

REPUBLICQUE DU BENIN

-----« & »-----

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA  
RECHERCHE SCIENTIFIQUE

-----« & »-----

UNIVERSITE D'ABOMEY – CALAVI

-----« & »-----

ECOLE NATIONALE D'AMINIISTRATION ET DE MAGISTRATURE (ENAM)

-----« & »-----

MEMOIRE DE FORMATION AU CYCLE II POUR L'OBTENTION DU DIPLOME DE  
L'ENAM

PROMOTION 2005 – 2007

OPTION :  
ADMINISTRATION DES FINANCES

FILIERE :  
ADMINISTRATION DES FINANCES ET DU  
TRESOR

**THEME**

*Impact des réformes  
budgétaires sur la  
gestion des  
dépenses publiques  
au Bénin*

*Réalisé et soutenu par*  
Alassane SIDI SOUMANOU

*Sous la direction de*

*Maître de stage*

**Léon C. YENOUSI**  
Administrateur des Banques  
Et Institutions Financières

**Coordonnateur des Réformes Budgétaires**  
**Ministère des Finances**

*Directeur de mémoire*

**René C. ANATO**  
Administrateur des Services  
Financiers, hors classe

**Enseignant à L'ENAM**

IMPACT DES REFORMES  
BUDGETAIRES SUR LA GESTION  
DES DEPENSES PUBLIQUES

**JURY**.....

**PRESIDENT DU JURY:** .....

**VICE- PRESIDENT :** .....

**MEMBRES :** .....

*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*

*Je dédie ce travail à ma  
femme*

*EVELYNE N'GWE*

# *REMERCIEMENTS*

Tous mes remerciements et profonde gratitude :

- ❖ A tous ceux qui par leurs conseils, la documentation qu'ils ont mise à ma disposition, ont contribué grandement à la rédaction de ce mémoire
- ❖ A mon maître de mémoire qui a consenti des sacrifices énormes pour ce mémoire.
- ❖ A mon maître de stage qui par ses conseils et documentation qu'il a mise à ma disposition pour la rédaction de ce mémoire
- ❖ A madame SIDI du FNRB qui a accepté, en dépit de ses préoccupations professionnelles et matrimoniales, de procéder entièrement à la saisie de ce mémoire.
- ❖ A tous mes collègues de services qui m' ont apporté leurs encouragements et soutien moral
- ❖ A tous mes chefs (service, divisions et sections) qui m' ont apporté leur soutien moral.
- ❖ Aux honorables membres du jury qui ont reçu la mission d'apprécier la qualité de ce travail
- ❖ Aux autorités de l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM), personnel enseignant et non enseignant pour les multiples peines qu'ils se sont données pour notre formation.
- ❖ A mes frères et sœurs de la Fédération des Familles pour la paix Mondiale et l'unification (FFPMU) qui nous m'ont apporté leur soutien moral et spirituel.

# LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

**BGE** : Budget Général de l'Etat

**CAA** : Caisse Autonome d'Amortissement

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

**CC**: Cour des Comptes

**CDMT** : Cadre de Dépenses à Moyen Terme

**CDC** : Chambre des Comptes

**CF** : Contrôle Financier

**CNDLP** : Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté

**CISPRB** : Comité Interministériel de Suivi du Programme des Réformes Budgétaires

**CPPRB** : Comité de Pilotage du Programme des Réformes Budgétaires

**DA** : Direction de l'Administration

**DAF** : Direction des Affaires Financières

**DIVI** : Direction de l'Inspection et de Vérification Internes

**DRFM** : Direction des Ressources Financières et Matérielles

**DGB** : Direction Générale du Budget

**DGE** : Direction Générale de l'Economie

**DGTCP** : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

**DSRP** : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (remplacé aujourd'hui par la SCRP)

**DPP** : Direction de la Programmation et de la Prospective

**ETARB** : Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire

**FMI** : Fonds Monétaire International

**AID** : Association Internationale pour le Développement ou Banque Mondiale (**IDA** en anglais)

**IGE** : Inspection Générale de l'Etat

**IGF** : Inspection Générale des Finances

**IGM** : Inspection Générale des Ministres (ex-DIVI)

**LORLF** : Loi Organique relative à la Loi de Finance

**MDCB** : Ministère Délégué Chargé du Budget

**MDEF** : Ministère du Développement de l'Economie et des Finances  
(ex-MFE) aujourd'hui remplacé par le MF et MEEPPDEAP

**MEEPPDEAP** : Ministère d'Etat, de l'Economie, de la Prospective, du  
du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique

