’état des lieux de base :

- 1) la préparation du projet du Budget de l’Etat se fait sur la base des textes légaux bien définis ;
- 2) l’existence du cadrage du budget permet de définir les destinations à donner aux prévisions budgétaires ;
- 3) l’élaboration du TOFE permet d’aboutir à des prévisions budgétaires plus réalistes ;
- 4) l’établissement du projet du BGE se fait suivant une orientation économique bien définie ;
- 5) le CDMT permet aux Départements dépensiers de suivre une discipline budgétaire globale ;
- 6) le projet de loi de finances de l’année élaboré par la DPB respecte les dispositions de la loi organique n°86-021 relatifs aux lois de finances.

1 – 2 - Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces

Il s’agit des problèmes qui nous semblent liés au processus actuel des conditions de mise en place du budget et qui se résument globalement comme suit :

- 1) la présentation de plusieurs scénarii de CDMT sectoriels durant toute la procédure de préparation du budget ;
- 2) le retard accusé dans la transmission des propositions budgétaires par les Ministères et Institutions dépensiers vers le MF ;

- 3) les difficultés rencontrées dans la collecte des informations relatives à l'élaboration du projet du BGE ;
- 4) l'absence de fiabilité des listes des états nominatifs adressées à la DGB ;
- 5) l'existence du problème lié à la dynamisation des mécanismes intra-sectoriels de réallocation de ressources. ;
- 6) la difficulté de consensus pour arrêter les stratégies sectorielles ;
- 7) l'insuffisance d'agents maîtrisant la manipulation de l'outil informatique afin de saisir de façon efficace et rapide les données budgétaires ;
- 8) la participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global ;
- 9) les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres avant leur transmission au Parlement ;
- 10) l'existence des problèmes sociaux que vivent les agents de la DPB pendant la période ;
- 11) le manque de moyens de déplacement (matériels roulants) pouvant servir aux agents de la DPB pour se rapprocher des départements dépensiers pour réclamer les documents budgétaires ;
- 12) l'insuffisance de ressources humaines ;
- 13) l'inexistence d'une politique de gestion et de suivi du stock de fournitures de bureau ;
- 14) l'inexistence de manuel de procédures des activités exécutées à la DPB ;
- 15) l'insuffisance de recyclage et de formation du personnel ;
- 16) la mauvaise organisation et l'absence de division du travail.

2- Détermination des problématiques possibles

2-1 Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt

Tous les problèmes énumérés ci-dessus sont regroupés dans le tableau suivant par centre d'intérêt.

Tableau n° 3 : Regroupement des problèmes identifiés par centre d'intérêt

N°	Centre d'intérêt	Libellés
1	Célérité	<ul style="list-style-type: none"> - la présentation de plusieurs scénarii de CDMT sectoriels durant toute la procédure de préparation du budget - le retard accusé dans l'acheminement des propositions budgétaires par les Ministères dépensiers vers le MF. - les difficultés rencontrées dans la collecte des informations relatives à l'élaboration du projet du BGE - l'existence du problème lié à la dynamisation des mécanismes intra-sectoriels de réallocation de ressources ; - la difficulté de consensus pour arrêter les stratégies sectorielles ; - l'insuffisance d'agents maîtrisant la manipulation de l'outil informatique ; - les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres avant leur transmission au Parlement ; - l'existence des problèmes sociaux que vivent les agents de la DPB pendant la période ; - la mauvaise organisation et l'absence de division du travail.
2	Fiabilité	<ul style="list-style-type: none"> - l'absence de fiabilité des listes des états nominatifs adressées à la DGB ; - la participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global.
3	Insuffisance et mauvaise gestion des ressources humaines et matérielles	<ul style="list-style-type: none"> - le manque de moyens de déplacement (matériels roulants) pouvant servir aux agents de la DPB pour se rapprocher des départements dépensiers pour réclamer les documents budgétaires. - l'insuffisance de ressources humaines. - l'inexistence d'une politique de gestion et de suivi du stock de fournitures de bureau. - l'inexistence de manuel de procédures des activités exécutées à la DPB. - l'insuffisance de recyclage et de formation du personnel.

Source : Résultats de l'état des lieux de base

2-2 Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée

Tous les problèmes énumérés ci-dessus sont regroupés en deux (2) problématiques comme l'indique le tableau ci après :

Tableau n° 4: Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée

N°	Problèmes spécifiques	Problèmes généraux	Libellés de la problématique
1	<ul style="list-style-type: none"> - la présentation de plusieurs scénarii de CDMT sectoriels durant toute la procédure de préparation du budget, - le retard accusé dans la transmission des propositions budgétaires par les Ministères dépensiers vers le MF ; - les difficultés rencontrées dans la collecte des informations relatives à l'élaboration du projet du BGE - l'existence du problème lié à la dynamisation des mécanismes intra-sectoriels de réallocation de ressources ; - la difficulté de consensus pour arrêter les stratégies sectorielles ; - les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres avant leur transmission au Parlement ; - l'existence des problèmes sociaux que vivent les agents de la DPB pendant la période budgétaires ; - l'insuffisance d'agents maîtrisant la manipulation de l'outil informatique ; - l'absence de fiabilité des listes des états nominatifs adressées à la DGB ; - la participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global. 	<p>Organisation non adéquate de la procédure d'élaboration du projet du Budget Général de l'Etat.</p>	<p>Problématique de la mise en place des conditions optimales de la préparation du Budget Général de l'Etat.</p>
2	<ul style="list-style-type: none"> - le manque de matériels roulants ; - l'insuffisance de ressources humaines ; - l'inexistence d'une politique de gestion et de suivi du stock de fournitures de bureau ; - l'inexistence de manuel de procédures des activités exécutées à la DPB ; - l'insuffisance de recyclage et de formation du personnel ; - la mauvaise organisation et l'absence de division du travail. 	<p>Gestion non efficace des ressources</p>	<p>Problématique de la gestion efficace des ressources de la DPB</p>

Source : Résultats de l'état des lieux de base

PARAGRAPHE II : CIBLAGE, SPECIFICATION ET VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE

Après la détermination de la problématique de l'étude, nous aborderons son cadre théorique.

I- CHOIX ET SPECIFICATION DE LA PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Ce paragraphe sera consacré au choix de la spécification de la problématique d'une part, et à la détermination de la vision globale de résolution d'autre part.

A- Choix de la problématique et formulation du sujet

1- Choix de la problématique

Au cours de la restitution du mécanisme de fonctionnement de la préparation du budget, différents problèmes ont été identifiés et regroupés en deux différentes problématiques.

Il s'agit de :

- la problématique de la mise en place des conditions optimales de la préparation du Budget Général de l'Etat ;
- la problématique de la gestion efficace des ressources de la DPB.

Ces problématiques sont toutes importantes et leur résolution rendra plus performante la DGB et en particulier la DPB.

En effet, par ses attributions, la DPB permet au Gouvernement, chaque année, de prévoir les opérations financières de l'Etat, afin de ne pas naviguer à vue, de gérer au mieux les affaires publiques et de bien conduire les politiques de développements socio-économiques.

La prévision budgétaire permet de choisir les politiques et les stratégies en vue d'atteindre, pour toute entité et pour chacune de ses composantes, les objectifs fixés. En ce qui concerne l'entité « Etat » la prévision est le segment essentiel du processus budgétaire qui permet au Gouvernement d'atteindre les objectifs fixés dans son programme annuel d'actions et, la gestion saine des finances publiques demeure une question capitale au Bénin.

Dans le souci d'apporter notre modeste contribution aux travaux techniques de confection du projet du BGE, afin que l'objectif d'une bonne gestion du peu de ressources financières que le Bénin détient soit atteint, nous avons choisi de mener notre étude sur la problématique de la préparation optimale du projet du Budget Général de l'Etat. Le problème général qui sous-tend cette problématique est la défaillance constatée dans la procédure d'élaboration du BGE. Elle est caractérisée par les problèmes spécifiques suivants :

- la présentation de plusieurs scénarii de CDMT sectoriels durant toute la procédure de préparation du budget ;
- le retard accusé dans la transmission des propositions budgétaires par les Ministères et Institutions dépeniers vers le MF ;
- les difficultés rencontrées dans la collecte des informations relatives à l'élaboration du projet du BGE ;
- l'absence de fiabilité des listes des états nominatifs adressées à la DGB ;
- l'existence du problème lié à la dynamisation des mécanismes intra-sectoriels de réallocation de ressources ;
- la difficulté de consensus pour arrêter les stratégies sectorielles ;
- l'insuffisance d'agent maîtrisant la manipulation de l'outil informatique afin de saisir de façon efficace et rapide les données budgétaires ;
- la participation inefficace des Ministères dépeniers à l'élaboration du CDMT global ;
- les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres avant leur transmission à l'AN ;
- l'existence des problèmes sociaux que vivent les agents de la DPB pendant la période ;
- le manque de moyens de déplacement (matériels roulants) pouvant servir aux agents de la DPB pour se rapprocher des départements dépeniers pour réclamer les documents budgétaires ;
- l'insuffisance de ressources humaines ;
- l'inexistence d'une politique de gestion et de suivi du stock de fournitures de bureau ;
- l'inexistence de manuel de procédures des activités exécutées à la DPB ;
- l'insuffisance de recyclage et de formation du personnel ;
- la mauvaise organisation et l'absence de division du travail.

2- Formulation du sujet

Parmi toutes les problématiques que nous avons dégagées, nous nous sommes proposées d'orienter nos recherches sur celle relative à la préparation du Budget de l'Etat. Ainsi, pour participer à la résolution des problèmes spécifiques et du problème général liés à cette problématique, nous avons formulé notre thème comme suit : « **CONTRIBUTION A LA MISE EN PLACE DES CONDITIONS OPTIMALES DE LA PREPARATION DU PROJET DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT AU BENIN** »

B- Spécification de la problématique

La somme des problèmes spécifiques liés au problème général nous permet d'affirmer, à l'issue de nos investigations, que le problème de défaillance constaté dans la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat n'a pas encore été résolu jusque là et sa pertinence n'est plus à démontrer.

Notons que nos investigations nous ont permis de nous rendre à une évidence qui est celle que des irrégularités sont souvent commises dans la mise en œuvre de la procédure de la préparation du budget. Quant à nous, notre démarche dans ce travail consistera à rechercher les failles, à les analyser et à leur trouver des solutions. Ainsi, il nous semble opportun de centrer notre réflexion sur les points les plus sensibles de notre problématique, ce qui nous conduit à maintenir parmi les problèmes spécifiques sus-cités, quelques uns à savoir :

- le retard accusé dans la transmission des propositions budgétaires par les Ministères sectoriels à la DPB ;
- la participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global ;
- les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres.

Les propositions de solutions aux trois problèmes spécifiques retenus dans le cadre de notre recherche viseront donc la préparation, dans les conditions optimales, du BGE et auront un effet d'entraînement sur les autres problèmes spécifiques identifiés.

Comment entendons-nous donc résoudre ces problèmes ?

II – DETERMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE SPECIFIEE

A- Vision globale

Les problèmes spécifiques relatifs au problème général étant retenus, il importe de préciser la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.