**MF** : Ministère des Finances (ex-MDEF)

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

**OP** : Ordre de Paiement

**PERAC** : Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques,  
aujourd'hui remplacé par PRSC

**PRSC** : Crédit d'Appui à la Rédaction de la Pauvreté

**RDP** : Revue des Dépenses Publiques

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

**SIGFIP** : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

**SIPIBE** : Système Intégré de Préparation Informatisé du Budget

**UEMOA** : Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine.

# *Liste des tableaux et graphiques*

	<i>Pages</i>
Tableau récapitulatif des problèmes identifiés-----	13
Tableau récapitulatif des problèmes spécifiques-----	14
Tableau de bord de l'étude-----	20
Tableau n° 1 : cadre institutionnel des réformes-----	26
Tableau n°2 : part des dépenses publiques par secteur dans les dépenses budgétaires-----	33
Tableau n°3 : part des dépenses en capital et en fonctionnement des secteurs productifs -----	35
Tableau n°4 : part des dépenses en capital et en fonctionnement des secteurs sociaux-----	36
Tableau n°5 : part de chaque sous-secteur social dans les dépenses en capital-----	38
Graphique n°1 : évolution du taux d'exécution budgétaire-----	38
Graphique n°2 : évolution du taux d'exécution du budget de Fonctionnement-----	39
Graphique n°3 : taux d'exécution par source de fonctionnement-----	40
Graphique n°4 : évolution des dépenses budgétaires-----	40

# Résumé

Suite aux faiblesses constatées dans la gestion des finances publiques qui prévalait avant 1999, des réformes ont été engagées pour améliorer la gestion budgétaire et rendre efficace les dépenses publiques. Ces réformes ont touché le cadre juridique, de la préparation, de l'exécution et du contrôle.

De par l'intérêt que suscitent les réformes aussi bien sur le plan national que sur le plan communautaire, nous avons choisi dans le cadre de notre stage pratique à la Direction Générale du Budget (DGB), ainsi que dans les structures de gestion des réformes, de réfléchir sur le thème : "*Impact des réformes budgétaires sur la gestion des dépenses publiques*".

Ainsi de l'état des lieux, nous avons pu dégager les forces et faiblesses liées à la mise en œuvre des réformes budgétaires au Bénin. De ces faiblesses, des problèmes spécifiques ont été identifiés, à savoir :

- le manque de cohérence entre la pratique budgétaire actuelle et le cadre juridique,
- l'insuffisance liée au cadre de la préparation du budget et à la mise en œuvre de nouveaux outils de gestion,
- l'insuffisance liée à l'exécution budgétaire et aux systèmes de contrôle.

Pour résoudre ces problèmes spécifiques qui sont la manifestation du problème général qu'est *la persistance des lacunes se rapportant à la gestion budgétaire et des dépenses publiques*, nous avons formulé des recommandations suivantes :

- moderniser le cadre juridique et l'adapter à la pratique budgétaire actuelle,
- améliorer et renforcer la préparation budgétaire et les nouveaux outils de gestion,
- améliorer l'exécution budgétaire et les systèmes de contrôle.

L'amélioration de la gestion budgétaire et des dépenses publiques passe par le renforcement des capacités institutionnelles, matérielles et humaines.

# ***SOMMAIRE***

## ***INTRODUCTION***

**CHAPITRE PRELIMINAIRE : Le cadre du travail et le point des réformes budgétaires**

**SECTION 1 : Point des réformes budgétaires en cours**

Paragraphe 1 : structure d'accueil : La Direction Générale du Budget (DGB) et organes de gestions des réformes budgétaires

Paragraphe 2 : Réformes Budgétaires

**SECTION 2 : Constats et problèmes identifiés**

Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux : forces et faiblesses

Paragraphe 2 : Problèmes identifiés et choix de la problématique

**CHAPITRE 1<sup>ER</sup> : Analyse des données des réformes budgétaires et leurs effets**

**SECTION 1 : Les objectifs et méthodologie du travail**

Paragraphe 1 : Les objectifs de l'étude et hypothèses retenues

Paragraphe 2 : La revue de la littérature et méthodologie de recherche

**SECTION 2 : La revue et effet des réformes budgétaires**

Paragraphe 1 La revue des réformes budgétaires

Paragraphe 2 : Effets des réformes budgétaires

**CHAPITRE 2<sup>ème</sup> : Contribution à l'amélioration des réformes Budgétaires**

**SECTION 1 : Renforcement de la gestion budgétaire et la redynamisation des structures de contrôle : Approches de solutions**

Paragraphe I : Renforcement de la gestion budgétaire et des dépenses publiques

Paragraphe II : Réforme du contrôle interne et des capacités

**SECTION 2 : Les conditions de mise en œuvre des solutions proposées : recommandations**

Paragraphe I : Cadre juridique et de la préparation budgétaire

Paragraphe II : Cadre de l'exécution, des systèmes d'information et de contrôle Budgétaires

## ***CONCLUSION***

# INTRODUCTION

L'environnement socio-économique, politique international et sous-régional des décennies 80 et 90, a accéléré les mutations intervenues dans la gestion publique, notamment au niveau des réformes budgétaires. Ces mutations ont dicté notamment au pays en développement le partage d'une nouvelle vision et mode de gestion des politiques économiques et sociales pour le bien-être des populations.