Concernant le problème général de défaillance dans la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat, il importe de rappeler que la préparation de la loi de finances de l'année reste une opération primordiale pour la politique de l'Etat, d'autant plus que lors de la phase d'autorisation, peu de modifications seront apportées au projet préparé. Le Budget Général de

l'Etat est un important instrument de politique économique de l'Etat. Il s'agit d'un état prévisionnel des dépenses et des recettes à réaliser par l'Etat au cours d'une période donnée. Son établissement implique des choix ; mais, au préalable, il nécessite des informations satisfaisantes sur l'économie nationale et internationale.

La théorie générale qui peut découler de l'élaboration dans des conditions optimales du BGE sera présentée dans ses différents compartiments par rapport aux différents problèmes spécifiques identifiés.

Pour ce qui est **du problème spécifique n° 1** relatif au retard dans la transmission des propositions budgétaires, nous pouvons énoncer que le retard est le fait d'arriver après le moment fixé, et qu'il constitue un handicap à la mise en œuvre du calendrier relatif à l'établissement du BGE. En effet, la DPB donne dans la lettre de cadrage un délai aux Ministères et Institutions dépensiers pour envoyer leurs propositions budgétaires à la DPB en vue de leur intégration dans l'ensemble des documents produits pour la circonstance.

La résolution de ce problème consiste à démontrer, si le retard accusé par les Ministères et Institutions pour transmettre leurs propositions budgétaires à la DPB ne découle pas des problèmes relatifs à la qualification des acteurs et à la qualité de la collaboration qui existe entre eux. Nous ne pourrions statuer sur la question qu'après une analyse des irrégularités constatées.

Concernant le **problème spécifique n° 2** relatif à la participation inefficace des Ministères et Institutions dépensiers à l'élaboration du CDMT global, mentionnons que l'objectif général d'un CDMT est de fournir un cadre de cohérence pour la planification des dépenses publiques à moyen terme en fonction des priorités nationales et sectorielles.

Il faut souligner aussi que l'un des objectifs spécifiques du concept CDMT est d'aider les Ministères dans l'élaboration des cadres de dépenses sectorielles à moyen terme (CDS-MT) qui assurent la mise en œuvre des stratégies ou plans d'action sectoriels cohérents, transparents et finançables.

A l'origine, le CDMT est le résultat d'un ensemble d'arbitrages qui est fait entre les disponibilités financières et les priorités sectorielles de manière à assurer une gestion efficace et efficiente des dépenses publiques en fonction des priorités retenues. Mais, le constat fait est que les entités du Ministère chargé des Finances ne semblent pas s'attarder sur la fixation des priorités sectorielles en vue de leur coordination avec la base du cadrage macroéconomique et de la planification des actions stratégiques nationales. Cette pratique constitue une entorse au principe de l'élaboration du CDMT.

Pour régler ce problème, il nous faudra connaître les raisons qui expliquent le fait que le Ministère chargé des Finances ne s'attarde pas sur la fixation des priorités sectorielles, et voir les dispositions à prendre pour éviter une telle situation.

Quant au **problème spécifique n° 3**, concernant les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres, nous pouvons dire que quelque soit le régime politique (présidentiel, d'assemblée ou mixte) la préparation du projet du BGE relève du domaine exclusif de l'Exécutif. Certes, cette mission est confiée au Ministère chargé des Finances à travers la Direction Générale Budget mais, l'exécutif est celui qui doit répondre de son établissement.

Etant donné que le BGE joue le rôle important d'instrument d'action économique et social du Gouvernement, il est nécessaire qu'il soit entériné en Conseil des ministres.

Or, les obligations professionnelles des membres du Gouvernement sont telles qu'elles ne correspondent pas toujours au calendrier mis au point chaque année par le Ministère chargé des Finances dans le cadre de l'élaboration du BGE. Par conséquent, il s'avère nécessaire de trouver les moyens de mettre en place un mécanisme pour faire connaître, adopter et imposer ce calendrier aux membres du Gouvernement.

B- Etapes de la recherche

La restitution de notre vision globale de résolution de la problématique retenue suivra, dans sa démarche, le canevas suivant :

- 1) Fixation des objectifs de la recherche ;
- 2) Détermination des causes supposées être à la base des problèmes spécifiques et formulation des hypothèses de travail ;
- 3) Etablissement du tableau de bord de l'étude ;
- 4) Revue de la littérature ;
- 5) Adoption d'une méthodologie ;
- 6) Etablissement du diagnostic ;
- 7) Proposition des approches de solution ;
- 8) Conditions de mise en œuvre des approches de solution.

SECTION II : OBJECTIFS DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE

ADOPTEE

Nos préoccupations ici consistent, dans un premier temps, à fixer les objectifs à atteindre, à identifier les causes supposées être à la base des problèmes afin de formuler les hypothèses de l'étude et d'élaborer le tableau de bord de l'étude, et dans un second temps à réaliser la revue de la littérature.

PARAGRAPHE I – OBJECTIFS, HYPOTHESES ET REVUE DE LITTERATURE

Cette partie servira à exposer les objectifs de l'étude de même qu'à préciser les hypothèses.

En effet, l'objectif en recherche diagnostique se définit comme étant une déclaration d'intention de résolution d'un problème. Ainsi, les objectifs de l'étude sont fixés par rapport aux problèmes spécifiques à résoudre et énumérés ci-dessus.

I – FIXATION DES OBJECTIFS ET FORMULATION DES HYPOTHESES

A- Fixation des objectifs de l'étude

1. Objectif général

Il s'agit de contribuer à la mise en place des conditions optimales de la préparation du Budget Général de l'Etat. En effet, nous considérons que si les conditions de préparation actuelles sont améliorées, voire corrigées, l'efficacité induite rejaillira sur le fonctionnement des structures concernées et sur l'Etat tout entier.

2- Objectifs spécifiques

Ils sont formulés en fonction des problèmes spécifiques identifiés. Il s'agit :

- de proposer des solutions pour réduire le retard accusé par les Ministères et Institutions dépensiers lors de la transmission des propositions budgétaires à la DPB (**objectif spécifiques n° 1**) ;
- de proposer des solutions pour une participation efficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global. (**objectif spécifiques n° 2**) ;
- de suggérer des solutions pour diminuer les contraintes liées au manque de disponibilité des membres du Gouvernement (**objectif spécifiques n°3**).

B– Hypothèses de recherche et Tableau de bord de l'étude

1- Causes et hypothèses de l'étude

1-1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 1

Après analyse du problème spécifique du retard dans la transmission des propositions budgétaires, nous avons pu identifier trois causes possibles :

- la qualification des acteurs chargés de l'élaboration des propositions de dépenses ;
- l'insuffisance de ressources humaines des DRFM et DPP;
- la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses et la complexité de la collaboration qui existe entre ces acteurs.

Concernant, la qualification des acteurs, la maîtrise du domaine de compétence s'interprète par un profil de base bien déterminé tant pour les collaborateurs que pour les chefs de file, une situation contraire induit un faible rendement. Mais, cette cause ne nous semble pas la plus plausible, car tout le personnel ne peut être à la fois carrent.

Pour ce qui concerne l'insuffisance des ressources, elle s'explique par le recrutement en nombre insuffisant des agents de l'Etat.

Quant à la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses, et la complexité de la collaboration entre les agents des deux Directions, elles entraînent, de toute évidence, une mauvaise organisation des services et constituent alors une entorse au respect du calendrier relatif à la préparation du budget.

Nous pouvons donc conclure que « l'insuffisance des ressources humaines, la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses et la complexité de la collaboration entre les agents des DRFM et DPP sont à l'origine du retard dans la transmission des documents budgétaires à la DPB ». **(Hypothèse n°1)**

1-2- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 2

A propos du problème de la participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT, nous avons pu identifier une cause : le manque de temps matériel aux responsables du MF.

En effet, l'élaboration du BGE dépend d'un délai constitutionnel de rigueur, donc le facteur « temps » est essentiel et conditionne la marche des activités afin de respecter le délai légal de dépôt du dossier budgétaire à l'organe législatif et la périodicité de l'exécution du BGE.

Ainsi, l'obligation de respecter le calendrier relatif à l'élaboration du Budget fait que les cadres du Ministère chargé des Finances ne s'attardent pas toujours sur les divers arbitrages intra-sectoriels ayant conduit à la fixation du coût des activités sectorielles des Ministères dépensiers afin de vérifier la cohérence des priorités sectorielles.

Alors, nous pouvons formuler l'hypothèse suivante : « le problème de timing auquel les structures du MF sont soumises pendant l'élaboration du BGE limite l'efficacité des Ministères dépensiers à la participation à l'élaboration du CDMT ». (**Hypothèse n°2**).

1-3- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n°3

Concernant le problème des contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres, nous n'avons pu identifier qu'une cause : les membres du Gouvernement et des Institutions de l'Etat ne sont pas informés de l'existence du calendrier budgétaire établi empiriquement par le MF. Par conséquent, leurs chronogrammes ne s'accordent pas avec ce calendrier.

En effet, le délai constitutionnel relatif au dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l'Assemblée Nationale oblige les cadres du MF chargés de son élaboration à ne ménager aucun effort pour apprêter à temps les documents budgétaires qui toutefois, doivent être confirmés par le Gouvernement.

Mais, le Gouvernement investi du pouvoir exécutif, et donc responsable de la conduite de la politique de la Nation, n'a pas connaissance du calendrier budgétaire établi par le MF pour préparer le BGE. Or, l'analyse du budget étant une haute fonction qui conditionne les autres fonctions, doit être aussi programmée dans le chronogramme de ces autorités.

Alors, si le Chef du Gouvernement qui est le Président du Conseil des ministres n'intègre pas le calendrier budgétaire à son chronogramme de même que ses Ministres, d'autres missions peuvent les obliger à sortir du territoire, et en conséquence, à freiner l'exécution des travaux budgétaires. Une telle situation compromettrait la célérité des travaux et l'analyse de telles autorités.

En conclusion, nous pouvons formuler l'hypothèse comme suit : « l'absence de vulgarisation du calendrier budgétaire justifie les contraintes liées au manque de disponibilité du

Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres».
(Hypothèse n° 3).

1-4- Cause et hypothèse liées au problème général

Les causes et hypothèses spécifiques n'étant rien d'autre que les manifestations de la cause et de l'hypothèse générale, nous n'avons pu trouver une cause générique qui coiffe toutes les causes spécifiques identifiées. Ceci étant, la formulation d'une cause générale deviendrait redondante, de même que la formulation d'une hypothèse générale.

2- Synthèse et Tableau de bord de l'étude

2-1- Synthèse de l'étude

L'analyse des causes à la base des différents problèmes nous amène à retenir pour chaque problème spécifique la cause la plus plausible. Ainsi :

- pour le PS N°1, l'hypothèse suivante a été émise : l'insuffisance des ressources humaines, la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses sectorielles et la complexité de la collaboration entre les agents des DRFM et DPP sont à l'origine du retard accusé dans la transmission des propositions budgétaires à la DPB.
- pour le PS N°2, l'hypothèse suivante a été émise : le problème de timing auquel les structures du MF sont soumises pendant l'élaboration du BGE entraîne la participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global.
- le PS N°3, l'hypothèse suivante a été émise : l'absence de vulgarisation du calendrier budgétaire justifie les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres.

2-2- Tableau de bord de l'étude

Le tableau suivant présente la matrice de bord de l'étude sur la problématique de l'organisation non adéquate de la procédure d'élaboration du projet de Budget Général de l'Etat.

Tableau n° 5 : Tableau de bord de l'étude portant sur « contribution à la mise en place des conditions optimales de la préparation du BGE au Bénin »

Niveau d'analyse	Problématique	Objectifs	Causes supposées	Hypothèses
Niveau général	Problème général : Organisation non adéquate de la procédure d'élaboration du projet de Budget Général de l'Etat	Objectif général : Contribuer à la mise en place des conditions optimales de la préparation du Budget Général de l'Etat	Cause générale : /	Hypothèse générale : /
1	PS N°1 : Retard dans la transmission des propositions budgétaires par les Ministères et Institutions à la DPB.	OSN°1 : Proposer des solutions pour réduire le retard accusé par les Ministères et Institutions dépensiers pour produire les propositions de dépenses	CSN°1 : L'insuffisance des ressources humaines, la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses sectorielles pendant la période budgétaire et la complexité de la collaboration entre les agents des DRFM et DPP.	HSN°1 : L'insuffisance des ressources humaines, la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses et la complexité de la collaboration entre les agents des DRFM et DPP sont à l'origine du de la production tardive des propositions budgétaires par les Départements dépensiers
2	PSN°2 : Participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global	OSN°2 : Proposer des solutions pour une participation efficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global.	CSN°2 : Le manque de temps matériel aux responsables du MF pendant l'élaboration du BGE	HSN°2 : Le problème de timing auquel les structures du MF sont soumises pendant l'élaboration du BGE limite l'efficacité de la participation des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT
3	PSN°3 : Les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres	OSN°3 : Suggérer des solutions en vue de diminuer les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement	CSN°3 : Absence de vulgarisation du calendrier budgétaire	HSN°3 : L'absence de vulgarisation du calendrier budgétaire justifie les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres

Source : Résultats de nos enquêtes

Après une revue de littérature, cette partie de notre étude sera consacrée au choix de la méthodologie retenue.

II : REVUE DE LA LITERATURE

L'exposé de cette partie nous permettra de mettre en exergue les approches théoriques de quelques auteurs en ce qui concerne les problèmes spécifiques relatifs à la problématique de la préparation du BGE dans des conditions optimales.

La revue de la littérature est par définition le point des connaissances sur les problèmes en résolution en matière d'approches théorique et empirique.

Dans le cadre de toute recherche ou écrit scientifique, une revue de littérature doit intervenir après le ciblage de la problématique et le choix du sujet de mémoire car elle permet de s'assurer au préalable de l'état des connaissances acquises sur le sujet ou le domaine abordé.

C'est la raison pour laquelle nous allons essayer de mettre en exergue les approches de certains auteurs qui ont totalement ou partiellement abordé les problèmes évoqués dans notre travail et que nous avons choisis de résoudre.

Notre recherche documentaire n'a toutefois pas permis de découvrir une documentation qui traite spécifiquement des conditions optimales de la préparation du BGE. Notre revue de la littérature va donc porter sur les problèmes spécifiques soulignés dans notre travail et évoqués dans des mémoires de formations et dans des ouvrages de finances publiques.

A- Point des connaissances sur le problème du retard accusé dans la production des propositions budgétaires

Le dictionnaire de la langue française « Petit ROBERT » définit le retard comme : « le fait d'arriver trop tard, après le moment fixé, attendu. »

En effet, le retard constitue une conséquence de ce qui n'a pas été bien organisé, bien géré.

Aussi, la question d'une meilleure gestion des ressources humaines a fait l'objet de recherches. On découvre, entre autres, les réflexions suivantes dans les travaux de mémoires et ouvrages.

« De toutes les ressources dont dispose un Ministère, la ressource humaine est la plus importante. A une mission donnée, correspond une ressource humaine appropriée. Les DRFM et les DPP doivent être pourvues de personnel ayant un profil de base bien déterminé. »

« La mobilité des acteurs responsables de la préparation du budget à la veille ou pendant la période budgétaire n'est pas compatible avec l'esprit de capitalisation des connaissances acquises. Les Ministères doivent veiller à ce que les agents des structures chargées de l'élaboration des propositions de dépenses y restent longtemps pour éviter une dispersion inutile d'énergie ». (**Bauro BAGOUDOU**)²

« La mutation, l'égalité et la continuité sont les principes des valeurs du service public. La mutation est le principe qui doit pouvoir s'adapter aux transformations exigées par l'intérêt général. Ce principe suppose une mobilité professionnelle des agents dans l'intérêt du service. »

« Pour ce qui concerne la continuité, le service doit pouvoir s'effectuer en continu selon les besoins exigés par l'intérêt général. L'agent accepte d'exercer un métier spécifique qui implique son engagement continu ». (**Estelle MERCIER et Géraldine SCHMIDT**)³

« La fonction "ressources humaines" participe à la recherche d'une meilleure efficacité des organisations en s'efforçant :

- de promouvoir et de réaliser une meilleure allocation des ressources humaines (adéquation compétences – emplois) ;
- de mobiliser les potentiels de chaque salarié et fédérer les aspirations et engagements individuels et collectifs autour du fonctionnement de l'organisation. »

(**Jean Pierre CITEAU**)⁴

« Les responsables et les agents de la DRFM et de la DPP sont tenus de travailler en symbiose parce que ces deux directions sont les chefs de file dans le processus d'élaboration et d'exécution du budget. » (**Rahimi RAZAK**)⁵

² « Contribution à l'opérationnalisation de la Cellule de Suivi-Evaluation du Budget programme du MESRS », Mémoire de fin de formation ENAM, 2005

³ « Gestion des ressources humaines », Edition 2004, Node et Pearson Education, France

⁴ « Gestion des ressources humaines : Principes généraux et cas pratiques », 2^{ème} Edition, Armand COLIN

⁵ Cours sur le Budget -programme, ENAM, 2005

B- Point des connaissances sur le problème de la participation inefficace des Ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT global

Par rapport à ce point, nous allons citer dans la suite de nos analyses le point de vue de certains auteurs.

« Le CDMT constitue un instrument de programmation budgétaire indicative, qui vise à assurer une meilleure déclinaison des stratégies sectorielles et des programmes d'action au niveau de la loi de finances et contribuer ainsi à renforcer l'efficacité de la dépense publique.

La mise en place du CDMT s'inscrit dans une démarche participative basée sur le partage de l'information sur les différentes stratégies sectorielles des départements ministériels et constitue un cadre d'échange et de concertation de ces départements avec le Ministère des Finances et de la Privatisation. Cette démarche facilite l'arbitrage gouvernemental pour la fixation des ressources allouées pour le financement des politiques sectorielles prioritaires ». **(Fathallah OULALALOU)⁶**.

« Le CDMT est un ensemble cohérent d'objectifs, de programmes et d'allocations budgétaires par objectif qui définit le cadre à moyen terme (3 à 5 ans) dans lequel le gouvernement et les ministères sectoriels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi des ressources financières. Le CDMT est le résultat d'un ensemble d'arbitrages qui est fait entre les disponibilités financières et les priorités sectorielles de manière à assurer une gestion efficace des dépenses publiques en fonction des priorités retenues. » **(Voir document de l'Institut IDEA International sur concept et méthodes liés au CDMT et au CDS-MT)⁷**.

« L'objectif du CDMT est d'offrir un cadre commun aux définitions des politiques de planification et de budgétisation aux niveaux central et sectoriel. Il vise à décloisonner le processus de décision en permettant des échanges itératifs entre niveaux global et sectoriels et entre perspectives stratégiques et financières ». **(Marc RAFFINOT et Boris SAMUEL)⁸**.

« Le CDMT repose sur un ensemble structuré d'objectifs nationaux et sectoriels à respecter dans la répartition des ressources mobilisables, et prenant en compte des priorités identifiées sur des bases censuelles. C'est un outil de programmation budgétaire pluriannuelle qui met en cohérence les objectifs, les programmes et l'allocation des ressources sur une durée déterminée, donnant ainsi à des politiques prioritaires la garantie d'obtenir les moyens de leur action ». **(Aliou FAYE)⁹**.

⁶ « Le Cadre de dépenses à Moyen Terme en cours d'adaptation », 2007

⁷ « Concepts et méthodes liés au CDMT et au CDS-MT », Institut IDEA International

⁸ STATECO N° 100, 2006

⁹ « Elaboration du budget et recours au Cadre de Dépenses à Moyen Terme au Sénégal », 2002

C- Point des connaissances sur le problème des contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des Ministres

Pour ce qui concerne les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres, le fait majeur ici est lié à la concordance du calendrier budgétaire avec celui très chargé du Gouvernement et l'obligation de ce dernier d'intervenir dans l'établissement du budget.

« Du mois de janvier au mois de septembre de l'année N-1, différentes phases de la préparation du budget de l'année vont se succéder selon un calendrier mis au point empiriquement par le ministère des Finances, et imposé aux autres ministères par voie de circulaire ». (André PAYSANT)¹⁰.

Au terme des dispositions de l'article 38 de la Directive N° 05/97CM/UEMOA relative aux lois de finances, c'est le Ministre chargé des Finances qui prépare les projets de loi de finances et ils sont arrêtés en Conseil des ministres.

« Puisque les projets de lois de finances y sont arrêtées, c'est au Conseil des ministres qu'il préside que le Chef de l'Etat prend position le plus souvent » (Raymond MUZELLEC)¹¹.

« Pour l'Etat, c'est l'exécutif qui assume le travail essentiel dans la préparation du budget et les divers éléments de l'exécutif participent à cette tâche : les ministres individuellement ; le ministre de l'économie et des finances, le Premier Ministre, le Conseil des ministres. L'intervention du Président de la République n'est pas exclue, qu'il s'agisse soit de fixer une orientation fondamentale, soit d'arbitrer un désaccord persistant entre membres du Gouvernement. » (Paul Marie GAUDEMET et Joël MOLINER)¹².

« Les gestionnaires des crédits, la Commission Budgétaire et les groupes de travail commis à l'élaboration du budget 2003, sont invités au strict respect du calendrier de préparation du budget afin de permettre au Gouvernement de déposer dans le délai, le projet du budget sur le bureau de l'Assemblée Nationale, pour sa session d'octobre 2002 ». (Rappel Historique)¹³.

¹⁰ « Finances Publiques » 4^{ème} Edition Armand COLIN, 1997

¹¹ « Finances Publiques » 13^{ème} Edition SIREY, 2004

¹² « Finances Publiques : Budget et Trésor » 7^{ème} Edition MONTCHRESTIEN, 1996

¹³ <http://www.minfinrdc.cd/budget/2003/directive.html>

PARAGRAPHE II : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE

La méthodologie apparaît comme un outil qui sert à mieux identifier l'outil d'analyse des données et produire des informations utiles à des analyses subséquentes.