Les réformes engagées par le Bénin à partir des années 90 s'inscrivent dans la dynamique d'assainissement des finances publiques et du rétablissement des grands équilibres macro-économiques; elles ont été entreprises pour assurer une meilleure articulation entre les outils budgétaires et la croissance économique.

Ces réformes ont été orientées sur deux axes :

- le premier concerne l'efficacité du recouvrement fiscal,
- le second l'amélioration de la gestion budgétaire (préparation, exécution et contrôle budgétaires).

Dans le cadre de la rédaction du présent mémoire nous mettrons essentiellement l'accent sur le second volet c'est -à- dire les réformes de la gestion budgétaire centrées sur la préparation et l'exécution du budget et contrôle.

En effet les réformes budgétaires dont la mise en œuvre a commencé dès 1999, ont été guidées par le souci :

- d'assainir les finances publiques
- de corriger les graves dysfonctionnements et faiblesses identifiées dans la gestion des dépenses publiques.

Ces réformes ont reçu l'appui des Partenaires Techniques et Financiers à travers le Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques (PERAC), aujourd'hui remplacé par le PRSC (Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté).

Au nombre de ces réformes on peut citer :

- l'adoption des budgets de programmes, point du départ de la mise en œuvre de la gestion budgétaire axée sur les résultats.
- L'adoption d'un nouveau circuit de la dépense et son informatisation.
- L'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire conforme aux normes de l'UEMOA.

La mise en œuvre de toutes ces réformes est un processus long qui exige de la part des acteurs un investissement sérieux tant financièrement qu'en ressources humaines.

C'est pourquoi il importe de jeter un regard critique sur les résultats obtenus des réformes mises en œuvre en matière de gestion budgétaire, en vue d'envisager des mesures de correction, d'amélioration et de renforcement.

C'est dans ce but que nous avons choisi dans le cadre de notre stage à la Direction Générale du Budget (DGB) et dans les structures chargées de la gestion des réformes, de réfléchir sur la

problématique de l'impact des réformes budgétaires sur l'amélioration de la gestion des dépenses publiques.

La démarche adoptée conduira à présenter dans le chapitre préliminaire le cadre du travail, l'état des lieux des réformes budgétaires en dégagant les forces et faiblesses, à fixer les objectifs en formulant les hypothèses ainsi que leur diagnostic.

Dans le chapitre 1<sup>er</sup>, nous aborderons l'analyse des données des réformes budgétaires et leurs effets. Enfin, dans le dernier chapitre, les conditions de mise en œuvre des réformes budgétaires et les recommandations seront formulées.

CHAPITRE  
PRÉLIMINAIRE  
LE CADRE DU TRAVAIL ET LE  
POINT DES REFORMES  
BUDGETAIRES

Dans ce chapitre, nous ferons le point des réformes budgétaires enclenchées et en cours, d'une part, pour aboutir à l'inventaire des forces et faiblesses liées aux réformes budgétaires, d'autre part.

## **Section 1 : Point des réformes budgétaires en cours**

Nous présenterons ici la Direction Générale du Budget (DGB) et les structures sous tutelle de la DGB chargées de la gestion de la réforme budgétaire proprement dite.

### **Paragraphe 1 : Structure d'accueil : La DGB et les organes de gestion des réformes budgétaires**

#### **I. La Direction Générale du Budget (DGB)**

La DGB est une des directions techniques les plus importantes du Ministère Délégué Chargé du Budget auprès du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances (MDCB/MDEF).

Conformément au Décret n° 2006-619 du 19 Novembre 2006, portant organisation et fonctionnement du (MDCB/MDEF), le MDCB/MDEF a pour attributions :

- la préparation et l'exécution du Budget Général de l'Etat
- la gestion de la trésorerie de l'Etat
- l'application de la législation et de la réglementation fiscale et douanière
- la gestion du domaine privé de l'Etat.

#### **A) Attributions de la DGB**

La DGB est chargée de :

- élaborer le projet des Lois de Finances
- exécuter les dépenses non réparties du Budget Général de l'Etat
- suivre l'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat et des Budgets de programmes à travers le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP)
- assurer l'application du code des pensions
- intégrer au budget général de l'Etat les projets-programmes inscrits au programme d'investissements publics en collaboration avec les ministères sectoriels
- apporter une assistance technique aux autres ministères et institutions dans l'élaboration de leurs budgets de programmes
- élaborer le compte administratif du budget général de l'Etat en dépenses.

## **B) Les directions techniques**

La DGB exerce ses fonctions à travers :

- 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 Rentes Viagères (DPRV)
- la Direction de Gestion des Ressources (DGR)
- le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF)

## **II. Les organes de gestion des réformes budgétaires**

Les différentes structures chargées de la gestion des réformes budgétaires sont :

- le Comité Interministériel de Suivi du Programme des Réformes Budgétaires (CISPRB)
- le Comité de Pilotage du Programme de Réformes Budgétaires (CPPRB)
- l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB).

### **A) Le Comité Interministériel de Suivi du Programmes des Réformes Budgétaires**

Créé par Arrêté n° 864/MFE/DC/CNSAPAS/SA du 31 août 2001, le Comité Interministériel de Suivi du Programmes des Réformes Budgétaires est chargé de la coordination des réformes.

Institution faîtière au niveau national, il donne des orientations nécessaires à l'évolution du programme.

Le MFE aujourd'hui MDEF est le Président du CISPRB.

### **B) Le Comité de Pilotage du Programme de Réformes Budgétaires**

Le Comité de Pilotage du Programme de Réformes Budgétaires a été créé par arrêté n°292/MFE/DC/SGM/DGB/SA du 30 mars 2003.

- Il est chargé de la gestion quotidienne du programme. A ce titre il assiste les ministères pilotes ainsi que les différents acteurs intervenant dans le programme (DA, DPP, chef des cellules de suivi évaluation et d'acquisition de biens et services), dans l'évaluation des budgets de programmes et dans la mise en œuvre d'un suivi évaluation satisfaisant.
- Il se réunit sous la présidence du DGB et rend compte au MFE aujourd'hui MDEF, président du Comité Interministériel de Suivi des Programmes de Réformes Budgétaires.

## **C) L'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire**

L'ETARB a été créée par Arrêté n°378/MFE/DC/SGM/DGB du 07 avril 2003 et est placée sous l'autorité du DGB, Président du Comité de Pilotage du Programme de Réformes Budgétaires.

### **1) Attributions**

Elle a pour mandat de gérer dans son ensemble la réalisation de la réforme budgétaire à l'échelle de toute l'administration publique pour qu'elle soit complétée de façon économique, efficiente, efficace, transparente et en temps opportun.

A ce titre, elle est chargée de :

- concevoir l'ensemble de la réforme, en particulier l'échelonnement de la réforme dans le temps et la cohérence des étapes
- suivre et coordonner la mise en œuvre de la réforme
- soutenir et promouvoir l'amélioration de la capacité d'exécution au niveau central et sectoriel
- contribuer au développement des ressources humaines (compétences, incitations, effectif).

Elle fournit un appui au Comité de Pilotage du Programme de Réformes Budgétaires et lui rend compte de ses travaux conformément aux orientations définies.

### **2) Organisation et fonctionnement**

- L'ETARB est organisée en Secrétariat Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ST/ARB) disposant des membres permanents, à mi-temps et d'une équipe d'encadrement,
- Elle peut être assistée par des experts nationaux ou internationaux en fonction des besoins qu'elle aura identifiés,
- Il est créé un cadre de concertation des membres du Secrétariat Technique d'Appui à la réforme budgétaire qui se réunit une fois par mois. Il est présidé par le Directeur général du budget et élargi au coordonnateur du groupe de Réformes Budgétaires et aux personnes ressources.

## **Paragraphe II : Réformes budgétaires**

Dans le cadre des mesures d'assainissement des finances publiques, le Bénin a opté pour la mise en œuvre d'un vaste programme de réformes dont notamment les réformes budgétaires qui sont appuyées par le Crédit d'Ajustement d'Appui à la Réforme des Dépenses publiques (PERAC) aujourd'hui remplacé par le PRSC.

Ces réformes comportent plusieurs volets relatifs aux améliorations de la préparation et de l'exécution du Budget.

## **I. Au niveau de la préparation de budget et cadre juridique**

### **A) Réformes liées à l'élaboration des budgets de programmes**

Par définition le budget est, par excellence, un instrument de politique économique et social de l'Etat. Il réalise des prévisions, met en œuvre des choix, établit des priorités.

C'est un instrument privilégié de la mise en œuvre de la politique de l'Etat sur la base du principe de l'antériorité des ressources sur les charges. Par la nature et le montant des prélèvements et des dépenses, il traduit l'orientation de la politique des gouvernants.

Les budgets, tels qu'ils sont élaborés et exécutés depuis 2000 sans une synergie entre les dépenses ordinaires et les dépenses en capital ne permettent pas d'assurer une réelle efficacité en matière de gestion des finances publiques.