Le choix de la méthodologie de l'étude nous permettra dans un premier temps de retenir une approche théorique, et dans un second temps une approche empirique pour la vérification des hypothèses.

I – APPROCHE THEORIQUE RETENUE

Il s'agira pour nous de choisir parmi les outils d'analyse des données disponibles à savoir : les théories et modèles, les repères et normes, les seuils de décision ; un outil pour chaque PS.

A- Choix d'outil d'analyse du problème du retard accusé dans la production des propositions budgétaires

Nous présenterons ici les approches que nous avons retenues pour la résolution du PS N° 1 et les outils d'analyse des données collectées à ce propos.

1- Les normes ou repères d'amélioration

Pour analyser le PS N° 1 relatif au retard accusé par les Ministères et Institutions dépensiers pour transmettre leurs propositions budgétaires, nous retiendrons l'approche de Bauro BAGOUDOU basée sur le fait de pourvoir les DRFM et DPP en personnel et d'éviter la mobilité des chefs de file pendant la période budgétaire. Un autre aspect du PS N° 1 mérite l'approche de Mr Rahimi RAZAK basée sur la collaboration qui doit exister entre les acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses.

2- Outils d'analyse des données collectées : seuil de décision lié au PS N° 1

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et de celle du questionnaire adressés aux agents de la DPB, des DRFM et des DPP.

Ainsi à l'issue des entretiens avec les agents de la DPB et des Ministères et Institutions dépensiers, les réponses identiques recueillies auprès de la majorité, c'est-à-dire celles qui auront réuni un poids supérieur ou égal à 50% de la fréquence relative calculée, seront retenues comme étant les causes réelles des problèmes spécifiques.

B- Choix d'outil d'analyse du problème de la participation inefficace des ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT

Nous rendrons compte, ici, des approches que nous avons retenues pour la résolution du PS N° 2 et les outils d'analyse des données collectées à cet effet.

1- Les normes ou repères d'amélioration

Pour analyser le PS N° 2 relatif à la participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT, nous retiendrons l'approche de Fathallah OULALALOU fondée sur une démarche participative elle-même basée sur le partage de l'information sur les différentes stratégies sectorielles des départements ministériels avec le Ministère des Finances.

2- Outils d'analyse des données collectées : seuil de décision lié au PS N° 2

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et de celle du questionnaire.

Seules les données qui auront réuni un poids supérieur ou égal à 50 de la fréquence relative calculée seront identifiées comme réelles du problème de la participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT.

B- Choix d'outil d'analyse du problème des contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres

Cette partie nous servira à faire le point des approches que nous avons retenues pour la résolution du PS N°3 et les outils d'analyse des données collectées à cette fin.

1 - Les normes ou repères d'amélioration

Pour analyser le PS N° 3 relatif aux contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres, nous retiendrons l'approche d'André PAYSANT basée sur l'établissement de façon empirique d'un calendrier par le Ministère des Finances, et imposé aux autres ministères par voie de circulaire.

2- Outils d'analyse des données collectées : seuil de décision lié au PS N° 3

Le seuil de décision prendra en compte les données du guide d'entretien et de celle du questionnaire.

Les raisons du manque de concordance entre les chronogrammes des membres du gouvernement avec le calendrier budgétaire seront essentiellement identifiées sur la base des données du questionnaire et celles du guide d'entretien.

La cause qui sera retenue après l'enquête est celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés, c'est-à-dire celle qui aura réuni plus de 50% des avis.

II – APPROCHE EMPIRIQUE RETENUE

La démarche empirique de notre travail se réalisera à partir des points suivants :

- l'identification de la population ;
- la nature de l'enquête ;
- le recensement ;
- le centre d'intérêt du questionnaire et du guide d'entretien ;
- les techniques de dépouillement.

A- Nature de l'enquête et Identification de la population

Pour collecter les données nécessaires à notre étude, nous allons faire une enquête par sondage, en utilisant un guide d'entretien et un questionnaire.

Le sondage est une enquête qui ne touche qu'une partie cible de la population tirée selon des règles précises avec pour finalité de recueillir le maximum d'informations sur le sujet étudié. Une population est un ensemble d'éléments soumis à une étude statistique. La partie tirée de la population constitue un échantillon.

L'échantillon pris en compte par le guide d'entretien et le questionnaire sera une population de 20 agents de la DPB, de 7 Ministères sectoriels et de 3 Institutions de l'Etat.

B- Recensement et centre d'intérêt du questionnaire et du guide d'entretien

La population retenue est constituée comme suit :

- La DPB ;
- Le Ministère des Finances ;
- Le Ministère Délégué Chargé du Budget ;
- Le Ministère de la Microfinance et de l'Emploi des Jeunes et des Femmes ;

- Le Ministère d'Etat Chargé du Développement, de l'Economie et du Contrôle de l'Action Publique ;
- Le Ministère de la Famille et de l'Enfant ;
- Le Ministère de la Culture, de l'Artisanat et du Tourisme ;
- Le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ;
- La Cour Suprême ;
- La Haute Autorité de l'Audio Visuelle et de la Communication ;
- La Cour Constitutionnelle.

Notre enquête vise à collecter des données pouvant nous permettre de retenir ou de récuser les hypothèses précédemment formulées.

Les questions à poser au cours de notre enquête porteront essentiellement sur les causes réelles des problèmes spécifiques de notre travail.

C- Techniques et outils statistiques de dépouillement des données

Vu le nombre restreint de la population mère, la phase de dépouillement des données recueillies sur le terrain fera l'objet d'un dépouillement manuel.

Nous utiliserons comme outils de présentation des données des tableaux qui serviront de base à notre analyse. Les résultats obtenus seront analysés en fonction des données et de nos objectifs.

La méthodologie de mobilisation des données de vérification des hypothèses étant choisies, nous allons passer à présent à la collecte et à l'analyse des données.

CHAPITRE PREMIER :
COLLECTES ET PRESENTATION
DES DONNEES

SECTION I : PREPARATION, REALISATION ET PRESENTATION DES DONNEES DE LA COLLECTE

Une fois la méthodologie de résolution de la problématique adoptée, il devient important de procéder à la description du processus de mobilisation des données. Ceci se fera à travers des enquêtes, une analyse subséquente et la vérification des hypothèses qui vont permettre la proposition des approches de solutions aux problèmes identifiés.

PARAGRAPHE 1 : PREPARATION ET REALISATION DE LA COLLECTE

I- PREPARATION DES ENQUETES

Pour contribuer à la mise en place des conditions optimales de la préparation du projet du BGE, nous avons eu des entretiens avec les cadres de quelques Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat.

Nous avons également effectué à partir de notre guide d'entretien une enquête auprès des agents de la Direction de la Préparation du Budget.

L'objectif visé par nos enquêtes est de mobiliser les données nécessaires à la vérification des différentes hypothèses formulées dans nos travaux de recherche. Spécifiquement, nos enquêtes et investigations nous permettront de savoir si :

- l'insuffisance des ressources humaines, la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses et la complexité de la collaboration entre les agents des DRFM et DPP expliquent le retard accusé par les Départements dépensiers pour transmettre les propositions budgétaires à la DPB ;
- le problème de timing auquel les structures du MF sont soumises pendant l'élaboration du BGE est à la base de la participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT ;
- l'absence de vulgarisation du calendrier budgétaire justifie les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres.

Ce choix a été motivé par les raisons suivantes :

- c'est la Direction chargée de la préparation du Budget Général de l'Etat ;

- la quasi- totalité des problèmes soulevés est inhérente à l'une des missions principales assignées à cette Direction.

En vue de faciliter la compréhension, les questions contenues dans les guides d'entretien ont été conçues par rapport aux PS identifiés. Notre travail se fera sur la base de questions fondamentales qui nous permettront de manière directe, de vérifier les hypothèses.

Ici, deux différents types d'enquête nous permettront d'atteindre nos objectifs ci- dessus cités. Précisons que les types d'enquête sont des sondages.

La première enquête qui est interne, sera directement adressée aux cadres de la DPB. La seconde, externe, sera adressée aux agents des DRFM et DPP des Ministères sectoriels. Ces deux types d'enquête ont un caractère qualitatif et se feront à partir des questionnaires.

L'échantillonnage représentatif de la population mère identifiée par notre enquête est constitué de :

- quelques agents de la DPB et du DPB lui-même ;
- de quelques DPP et DRFM des Ministères précités et leurs collaborateurs ;
- et des Directeurs de Cabinet des Institutions et leurs collaborateurs.

II – REALISATION DE LA COLLECTE

A cette étape de l'étude, il nous revient de décrire comment les enquêtes ont été réalisées.

Les enquêtes ont été réalisées en tenant compte des problèmes spécifiques déterminés. La réalisation des enquêtes dans le cadre de nos travaux de recherche s'est faite durant la période de 10 avril au 20 mai 2007. Nous avons accordé assez de temps aux enquêtes pour nous assurer de la fiabilité des données recueillies. A ce titre, le guide d'entretien et le questionnaire conçus ont eu l'occasion d'être testés et reformulés aux fins de faciliter la tâche aux enquêtés.

Ne pouvant interroger tous les individus de la population (agents de la DPB et cadres des DPP et DRFM), les questionnaires ont été adressés aux échantillons précédemment retenus.

PARAGRAPHE II : PRESENTATION ET LIMITES DES DONNEES RECUEILLIES

I- PRESENTATION DES RESULTATS D'ENQUETES

Avant de procéder à l'analyse des données, la présentation des résultats par Problème Spécifique s'impose.

A- Présentation des données relatives au PS N°1

Pendant la restitution des états des lieux de base, nous avons remarqué que la procédure de préparation du budget souffre du retard dans l'étape d'acheminement des propositions de dépenses des Ministères et Institutions à la DPB. Dans une enquête réalisée par questionnaire et guide d'entretien, aux fins de s'assurer des causes de cette irrégularité, nous avons recueilli les données ci-après :

Tableau N° 6 : Données d'enquête sur le retard des Ministères sectoriels à transmettre les propositions budgétaires au MF.