En raison de l'insuffisance de l'impact de la dépense dans les secteurs sociaux, malgré les ressources sans cesse croissantes qui leur sont affectées, il est apparu nécessaire de passer d'une conception de budget basé sur les besoins à des budgets de résultats appelés budgets de programmes ou budgets-programmes tout court.

Cette nécessité a été motivée par des constats suivants :

- les documents budgétaires séparés pour l'investissement et le fonctionnement sans considération de leur interrelation ;
- les écarts importants entre la prévision et la réalisation ;
- l'absence de données sur l'utilité des services rendus ;
- le manque de transparence ;
- l'absence de garantie que les deniers publics sont utilisés de manière optimale ;
- la non obligation des résultats à atteindre ;
- l'inexistence d'indicateurs ;
- l'allocation peu judicieuse des ressources.

Pour remédier aux insuffisances précitées, les autorités financières ont opté, depuis 2000 pour l'approche des budgets de programmes comme l'outil moderne de planification et de gestion financière appropriée et efficace.

### **B) Mise en place de nouveaux outils de gestion et cadre juridique**

Il convient de rappeler que le passage du budget classique au budget programme a été facilité par un certain nombre de dispositions préalables à savoir :

- l'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire conforme aux normes de l'UEMOA ;

Elle a été adoptée par Décret n° 99-458 du 22 septembre 1999 .

- la mise en place du budget unifié, qui met fin au vote de deux lois de finances par l'Assemblée Nationale : une pour le budget de fonctionnement et l'autre pour le budget d'investissement, ce qui était contraire aux dispositions de la loi organique de même qu'aux directives de l' UEMOA ;
- l'abandon progressif de l'approche projet au profit de l'approche programme qui a introduit la notion de performance dans la préparation du budget ;  
Elle s'est traduite par l'élaboration des budgets de programmes à compter de la gestion 2000 par cinq (5) ministères pilotes dix sept (17) en 2004 et vingt et un (21) en 2005.
- l'élaboration des Cadres de Dépenses à Moyen terme (CDMT) ;  
La pratique des CDMT a été introduite dans le processus de programmation budgétaire en se donnant une vision à l'horizon de trois (03) ans des projections budgétaires ;
- l'adoption du Document de Stratégies de Réduction de la Pauvreté (DSRP) ;  
Depuis 2003, le budget a été conçu sur la base du contenu du DSRP avec comme cadrage budgétaire le scénario du CDMT ;
- La mise en place du Système Intégré de Préparation Informatisé du Budget de l'Etat (SIPIBE) ;
- L'harmonisation des législations et des procédures budgétaires nationales à celles de l'UEMOA ;

Dans ce cadre, il convient de citer :

- les travaux de mise en conformité de la loi organique avec la directive n°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relatives aux lois de finances, document en étude à l'Assemblée Nationale.
- la nouvelle nomenclature budgétaire en vigueur inspirée de la directive n°04/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 portant nomenclature budgétaire de l'Etat : tâche déjà réalisée.

## **II. Au niveau de l'exécution du budget**

Au nombre de ces réformes visant à améliorer l'exécution du budget nous pouvons citer seulement celles relatives au :

- paiement des rémunérations des agents de l'Etat,
- nouveau circuit de la dépense et son informatisation.

### **A) La réforme de la procédure de paiement des rémunérations des agents de l'Etat.**

Elle apporte une solution aux nombreux constats faits sur les salaires. Ces constats se résument comme suit :

- l'existence de nombreux contrôles redondants

- le retard dans le paiement des salaires
- l'existence de paiements indus
- la procédure quasi manuelle favorable aux malversations.

Ainsi, l'informatisation du paiement des salaires par la mise en œuvre du progiciel SDL7 et le paiement sans ordonnancement préalable a permis :

- la suppression des contrôles redondants et des erreurs de liquidation, de double emploi et de trop perçus,
- l'obtention de statistiques plus fiables à temps et un meilleur suivi de la masse salariale,
- la réalisation de l'interface entre le progiciel de la solde SDL7 et SIGFIP permettant la régularisation des salaires payés sans ordonnancement préalable mois par mois,
- le transfert de la production des supports matériels de la paye des agents de l'Etat de la DGB à la DGTCP.

En conséquence les salaires des agents de l'Etat sont payés à bonne date, à partir du 20 de chaque mois ; Les virements de salaires se font sur la base d'une bande magnétique permettant leur positionnement aisé sur des comptes des agents ouverts dans les banques primaires et aux chèques postaux.

## **B) La réforme liée à la description d'un nouveau circuit de la dépense publique**

### **1- Le nouveau circuit de la dépense**

Le nouveau circuit de la dépense se caractérise par une responsabilisation accrue des acteurs de la dépense, par la déconcentration, la délégation, la célérité dans l'exécution du budget général de l'Etat et l'assainissement des finances publiques.