QUESTIONS	RESULTATS		
	Réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative
Croyez- vous que l'insuffisance de ressources humaines dans les Directions chargées de l'élaboration des propositions de dépenses peut expliquer, selon vous, le retard accusé par les Ministères et Institutions dépensiers à transmettre leurs propositions de dépenses au MF ?	Oui	87	87%
	Non	13	13%
Croyez- vous que la mobilité fréquente des auteurs responsables de la préparation des propositions de dépenses peut expliquer le retard accusé par les Ministères et Institutions dépensiers à transmettre leurs propositions de dépenses au MF (DPB) ?	Oui	76	76%
	Non	24	24%
Croyez- vous que la complexité de la collaboration qui existe entre les DRFM et DPP peut justifier le retard accusé par les Ministères et Institutions dépensiers pour transmettre leurs propositions de dépenses au MF ?	Oui	60	60%
	Non	40	40%

Source : Résultats de nos enquêtes relatives à la question

B- Présentation des données relatives au PS N°2

L'observation du processus de préparation du BGE et l'analyse de l'élaboration du CDMT nous ont permis de poser l'hypothèse d'un manque de temps matériel aux responsables du MF pendant l'élaboration du BGE pour s'attarder sur la fixation des priorités sectorielles

pendant les séances de pré arbitrage. A travers une enquête et un guide d'entretien, nous avons pu collecter les données présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau N° 7 : Données d'enquête sur la participation inefficace des Ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT global

QUESTIONS	RESULTATS		
	Réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative
Croyez- vous que les responsables du MF chargés de la centralisation des prévisions budgétaires disposent d'assez de temps pendant les séances de pré arbitrage ?	Non	87	87%
	Oui	13	13%
Est-ce le temps matériel qui manque aux responsables du MF pendant l'élaboration du BGE qui justifie le fait qu'ils ne s'attardent pas sur la fixation des priorités sectorielles des Ministères lors des séances du pré arbitrage?	Oui	85	85%
	Non	15	15%
Est-ce parce que les structures du MF chargées du pré arbitrage ne semblent pas préoccupées par la fixation des priorités sectorielles des Ministères qui justifie le fait qu'elles ne s'attardent pas là-dessus pendant les séances d'arbitrage ?	Oui	15	15%
	Non	85	85%

Source : Résultats de nos enquêtes relatives à la question

C- Présentation des données relatives au PS N°3

La restitution de l'état des lieux de la procédure de préparation du BGE, met en exergue un problème de disponibilité des membres du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires au Conseil des ministres. Du questionnaire et du guide entretien adressés aux enquêtées, nous avons obtenus les données ci après :

Tableau N° 8 : Données des enquêtes sur les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner les documents budgétaires

QUESTIONS	RESULTATS		
	Réponse	Fréquence absolue	Fréquence relative
Avez-vous connaissance du calendrier budgétaire établi chaque année par le MF dans le cadre de l'élaboration du Budget Général de l'Etat ?	Oui	0	0%
	Non	100	100%
Le calendrier budgétaire établi chaque année, dans le cadre de l'élaboration du Budget Général de l'Etat, est-t-il mis à la disposition de toutes les structures impliquées dans le processus ?	Oui	0	0%
	Non	100	100%
L'absence de vulgarisation du calendrier budgétaire explique-t-il le fait que le planning des activités des membres du Gouvernement ne s'accorde pas avec le calendrier budgétaire mis en place par le MF ?	Oui	100	100%
	Non	0	0%

Source : Résultats de nos enquêtes relatives à la question

II- DIFFICULTES ET LIMITES DES DONNEES RECUEILLIES

Mentionnons ici que tout n'a pas été facile pour nous, au moment où nous effectuons nos travaux de recherche. Les difficultés rencontrées varient selon la nature des enquêtes. Globalement, ces difficultés peuvent être résumées comme suit :

- l'indisponibilité de certains agents et responsables à divers niveaux pour raison de congé et de missions ;
- la réticence de certains agents à répondre à nos questions ;
- les faux rendez vous de certain cadres ;
- le temps relativement court pour réaliser ce travail. Nous aurions souhaité disposer d'un temps plus long pour pousser plus loin nos investigations.

La valeur des données recueillies se trouve donc limitée par ces quelques difficultés, par la nature de nos sources d'information et par la marge d'erreur due à la négligence et à la méfiance des agents devant remplir les questionnaires.

SECTION II: VERIFICATION DES HYPOTHESES ET ETABLISSEMENT DU DIAGNOSTIC

Cette section nous permettra de vérifier nos hypothèses après avoir analysé les résultats et d'établir le diagnostic de l'étude.

PARAGRAPHE I : ANALYSE DES DONNEES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES

A- Analyse des données et degré de validation de l'HS N°1

En ce qui concerne le retard dans la production des documents budgétaires, de façon quasi-unanime les enquêtés des Ministères et Institutions ont approuvé les causes que nous avons identifiées.

Pour 87% des enquêtés, le retard accusé par les Ministères et Institutions de l'Etat pour transmettre leurs propositions budgétaires est dû au nombre insuffisant de personnel dans leurs Structures.

Pour 76%, le retard est dû à la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions budgétaires, et qui intervient parfois en plein processus.

Enfin pour 60%, le retard constaté est dû à la complexité de la collaboration qui existe entre leurs structures.

Les résultats obtenus ci-dessus nous permettent de constater que le retard qu'accuse les ministères sectoriels et institutions pendant la période budgétaire et qui obligent les services de la DPB à les relancer, se justifie par le manque de personnel, les mutations fréquentes des chefs de file et la complexité de la collaboration qui existe entre les agents des structures chargées d'élaborer les propositions de dépenses desdits Ministères et Institutions. Nous pouvons conclure que la voie de la majorité vient conforter la nôtre ; ce qui nous autorise à affirmer que le non respect du délai fixé dans la lettre de cadrage par les Départements dépensiers s'explique par l'insuffisance de personnel, la mobilité fréquente des responsables de l'élaboration des propositions budgétaires et la qualité de collaboration qui existe entre les agents des DRFM et DPP. Tous ces maux sont des caractéristiques de l'Administration Publique, en général.

B- Analyse des données et degré de validation de l'HS N°2

Pour 87% des enquêtés, la participation inefficace des Ministères à l'élaboration du CDMT global se justifie par le manque de temps matériel aux structures du MF responsables de l'élaboration du BGE.

85% des enquêtés des Ministères, des Institutions et de la DPB attestent que l'insuffisance de temps matériel auquel les structures du MF sont soumises pendant l'élaboration du BGE limite l'efficacité de la participation des Ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT global.

15% des enquêtés pense que la situation se justifie par la faible importance qui est accordée à cette étape de la préparation du CDMT par les structures du MF.

Les enquêtés pensent donc que c'est le manque de temps matériel qui explique le fait que les services du MF ne se préoccupent pas réellement, pendant les séances de pré arbitrage, des divers arbitrages intra-sectoriels ayant conduit à la fixation du coût des activités sectorielles et sa ventilation par nature de dépenses.

Se référant aux statistiques, nous pouvons conclure que la participation inefficace des Ministères à l'élaboration du CDMT global se justifie par le manque de temps matériel des structures du MF responsables de l'élaboration du BGE à s'attarder sur les divers arbitrages intra-sectoriels. La voie de la majorité vient approuver notre analyse lors de la formulation des hypothèses.

C- Analyse des données et degré de validation de l'HS N°3

A l'unanimité, tous les enquêtés s'accordent sur le fait que le calendrier budgétaire élaboré empiriquement chaque année par le Ministère des Finances dans le cadre de la préparation du budget n'est pas vulgarisé, et reste donc inconnu des membres du Gouvernement. N'étant pas connu des membres du Gouvernement, le calendrier d'exécution des travaux budgétaires ne peut donc être intégré à leurs chronogrammes.

Certains cadres des Départements dépensiers expliquent que c'est seulement les calendriers des séances d'arbitrage qui leur sont parvenus et ceci quelques jours seulement avant le déroulement.

L'analyse des données recueillies a révélé que le calendrier établi dans le cadre de la préparation du BGE n'est pas vulgarisé. Nous pouvons conclure que les contraintes liées au manque de disponibilité des membres du Gouvernement à examiner à temps les documents

budgétaires en Conseil des ministres avant leur transmission à l'AN sont dues au fait que le calendrier budgétaire est interne au Ministère au Finances et non vulgarisé. De ce fait, l'hypothèse spécifique n° 3 est entièrement vérifiée.

PARAGRAPHE II : SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

Ici, nous présenterons par problème spécifique, l'élément de diagnostic correspondant.

A – Élément de diagnostic N°1

Le retard accusé dans la transmission des propositions budgétaires par les Ministères et Institutions dépensiers est dû à l'insuffisance du personnel, la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses et la complexité de la collaboration qui existe entre les agents des DRFM et DPP.

B - Élément de diagnostic N°2

La participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global se justifie par l'insuffisance de temps matériel auquel les structures du MF sont soumises pendant l'élaboration du BGE.

C - Élément de diagnostic N°3

Les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres sont dues à l'absence de vulgarisation du calendrier budgétaire par le MF.

CHAPITRE DEUXIEME :
APPROCHES DE SOLUTIONS ET
CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE

SECTION I : APPROCHES DE SOLUTION

Dans la recherche de la contribution à la mise en place des conditions optimales de la préparation du Budget Général de l'Etat, nous nous sommes fixées des objectifs par rapport aux problèmes spécifiques et nous avons formulé des hypothèses qui ont été vérifiées par suite de l'analyse des données recueillies des enquêtes menées à ce sujet. Nous souhaitons enfin proposer des solutions, de même que leur condition de mise en œuvre.

PARAGRAPHE I : LES SOLUTIONS AU PROBLEME DE PRODUCTION TARDIVE DES PROPOSITIONS BUDGETAIRES PAR LES DEPARTEMENTS DEPENSIERS

Du diagnostic établi, il ressort que le retard accusé par les Départements dépendants dans la transmission de leurs propositions budgétaires à la DPB est dû à l'insuffisance des ressources humaines, à la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses et la complexité de la collaboration entre les agents de la DPP et la DRFM. De ce fait, pour contribuer à éviter ou réduire ce retard qui constitue une entorse au respect du calendrier de déroulement des tâches relatives à l'élaboration du BGE, nous ferons des propositions complémentaires susceptibles de résoudre ce problème.

Le problème de la production tardive des propositions budgétaires ne pourra se résoudre que dans la mesure où les autorités politico-administratives vont prendre les dispositions pour accroître le nombre de ressources humaines des DRFM, des DPP de tous les Ministères sectoriels et des Cabinets des Institutions et de toute l'Administration Publique en général. Par conséquent, il faut que l'Etat recrute davantage de personnel et veille à sa formation continue en vue d'une amélioration substantielle des connaissances et des compétences.

Par ailleurs, il faut que la mobilité du personnel se fasse selon des critères bien rigoureux. Par exemple que la mobilité des chefs de file soit professionnelle et surtout dans l'intérêt du service, en vue d'une capitalisation des acquis et de la réduction des pertes de temps.

Il est important aussi que les agents des DRFM et des DPP de tous les Ministères sectoriels soient sensibilisés sur le genre de collaboration qui doit exister entre leurs entités en vue de leur meilleur fonctionnement. Ainsi donc, il doit être programmé dans tous les Ministères et en particulier dans les DRFM et les DPP des séances de travail afin de leur démontrer que la performance et l'efficacité de leur ministère dépendront de la qualité de relations de travail qui va exister entre les deux directions.

En d'autres termes, la compétence et la capacité professionnelle doivent être des raisons fondamentales qui sont à la base des mutations dans nos administrations. Le management des ressources humaines doit permettre une affectation des agents à des postes adéquats et une réorganisation du travail ; tout ceci dans le but de rendre les administrations performantes.

**PARAGRAPHE II : LES SOLUTIONS AU PROBLEME DE LA PARTICIPATION
INEFFICACE DES MINISTÈRES SECTORIELS A
L'ÉLABORATION DU CDMT GLOBAL**

Le diagnostic a permis de savoir que le problème de la participation inefficace des ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT global est dû à l'insuffisance de temps matériel dont souffrent les responsables du MF pendant la période d'élaboration du BGE. Nous allons proposer ci-dessous quelques solutions à ce problème.

La préparation du budget de l'Etat est une phase essentielle de la vie financière de l'Etat ; sa préparation doit être faite de sorte qu'aucune modification des opérations qui y sont inscrites n'intervienne lors de la phase de discussion et du vote.

Ainsi, pour régler le problème de l'insuffisance de temps qui affecte l'élaboration du CDMT global, les autorités responsables de l'élaboration du BGE doivent améliorer la gestion du temps en veillant à la meilleure méthode et à l'organisation du travail afin de produire des documents budgétaires de qualité.

Les acteurs responsables de la préparation du BGE doivent s'organiser de sorte à prévoir toutes les difficultés, et à anticiper leurs résolutions. En conséquence, les responsables du MF chargés de l'élaboration du projet du BGE vont gagner du temps et pourront procéder à la négociation du CDMT avec un plus grand esprit de responsabilité en contrôlant la fixation des priorités sectorielles des ministères sectoriels par rapport à celles nationales, en vue de faire jouer à cet instrument son rôle premier qui est d'exprimer des demandes de crédits en ordre de priorité.

Aussi, une coopération forte est-elle nécessaire entre le Ministère des Finances et les Ministères sectoriels pour qu'il y ait une bonne compréhension des décisions en matière budgétaire, notamment lorsqu'il est question de réallocations budgétaires intersectorielles.

Enfin, les responsables de l'élaboration du BGE doivent adopter à chaque fois de nouvelles méthodes de travail et de techniques plus efficaces et plus productives. De ce fait, la maîtrise du temps leur permettra alors de faire participer efficacement les Ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT global.

PARAGRAPHE III : LES SOLUTIONS AU PROBLEME DES CONTRAINTES LIEES AU MANQUE DE DISPONIBILITE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT A EXAMINER A TEMPS LES DOCUMENTS BUDGETAIRES

Du diagnostic établi, il s'est révélé que c'est l'absence de la vulgarisation du calendrier budgétaire qui entraîne l'indisponibilité des membres du Gouvernement à examiner à temps en Conseil des ministres les documents budgétaires avant leur transmission à l'Assemblée Nationale.

Face à cette situation, nous proposons les solutions ci-après :

- que le calendrier de préparation du budget soit reformé, afin de préciser les grandes étapes, les différentes réunions de synchronisation et les participants à chacune d'elles, de tenter des économies de temps et de mieux associer à la procédure l'ensemble des autorités intéressées ;
- que le calendrier de préparation du budget fasse l'objet d'une communication en Conseil des ministres afin d'être examiné, adopté et publié dans le Journal Officiel. Ainsi, il pourra être imposé à toutes les autorités impliquées dans le processus de l'élaboration du budget ;
- que le Ministère des Finances anticipe sur l'élaboration du calendrier des travaux d'exécution du BGE en veillant à son adoption annuelle en janvier de chaque année à travers une circulaire signée par le Président de la République, afin que toutes les autorités puissent l'intégrer à leur chronogramme.

SECTION II : CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES PROPOSITIONS DE SOLUTIONS

L'amélioration des conditions de mise en place du BGE, suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes à travers la mise en œuvre des solutions proposées précédemment.

Toutefois, l'éradication des causes se trouvant à la base des différents problèmes identifiés ne pourra pas être complète que lorsque certaines dispositions seront prises pour garantir une efficacité des solutions à mettre en œuvre.

C'est dans cette logique que nous nous proposons de faire quelques recommandations à l'endroit du Gouvernement, des autorités du MF et des Ministères et Institutions.

PARAGRAPHE I : RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DU GOUVERNEMENT

La mise en œuvre des solutions apportées aux problèmes de l'élaboration du BGE passera par :

- le recrutement de nouveaux Agents Permanents de l'Etat (APE) pour les tous les Ministères et Institutions de l'Etat ;
- le recyclage périodique de tous les agents en vue de l'appropriation des nouvelles méthodes de travail ;
- le renforcement des capacités des structures partenaires du Ministère des Finances au sein des Ministères sectoriels et la dynamisation du dialogue avec ces structures ;
- la réalisation du renforcement des capacités à travers une meilleure organisation des DRFM, des DPP, voire de toute l'Administration Publique et l'organisation rationnelle de la collaboration avec ces structures partenaires ;
- l'organisation d'ateliers de sensibilisation d'une part, sur les relations de travail qui doivent exister entre les agents, en vue d'un rendement meilleur des Administrations Publiques et d'autre part, sur la préparation et l'exécution de leurs budgets ;
- la rédaction et la disponibilité du manuel de procédures des tâches exécutées dans les structures qui doit être une préoccupation majeure et une exigence des responsables de nos administrations ;
- la rédaction et la disponibilité des cahiers de charges pour chaque poste de travail ;
- les changements de postes professionnels bien organisés et non politisés avec le souci d'éviter les pertes de temps ;
- l'application de l'adage « l'homme qu'il faut à la place qu'il faut » pendant les mutations ;
- la décision collective du Conseil des ministres d'intégrer le calendrier budgétaire au chronogramme individuel des membres du Gouvernement afin de se rendre disponibles pendant la période budgétaire ;
- la communication périodique en Conseil des ministres du déroulement de la procédure d'élaboration du projet du budget.

PARAGRAPHE II : RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DU MINISTERE DES FINANCES

Les autorités responsables de la préparation du budget ont un rôle primordial à jouer dans la mise en œuvre des mesures visant à l'amélioration des conditions de préparation du budget. Il s'agira pour elles d'agir dans le sens de :

- la création des conditions de travail harmonieuses à leurs collaborateurs impliqués dans le processus de préparation du budget en général, et en particulier ceux de la DPB, en mettant à leur disposition des moyens de transports pouvant leur permettre de se déplacer pour faire la collecte des informations ;
- le renforcement du nombre de personnel de la Direction de la Préparation du Budget ;
- l'approvisionnement en quantité suffisante de matériel de travail tel que les appareils de photocopie, les encres pour imprimante ;
- la maîtrise de nouvelles techniques de gestion du temps, afin de mieux faire participer les ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT ;
- la révision du calendrier budgétaire afin d'intégrer l'élaboration du CDMT ;
- l'examen et l'adoption en Conseil des ministres du calendrier budgétaire et son imposition à tous les membres du gouvernement, et à toutes les autorités intéressées par la préparation du BGE ;
- la vulgarisation du calendrier des travaux budgétaires sous forme de circulaire signée par le Chef de l'Etat et publié au Journal Officiel ;
- l'intégration du calendrier budgétaire au chronogramme de tous membres du Gouvernement et son respect ;
- la publication du calendrier et des principes budgétaires sur les sites web du Ministère des Finances et du Gouvernement ;
- l'amélioration de la formulation des politiques sectorielles, en veillant à ce que les activités des structures cadrent avec les objectifs qu'on attend des ministères et du suivi de leur exécution ;
- la maîtrise de nouvelles techniques de gestion du temps, afin de faire des économies de temps et par ricochet de réduire les problèmes sociaux des agents.

PARAGRAPHE III : RECOMMANDATIONS A L'ENDROIT DES MINISTERES ET INSTITUTIONS

Pour limiter le retard accusé par les Départements dépensiers pour transmettre leurs propositions budgétaires au Ministère des Finances, il est suggéré :

- que les gestionnaires du personnel veillent à une meilleure gestion des ressources humaines, en vue d'une planification rationnelle pour des embauches et des affectations ;
- que les Ministres et Présidents des Institutions veillent à ce que les cadres qui vont être nommés DRFM soient des cadres de la catégorie A₁ qui ont de l'expérience et qui maîtrisent l'orthodoxie financière ;

- que les cadres postulant au poste de DRFM soient des cadres provenant du Ministère des Finances ou qui aient fait leurs expériences dans les services financiers d'un Ministère sectoriel ;
- que les cadres postulant au poste de DPP soient des cadres provenant du Ministère du Plan ou qui aient fait leurs expériences dans les services de programmation et de prospective d'un Ministère sectoriel ;
- que des mesures de motivation financière soient prévues pour les DRFM, les DPP et leurs collaborateurs ;
- que les acteurs de la chaîne des dépenses, surtout ceux chargés de l'élaboration des propositions budgétaires gardent à l'esprit que c'est la mise en place d'un bon budget qui conditionne une meilleure exécution.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de notre étude qui est de contribuer à l'amélioration des conditions de la préparation du projet du Budget Général de l'Etat, il s'est révélé, grâce à l'état des lieux sur la Direction de la Préparation du Budget chargée d'orchestrer les travaux de confection du BGE, qu'un certain nombre de problèmes minent la procédure.

Parmi ces problèmes, on peut noter la lenteur dans la transmission des propositions budgétaires par les Départements dépensiers à la DPB et le problème d'indisponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres.

Il s'avère donc nécessaire de prendre des mesures pour la mise en place des conditions optimales de la préparation du BGE au Bénin, en proposant des solutions et des conditions de leur mise en œuvre. Le budget étant l'acte fondamental de la politique économique, financier et social du Gouvernement, il doit être convenablement approuvé et entériné par le Conseil des ministres. Dans ce cadre, la préoccupation des autorités responsables de l'élaboration du BGE doit atteindre les objectifs ci-après :

- la limitation du retard dans la production des documents budgétaires par les Départements dépensiers ;
- l'amélioration de la participation des Ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT global ;
- la réduction des contraintes liées au manque de disponibilité des membres du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires.

Dans la perspective de résoudre ces difficultés, nous avons proposé des approches de solutions et les conditions de leur mise en œuvre.

Toutefois, certaines difficultés rencontrées au cours de la réalisation de notre étude confèrent un caractère limité à notre recherche. Nous n'estimons pas avoir fait une étude exhaustive sur les conditions de mise en place du projet du BGE. Mais, les données recueillies après la réalisation de nos investigations somme toute préliminaires, contribuent à lever le voile sur les handicaps qui minent la procédure de préparation du Budget.

L'application des solutions et la prise en compte des recommandations permettront d'approuver dans de meilleures conditions le projet du BGE et de rendre plus performante la DPB.

Somme toute, nous souhaitons que nos modestes suggestions soient prises en compte par les autorités et cadres impliqués dans le processus d'élaboration du projet du BGE, afin que la mise en œuvre soit une réalité.