Le nouveau circuit a apporté d'importants changements dont les plus significatifs concernent :

#### ***La déconcentration de la fonction d'ordonnateur :***

Chaque ministère dispose, dans ce cadre d'un ordonnateur délégué (DA, DRF, DRFM, DAF) qui engage, liquide et ordonnance les dépenses avant de transmettre les titres de paiement au comptable assignataire. Ce changement a pour objectif d'assurer la célérité et l'efficacité des dépenses.

Le pouvoir d'ordonnancement était, avant l'avènement de la réforme, conféré au seul Directeur Général du Budget.

Conformément aux dispositions de l'article 5 du Décret 2000-601 du 29/11/2000 portant réforme de procédure d'exécution du budget général de l'Etat, le Directeur général du Budget est le premier ordonnateur délégué. A ce titre, il est chargé de notifier aux administrateurs de crédits, aux ordonnateurs délégués, au contrôleur financier et aux comptables assignataires, les Lois de Finances et les actes budgétaires subséquents dès qu'ils sont exécutoires.

Il est, en outre, chargé de mettre en application la politique de régulation des dépenses arrêtées par le Ministre chargé des Finances.

### ***Le renforcement de la déconcentration de la fonction du Contrôleur Financier***

Pour assurer la célérité et l'efficacité des dépenses, il est placé auprès de chaque ministère et dans chaque département et d'autres structures comme la CAA, un Délégué du Contrôleur Financier ayant le pouvoir le plus étendu pour contrôler sur place et sur pièce la régularité des dépenses.

### ***La conformisation des procédures d'exécution des projets financés sur ressources extérieures et du service de la dette publique aux procédures budgétaires et comptables.***

Il s'agit d'améliorer et de suivre la gestion de toutes les ressources financières de l'Etat, et ce, suivant les principes de gestion des finances publiques.

Dans ce cadre, le Directeur Général de la CAA est ordonnateur délégué de la mobilisation des ressources extérieures, des dépenses relatives au remboursement de la dette et au budget de fonctionnement de cette institution.

### ***La mise en place d'un applicatif informatique dénommé : « Système Intégré de Gestions des Finances Publiques » (SIGFIP) pour appuyer l'exécution du Budget.***

La mise en œuvre du nouveau circuit ainsi décrit est programmée dans le SIGFIP, logiciel informatique qui permet l'exécution automatique du budget général de l'Etat. Ce logiciel assure :

- la transparence dans la gestion des Finances publiques,
- la fiabilité des données financières, budgétaires et comptables,
- l'obtention des statistiques fiables en temps réel,
- la célérité dans le traitement des dossiers,
- l'exécution des dépenses par des acteurs depuis leur bureau,
- le suivi permanent du niveau de consommation de crédits,
- l'exécution automatique des tâches jadis exécutées manuellement.

## **2- Les acteurs du circuit de la dépense**

L'exécution des dépenses fait intervenir quatre acteurs que sont :

- Le gestionnaire de crédits (directeur de service, coordonnateur de projets etc.) : il enclenche le processus d'exécution des dépenses, prend livraison des commandes et certifie les factures
- L'ordonnateur délégué (DA, DRF, DRFM, DAF, etc.) :

il engage, liquide et ordonnance les dépenses et envoie les titres de paiement au trésor pour paiement :

- Le contrôleur financier ou son délégué :

il procède sur pièces et sur place au contrôle de régularité de son ressort.

- Le comptable assignataire :

il procède aux vérifications nécessaires à la prise en charge des mandats, au paiement matériel des bénéficiaires.

Après avoir fait le point des réformes budgétaires dans lesquelles le Bénin s'est engagé depuis 1999, nous procéderons à l'inventaire des forces et faiblesses des réformes de la gestion budgétaire et des dépenses publiques avant de dégager la problématique.

## **Section 2 : Constats et problèmes identifiés**

### **Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux : forces et faiblesses**

Nous distinguerons ici des forces et opportunités, des faiblesses et menaces des réformes budgétaires.

#### **I. L'inventaire des atouts : forces et opportunités**

Nous citerons les atouts fondamentaux de la réforme de la gestion budgétaire et des dépenses publiques.

1. L'amélioration de la qualité, de la célérité, l'efficacité de la gestion budgétaire et des dépenses publiques par l'accélération des procédures de son exécution à travers :
  - la responsabilisation des ministres sectoriels et l'obligation de comptes rendus ;
  - l'adoption d'un nouveau circuit de la dépense ;
  - la déconcentration de la fonction d'ordonnateur et de celle du contrôleur financier ;
  - la redéfinition des compétences et des responsabilités des acteurs de la chaîne des dépenses ;
  - le renforcement de délégations de crédits ;
2. L'informatisation de la chaîne des dépenses publiques à travers la mise en œuvre d'un applicatif informatique dénommé SIGFIP qui a instauré :
  - la transparence dans la gestion des finances publiques ;
  - la célérité dans le paiement des dépenses ;
  - le suivi permanent du niveau de consommation de crédits ;
  - la régulation de la consommation des crédits,
  - la production des statistiques fiables et en temps réel.
3. L'informatisation du paiement des salaires par la mise en œuvre du progiciel SDL7 et le paiement sans ordonnancement préalable a rendu possible :
  - la suppression des contrôles redondants ;
  - l'assainissement des finances publiques à travers la suppression des erreurs de liquidation, de double emploi et de trop perçus ;
  - un meilleur suivi de la masse salariale ;
  - la réalisation de l'interface entre le progiciel de la solde SDL7 et le SIGFIP permettant la régularisation des salaires payés sans ordonnancement préalable mois par mois ;
  - le paiement de salaires à bonne date, à partir de 20 de chaque mois.
4. Le passage du budget classique au budget de programme a été facilité par :

- l'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire ;
  - la conception du budget unifié ;
  - l'abandon progressif de l'approche projet au profit de l'approche programme ;
  - l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ;
  - l'adoption d'un document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP) aujourd'hui, on parle de SCR.P.
5. L'harmonisation des législations et des procédures budgétaires dans le cadre de l'UEMOA,
  6. La mise en place du SIPIBE (Système Intégré de Préparation Informatisé du Budget),
  7. La promotion de la culture de la gestion axée sur les résultats.

## **II. L'inventaire des problèmes : faiblesses et menaces**

Après avoir énuméré les atouts liés aux réformes budgétaires, nous avons pu relever au cours de notre passage à la DGB ainsi que dans les structures impliquées dans la réforme et qui lui sont rattachées, un certain nombre de problèmes auxquels l'Administration doit apporter des solutions en vue d'accroître l'efficacité des dépenses publiques à l'intérieur d'un cadre de gestion transparente des finances publiques visée par les réformes :

- 1- Le non réalisme des prévisions budgétaires,
- 2- La sous consommation ou surconsommation des crédits budgétaires ; faible taux d'exécution des dépenses publiques,
- 3- La non codification dans la nomenclature budgétaire des budgets programmes,
- 4- Le recours abusif aux procédures exceptionnelles pour l'exécution des dépenses budgétaires qui permettent de contourner le contrôle des dépenses publiques,
- 5- L'absence de mise en conformité de la loi organique relative aux lois de finances à la directive de l'UEMOA,
- 6- La transmission tardive à la Direction Générale du Budget des informations nécessaires à l'élaboration ou à l'évaluation des budgets de programmes,
- 7- Insuffisance de dialogue entre l'Etat central et ses structures déconcentrées dans la préparation du budget (absence de déconcentration budgétaire).
- 8- Insuffisance des capacités humaines et institutionnelles,
- 9- L'absence d'adaptation du cadre légal et institutionnel,
- 10- La mauvaise circulation des informations au niveau des ministères,
- 11- La méconnaissance des procédures d'exécution des dépenses publiques et d'utilisation du logiciel SIGFIP du fait de la mobilité des cadres,
- 12- La non utilisation de toutes les facilités offertes aux gestionnaires de crédits et aux DA ou DFRM pour accélérer la consommation des crédits telle que l'utilisation simultanée des procédures d'avances de régies et celles de paiement direct aux fournisseurs par le Trésor Public,
- 13- Insuffisance des moyens dans le cadre du renforcement des capacités,
- 14- La non exhaustivité des dépenses publiques relatives aux projets ou programmes d'investissement financés sur ressources extérieures,

- 15- Le manque de cohérence entre la pratique budgétaire et le cadre juridique, avec l'absence de référence aux budgets de programmes, et aux rapports de performance, dans la loi organique relative aux lois de finances (LORLF),
- 16- L'absence des mécanismes effectifs pour la discussion du budget entre le MDEF et les ministères sectoriels,
- 17- L'absence d'adoption explicite des budgets de programmes par le pouvoir législatif,
- 18- L'absence de liens entre les résultats atteints et les politiques de mise en œuvre,
- 19- L'insuffisance des classifications budgétaires,
- 20- Les lacunes de l'information budgétaire de caractère pluriannuel,
- 21- L'absence de fondement juridique des budgets de programmes au niveau national et communautaire (UEMOA),
- 22- L'existence d'une "dichotomie" dans la préparation du budget général de l'Etat entre la DGB pour le budget de fonctionnement et la Direction d'investissement, localisé à l'ancien Ministère du Plan,
- 23- L'absence d'un outil d'analyse dans le cadre des budgets de programmes : pas de modèle pour analyser les programmes,
- 24- L'insuffisance d'impact des dépenses publiques sur les secteurs sociaux.