Pour finir, nous tenons à préciser que d'autres angles d'attaques de l'étude pourraient être envisagés. En effet, les études ultérieures pourraient aborder la problématique d'une consommation effective et efficace des crédits mis en place lors de la préparation du BGE.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

1 – Ouvrages

- MUZELLEC, R. (2004) : « **Finances Publiques** », 13^{ème} Edition, SIREY.
- SAÏDJ, L. (2003) : « **Finances Publiques** », 4^{ème} Edition, DALLOZ.
- CROS, R. (1999) : « **Finances Publiques : Institutions et mécanismes économiques** » 1^{ère} Edition, CUJAS.
- PHILIP, L. (1995) : « **Finances Publiques** », 5^{ème} Edition, CUJAS.
- PAYSANT, A. (1997) : « **Finances Publiques** », 4^{ème} Edition Armand COLIN.
- TOULOUSE, JB., JF. DELUSSE, Y. ROLLAND et X. PILLOT (1987) : « **Finances Publiques et Politiques Publiques** » Edition ECONOMICA.
- GAUDEMET, P. M. et J. MOLINIER (1996) : « **Finances Publiques/Budget et Trésor** », Tome 17^{ème} Edition MONTCHRESTIEN.
- BARRY, H. P. et J. DIAMOND (1999) : « **Guide pour la gestion des dépenses publiques** », FMI.
- MERCIER, E. et G. SCHMIDT (2004) : « **Gestion des ressources humaines** », Node & Pearson.
- CITEAU, JP. : « **Gestion des ressources humaines, principes et cas pratiques** », 2^{ème} Edition Armand COLIN.

2 - Documents inédits

- DJOSSOU, J. (2006) : « **Le Tableau des Opérations Financières de l'Etat, outil de gestion des Finances Publiques** » Support de cours.
- RAHIMI, R. (2005) : « **Le Budget programme** », Support de cours.
- AGBLONON, P. (2006) : « **La gestion optimale du temps** », Support de cours ;
- FAYE, A. (2002) : « **Elaboration du budget et recours au Cadre de Dépenses à Moyen Terme au Sénégal** », Support de cours.
- RAFFINOT M. et B. Samuel (2006) « **Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ?** » STATECO N°100.
- OULALALOU, F. (2007) : « **Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme en cours d'adaptation** » <http://www.allAfrica.com>.
- KAHOU, I. (2007) : « **Inter relations entre les comptes macro-économiques** » Support de séminaire.
- AIGNON, F. et J. SOSSA (2007) : « **Processus d'élaboration du TOFE et Changement de nomenclature** » Support de séminaire.

- BAGOUDOU B. (2005) : « **Contribution à l'opérationnalisation de la Cellule de suivi évaluation du Budget Programme du MESRS** » Mémoire de fin de formation du cycle II, ENAM.
- MOLANDJO E. (2005) : « **Evaluation à mi parcours de la réforme budgétaire PERAC au Bénin : cas du MEPS** » Mémoire de fin de formation du cycle II, ENAM.
- SODJINOUE, M. (2005) : « **Propositions pour une efficace préparation des cadres sectoriels à moyen terme en République du Bénin** » Mémoire de fin de formation du cycle I, ENAM.
- « **Guide à exploiter par les services ou les agents chargés de l'élaboration des états d'effectifs de personnel dans les Ministères et Institutions** » janvier 2006.
- « **S'entraîner aux épreuves de Finances Publiques** » <http://www.concours-foucher.com>
- « **Rappel Historique** » : <http://www.minfinrdc.cd/budget/2003/direcctive.html> ;
- Rapport sur « **L'évaluation de la gestion des finances publiques** » réalisé en Juin 2005.
- Rapport sur « **séminaire sur la gestion des ressources humaines en Afrique ; Défis pour le troisième millénaire** » Tanger – Maroc octobre 2000 ;
- « **Concepts et méthodes liés au CDMT et au CDS-MT** », atelier technique de formation sur les approches et outils de budgétisation des OMD et des SRP, Institut IDEA International.

3 - Textes légaux

- **Loi N° 90-32 du 11 décembre 1990** portant Constitution de la République du Bénin ;
- **Loi Organique N°86-021 du 26 Septembre 1986** relative aux Lois de Finances.
- **Décret n° 2006-619 du 19 novembre 2006** portant attribution, organisation et fonctionnement du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances.
- **Décret n° 2006 - 616 du 23 novembre 2006** portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances.
- **Arrêté 1999 - N°100/MFE/DC/SGM** portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget.
- **Directive N°5/97/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997** relative aux Lois de Finances.
- **Directive N°6/97/CM/UEMOA du 16 Décembre 1997** portant Réglementation Générale sur la Comptabilité Publique.
- **Note de service n° 25/MF/DC/DGBM du 22 août 1994** portant organisation et fonctionnement de la Direction de la Préparation du Budget.

ANNEXES

ANNEXE 1

Tableau 1: Tableau de synthèse de l'étude sur la contribution à la mise en place des conditions optimales de la préparation du BGE

Niveau d'analyse		Problèmes	Objectifs	Hypothèses	Eléments de diagnostic	Solutions
Niveau général		<u>Problème général</u> Organisation non adéquate de la procédure d'élaboration du projet de Budget Général de l'Etat	<u>Objectif général</u> Contribuer à la mise en place des conditions optimales de la préparation du Budget Général de l'Etat	--	--	--
Niveaux spécifiques	1	<u>Problème spécifique N°1</u> Retard dans la transmission des propositions budgétaires par les Ministères et Institutions dépensiers à la DPB	<u>Objectif spécifique N°1</u> Proposer des solutions pour réduire le retard accusé par les Ministères et Institutions dépensiers pour transmettre leurs propositions de dépenses à la DPB	<u>Cause spécifique N°1</u> L'insuffisance de ressources humaines, la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses et la complexité de la collaboration entre les agents des DRFM et DPP	<u>Eléments de diagnostic N° 1</u> Le retard accusé dans la transmission des propositions budgétaires par les Ministères et Institutions dépensiers est dû à l'insuffisance du personnel, la mobilité fréquente des acteurs responsables de l'élaboration des propositions de dépenses et la complexité de la collaboration qui existe entre les agents des DRFM et DPP	<u>Solutions N° 1</u> -Recrutement de personnel et formation continue ; -Mobilité professionnelle ; - Sensibilisation sur les rapports de travail

	2	<p align="center"><u>Problème spécifique N°2</u></p> <p>Participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global</p>	<p align="center"><u>Objectif spécifique N°2</u></p> <p>Proposer des solutions pour une participation efficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT</p>	<p align="center"><u>Cause spécifique N°2</u></p> <p>Le manque de temps matériel aux responsables du MF pendant l'élaboration du BGE</p>	<p align="center"><u>Eléments de diagnostic N° 2</u></p> <p>La participation inefficace des Ministères dépensiers à l'élaboration du CDMT global se justifie par l'insuffisance de temps matériel aux responsables du MF pendant l'élaboration du BGE</p>	<p align="center"><u>Solutions N° 2</u></p> <p>L'adoption de nouvelles méthodes pour la maîtrise de la gestion du temps</p>
	3	<p align="center"><u>Problème spécifique N°3</u></p> <p>Les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres</p>	<p align="center"><u>Objectif spécifique N°3</u></p> <p>Suggérer des solutions en vue de diminuer les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires</p>	<p align="center"><u>Cause spécifique N°3</u></p> <p>L'absence vulgarisation du calendrier budgétaire</p>	<p align="center"><u>Eléments de diagnostic N° 3</u></p> <p>Les contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres sont dues à l'absence de vulgarisation du calendrier budgétaire par le MF</p>	<p align="center"><u>Solutions N° 3</u></p> <p>Faire examiner et adopter en Conseil des ministres le calendrier budgétaire et le faire vulgariser à travers une circulaire signée du Chef de l'Etat</p>

ANNEXE 2

QUESTIONNAIRE

Questionnaire destiné aux agents :

- de la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP)
- de la Direction des Ressources Financières et Matérielles (DRFM)
- des Chefs de Cabinet des Institutions

Bonjour Mr, Mme, Mlle

Dans le but de connaître vos difficultés et vos attentes sur les conditions de la procédure d'élaboration des propositions budgétaires de vos Ministères sectoriels et Institutions, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de cette étude en répondant aux conditions suivantes :

I- Renseignements Généraux

--	--	--

1.2 Intitulé du Ministère ou Institution :

1.3 Intitulé de la Direction :

II- Renseignement concernant le processus d'élaboration des propositions budgétaires

2.1 Avez-vous participé une fois à l'élaboration des propositions de dépenses de votre Ministère ou Institution ?

Oui

Non

2.2 Si oui, veuillez décrire la procédure de préparation dès la réception de la lettre de cadrage du Ministère chargé des Finances (les différentes phases).

.....

.....

2.3 Quelle appréciation faites-vous de la procédure et des conditions de mise en place de ces propositions budgétaires ?

Simple

Un peu complexe

Difficile

2.4 A l'envoi de la lettre de cadrage et du CDMT à vos structures, le Ministre chargé des Finances impose un délai pour le dépôt de vos propositions de dépenses à la Direction Générale du Budget. Arrivez-vous toujours à respecter le délai ?

Oui Non

2.5 Si non pourquoi ? (bien vouloir énumérer les raisons)

.....
.....

2.6 Au cas où vous n'arrivez pas à rester dans le délai, la DGB vous relance t-elle pour réclamer les propositions de dépenses ?

Oui Non

2.7 Si oui, par quel moyen de communication ?

Par courrier Par téléphone Les agents de la DPB viennent à vous

2.8 Les propositions budgétaires sont mises en place par la DPP et la DRFM. Quelle appréciation faites-vous de la collaboration entre les agents de ces directions pendant la période budgétaire ?

Simple Un peu complexe Difficile

2.9 Quel effet cet état de chose a sur le rendement final ?

Aucun effet Un retard Autres raisons

2.10 Que préconisez-vous pour l'amélioration des conditions de préparation des propositions budgétaires de votre département ?

.....
.....

Je vous remercie infiniment pour votre apport.

ANNEXE 3

QUESTIONNAIRE

Questionnaire destiné aux agents de la Direction de la Préparation du Budget (DPB)

Bonjour Mr, Mme, Mlle

Dans le but de connaître vos difficultés et vos attentes sur les conditions de la procédure d'élaboration du Budget Général de l'Etat, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de cette étude en répondant aux conditions suivantes :

I- Renseignements Généraux

1.1 Fiche N°

1.2 Date :

<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
----------------------	----------------------	----------------------

1.3 Intitulé du Service :

II- Processus d'élaboration du BGE

2.1 A quelle étape le service intervient-il dans le processus d'élaboration du BGE ?

Au début du processus

En plein processus

A la fin du processus

2.2 Quel rôle votre service joue- t-il dans le processus d'élaboration du BGE ?

Rôle de conception

Rôle d'imprimerie

Rôle de reprographie

(Cocher les deux cases si c'est le cas).

2.3 Est - il est prévu chaque année par le DPB un calendrier d'exécution des travaux budgétaires ?

Oui

Non

2.4 Ce calendrier est-il connu des Ministères sectoriels et Institutions de l'Etat ?

Oui

Non

2.5 Ce calendrier est-il respecté à la lettre lors du processus budgétaire ?

Oui

Non

2.6 Si non pourquoi ? (bien vouloir énumérer les raisons)

.....
.....

2.7 La multiplication des documents budgétaires se fait par quel moyen ?

Par appareil de photocopie

Par appareil de reprographie

Par les deux moyens

2.8 Pendant la période budgétaire le personnel de la DPB est-il soumis à des heures supplémentaires ?

Oui

Non

2.9 Ces heures sont-elles respectées jusqu'à la fin du processus ?

Oui

Non

2.10 Si non pourquoi ? (bien vouloir énumérer les raisons)

.....
.....

2.11 La DPB respecte-t-elle le délai constitutionnel pour transmettre le projet de BGE à l'Assemblée Nationale ?

Oui

Non

2.12 Si non pourquoi ? (bien vouloir énumérer les raisons)

.....
.....

2.13 Il est constaté qu'à la veille du dépôt les agents sont soumis à un rythme de travail intense (se rendre au service les dimanches, veillées, précipitation....). Cette situation est due à quoi ?

.....
.....

2.14 Quelles conséquences ce rythme de travail particulier entraîne sur vous-même et votre famille ?

.....
.....
2.15 Combien d'agents êtes-vous à être chargés de la préparation du budget ?

.....
2.16 Pensez-vous que ce nombre est suffisant pour la tâche à abattre pendant cette période ?

Oui

Non

2.17 Si non pourquoi ? (bien vouloir énumérer les raisons)

.....
.....

2.18 Que préconisez-vous pour l'amélioration des conditions de préparation du BGE ?

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

2.19 Quelles sensations ressentez-vous après le dépôt du projet de BGE à l'Assemblée ?

.....
.....

Je vous remercie infiniment pour votre apport.

ANNEXE 4

GUIDE D'ENTRETIEN

Dans le but de connaître vos difficultés et vos attentes sur les conditions de la procédure d'élaboration des propositions budgétaires, nous vous prions de bien vouloir apporter votre contribution à la réalisation de cette étude en répondant aux conditions suivantes :

I- Le retard dans la production des propositions budgétaires

1) Croyez- vous que l'insuffisance de ressources humaines dans les Directions chargées de l'élaboration des propositions de dépenses peut expliquer, selon vous, le retard accusé par les Ministères et Institutions dépensiers à transmettre leurs propositions de dépenses au Ministère des Finances (MF) ?

Oui

Non

2) Croyez- vous que la mobilité fréquente des auteurs responsables de la préparation des propositions de dépenses peut expliquer le retard accusé par les Ministères et Institutions dépensiers à transmettre leurs propositions de dépenses au MF (DPB) ?

Oui

Non

3) Croyez- vous que la complexité de la collaboration qui existe entre les DRFM et DPP peut justifier le retard accusé par les Ministères et Institutions dépensiers pour transmettre leurs propositions de dépenses au MF ?

Oui

Non

II- La participation des Ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT

1) Croyez- vous que les responsables du MF chargés de la centralisation des prévisions budgétaires disposent d'assez de temps pendant les séances de pré arbitrage ?

Oui

Non

2) Est-ce le temps matériel qui manque aux responsables du Ministère des Finances pendant l'élaboration du BGE qui justifie le fait qu'elles ne s'attardent pas sur la fixation des priorités sectorielles des ministères sectoriels lors des séances du pré arbitrage ?

Oui

Non

3) Est-ce parce que les structures du Ministère des Finances chargées du pré arbitrage ne semblent pas préoccupées par la fixation des priorités sectorielles des ministères qui justifient le fait qu'elles ne s'attardent pas là-dessus pendant les séances d'arbitrage ?

Oui

Non

III- Le calendrier budgétaire de la DPB

1) Avez-vous connaissance du calendrier budgétaire établi chaque année par le Ministère des Finances dans le cadre de l'élaboration du Budget Général de l'Etat ?

Oui

Non

2) Le calendrier budgétaire établi chaque année dans le cadre de l'élaboration du Budget Général de l'Etat est-t-il mis à la disposition de toutes les structures impliquées dans le processus ?

Oui

Non

3) Est-ce l'absence de vulgarisation du calendrier budgétaire qui explique le fait que le planning des activités des membres du Gouvernement ne s'accorde pas avec le calendrier budgétaire mis en place par le Ministère des Finances ?

Je vous remercie infiniment pour votre apport.

Table des matières

	Pages
Identification du jury	i
Déclaration d'engagement du chercheur	ii
Dédicaces	iii
Remerciements	iv
Listes des sigles et abréviations.....	v
Listes des tableaux	vi
Glossaire de l'étude	vii
Résumé.....	viii
Sommaire	ix
Introduction	1
Chapitre Préliminaire : Problématique, Cadre théorique et méthodologique des conditions de préparation du BGE.....	4
Section 1 : Restitution des mécanismes de l'élaboration du BGE et ciblage de la problématique.....	5
Paragraphe 1 : Etats des lieux de base et généralités sur l'élaboration du BGE.....	5
I- Cadre réglementaire de l'élaboration du BGE et attributions des structures impliquées dans le processus	6
A- Cadre réglementaire de l'élaboration du BGE et Attributions de la DGB.....	6
1- Cadre réglementaire de l'élaboration du BGE.....	6
1- Attributions et Organisation de la DGB.....	8
B- Attributions des autres structures impliquées dans le processus de préparation du BGE.....	10
1- Attributions des autres structures du MF.....	10
1- 1 - La Direction Générale de l'Economie (DGE).....	10
1- 2- La Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles (CSPRES).....	11
1- 3- La Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD).....	11
1- 4- La Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID).....	11
1- 5- La Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI).....	13
1- 6- La Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).....	12
C- Attributions des structures des Ministères sectoriels.....	12
2 – 1 - La Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM).....	12
2 – 2 - La Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP).....	12

II- Restitution du mécanisme de préparation du BGE.....	12
A- Les différentes phases de la procédure de la préparation du BGE	13
1- La phase du cadrage macroéconomique.....	13
1 – 1 - La Note d’Orientation Budgétaire.....	14
1 – 2 - Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme.....	14
1 – 3 - La lettre de cadrage.....	15
1 – 4 - L’évaluation des recettes par nature d’impôts au niveau des administrations financières.....	15
1 – 5 - La détermination de la masse salariale de l’année.....	16
2- La phase de l’élaboration des propositions de budgets sectoriels dans les Ministères et Institutions de l’Etat	16
3- La phase des séances d’arbitrages.....	18
4- Phase du dépôt du projet de loi de finances sur le bureau de l’Assemblée Nationale.....	19
B – Inventaire des éléments d’observations.....	23
1- Inventaire des constats.....	23
1– 1- Inventaire des atouts : forces et opportunités.....	23
1– 2- Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces.....	23
2- Détermination des problématiques possibles	24
2-1- Regroupement des problèmes identifiés par centre d’intérêt.....	24
2-2- Récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique identifiée.....	25
Paragraphe 2 : Ciblage, spécification et vision globale de résolution de la problématique.....	27
I – Choix et spécification de la problématique.....	27
A- Ciblage de la problématique et formulation du sujet.....	27
1- Choix de la problématique.....	27
2- Formulation du sujet.....	28
B- Spécification de la problématique.....	29
II – Détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée.....	29
A- Vision globale.....	29
B- Etapes de la recherche.....	32
Section 2 : Objectif de l’étude et méthodologie adoptée.....	32
Paragraphe 1 : Objectifs, hypothèses et revue de littérature.....	32
I – Fixation des objectifs et formulation des hypothèses.....	32
A- Fixation des objectifs de l’étude.....	32
1. Objectif général.....	32
2. Objectifs spécifiques.....	32

B– Hypothèses de recherche et Tableau de bord de l'étude.....	33
1- Causes et hypothèses de l'étude.....	33
1-1- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 1.....	33
1-2- Causes et hypothèse liées au problème spécifique n° 2.....	33
1-3- Cause et hypothèse liées au problème spécifique n° 3.....	34
1-4- Cause et hypothèse liées au problème général.....	35
2- Synthèse et Tableau de bord de l'étude.....	35
2-1- Synthèse de l'étude.....	35
2-2- Tableau de bord de l'étude.....	38
II : Revue de la littérature	37
A- Point des connaissances sur le problème du retard accusé dans la production des propositions budgétaires.....	37
B- Point des connaissances sur le problème de la participation inefficace des ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT global.....	39
C- Point des connaissances sur le problème des contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des Ministres.....	40
Paragraphe 2 : Choix de la méthodologie de l'étude.....	41
I – Approche théorique retenue.....	41
A- Choix d'outil d'analyse du problème du retard accusé dans la production des propositions budgétaires.....	41
1- Les normes ou repères d'amélioration.....	41
2- Outils d'analyse des données collectées : seuil de décision lié au PS N° 1.....	41
B- Choix d'outil d'analyse du problème de la participation inefficace des Ministères sectoriels à l'élaboration du CDMT.....	42
1- Les normes ou repères d'amélioration.....	42
2- Outils d'analyse des données collectées : seuil de décision lié au PS N° 2.....	42
C- Choix d'outil d'analyse du problème des contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres.....	42
1 - Les normes ou repères d'amélioration.....	42
2- Outils d'analyse des données collectées : seuil de décision lié au PS N° 3.....	42
II – Approche empirique retenue.....	43
A- Nature de l'enquête et Identification de la population	43
B- Recensement et centre d'intérêt du questionnaire et du guide d'entretien.....	43
C- Techniques et outils statistiques de dépouillement des données.....	44
Chapitre Premier : Collecte et présentation des données	45

Section 1 : Préparation, réalisation et présentation des données de la collecte.....	46
Paragraphe 1 : Préparation et réalisation de la collecte.....	46
I- Préparation des enquêtes.....	46
II – Réalisation de la collecte.....	47
Paragraphe 2 : Présentation et limites des données recueillies.....	47
I- Présentation des résultats d’enquêtes.....	47
A- Présentation des données relatives au PS N° 1.....	48
B- Présentation des données relatives au PS N° 2.....	48
C- Présentation des données relatives au PS N° 3.....	49
II- Difficultés et limites des données recueillies.....	50
Section 2 : Vérification des hypothèses et établissement du diagnostic.....	52
Paragraphe 1 : Analyse des données et vérification des hypothèses.....	52
A - Analyse des données et degré de validation de l’HS N°1.....	52
B - Analyse des données et degré de validation de l’HS N°2.....	53
C - Analyse des données et degré de validation de l’HS N°3.....	53
Paragraphe 2 : Synthèse du diagnostic.....	54
A – Élément de diagnostic N°1.....	54
B - Élément de diagnostic N°2.....	54
C - Élément de diagnostic N°3.....	54
 Chapitre Deuxième : Approches de solutions et conditions de mise en œuvre	 55
 Section 1 : Approches de solutions.....	 56
Paragraphe 1 : Les solutions au problème de production tardive des propositions budgétaires par les Départements dépensiers.....	56
Paragraphe 2 : Les solutions au problème de la participation inefficace des Ministères sectoriels à l’élaboration du CDMT	57
Paragraphe 3 : Les solutions au problème des contraintes liées au manque de disponibilité du Gouvernement à examiner à temps les documents budgétaires en Conseil des ministres.....	58
Section 2 : Conditions de mise en œuvre des propositions de solutions.....	58
Paragraphe 1 : Recommandations à l’endroit du Gouvernement	59
Paragraphe 2 : Recommandations à l’endroit du Ministère des Finances.....	59
Paragraphe 3 : Recommandations à l’endroit des Ministères et Institutions de l’Etat.....	60
Conclusion générale :	62