## **Paragraphe 2 : Les problèmes identifiés et le choix de la problématique**

### **I. Le regroupement des problèmes par centre d'intérêt**

L'ensemble des insuffisances identifiées se rapporte entre autre aux centres d'intérêts que nous éluciderons dans les lignes qui suivent :

#### **A) Les centres d'intérêt relatifs aux problèmes identifiés**

Nous pouvons considérer l'ensemble des problèmes identifiés comme des problèmes spécifiques présentés dans le tableau ci-après :

## 2) Tableau récapitulatif des centres d'intérêts liés aux problèmes identifiés

Centres d'intérêt	Contenu des problèmes
<p align="center"><b>Le cadre juridique des finances publiques</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le manque de cohérence entre la pratique budgétaire actuelle et le cadre juridique, avec l'absence de référence aux budgets de programmes et aux rapports de performances dans la l'ORLF.</li> <li>• Les recours excessifs à des pratiques exceptionnelles (dérogatoires), dues à la rigidité et la complexité des règles juridiques du système d'exécution du budget, exacerbée par la lourdeur des procédures informatiques nouvellement en place</li> <li>• L'insuffisance des capacités humaines et institutionnelles représente un obstacle à la mise en œuvre du cadre juridique budgétaire</li> </ul>
<p align="center"><b>La préparation du budget</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La sous consommation des crédits budgétaires due au manque de réalisme des prévisions budgétaires</li> <li>• L'absence des mécanismes effectifs pour la discussion du budget entre le MDEF et les ministères sectoriels</li> <li>• L'absence d'adoption explicite des budgets de programmes par le pouvoir législatif</li> <li>• L'absence de liens entre les résultats atteints et les politiques mises en œuvre</li> </ul>
<p align="center"><b>La présentation et les classifications budgétaires</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le défaut d'exhaustivité des dépenses publiques relatives aux projets ou programmes financés sur ressources extérieures</li> <li>• L'insuffisance des classifications budgétaires et de la qualité des prévisions budgétaires</li> <li>• L'absence de codification des budgets de programmes dans la nomenclature budgétaire</li> </ul>
<p align="center"><b>L'exécution du budget et les systèmes d'information</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les dysfonctionnements constatés dans l'exécution budgétaire dus à l'utilisation fréquente de procédures exceptionnelles pour l'exécution des dépenses publiques</li> <li>• L'insuffisance de l'information budgétaire disponible ne permet pas d'effectuer des analyses sur l'exécution du budget, de plus les notifications tardives de crédits compromettent une gestion adéquate du budget</li> <li>• Faible taux d'exécution des dépenses publiques</li> </ul>

Au regard de ce qui précède, nous avons choisi de réfléchir sur **la problématique de l'impact des réformes budgétaires sur l'amélioration de la gestion des dépenses publiques au Bénin.**

Nous présenterons dans le tableau ci-après un récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique mentionnée ci-dessus.

### 3) Tableau récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique retenue

Libellé de la problématique	Problème général	Problèmes spécifiques
<p><b>La problématique de l'impact des réformes budgétaires sur l'amélioration de la gestion des dépenses publiques au Bénin</b></p>	<p><b>La persistance des lacunes se rapportant à la gestion budgétaire et des dépenses publiques au Bénin</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Le manque de cohérence entre la pratique budgétaire actuelle et le cadre juridique, avec l'absence de référence aux budgets de programmes dans la LORLF.</li> <li>b. La faiblesse des capacités humaines et institutionnelles</li> <li>c. Le recours excessif à des pratiques exceptionnelles (dérogatoires) dans l'exécution du budget</li> <li>d. Le faible taux d'exécution des dépenses publiques, dû au non réalisme des prévisions budgétaires</li> <li>e. Le défaut d'exhaustivité des dépenses publiques relatives aux programmes ou projets d'investissements publics</li> <li>f. L'insuffisance liée au cadre de la préparation du budget et aux nouveaux outils de gestion</li> <li>g. L'insuffisance de l'information budgétaire disponible et de l'exécution budgétaire.</li> </ul>

De l'observation de ce tableau, il ressort que la problématique retenue comporte sept (07) problèmes spécifiques que nous pouvons les regrouper en trois (03) problèmes spécifiques qui seront précisés dans les lignes suivantes.

## II. Choix et spécification de la problématique

### A) Choix de la problématique

Les réformes budgétaires sont liées au cadre juridique des finances publiques, à la préparation du budget, aux procédures d'exécution et de suivi de la dépenses, aux systèmes de contrôle et à la fiscalité, dont la finalité repose sur l'amélioration de la gestion des finances publiques, de l'efficacité et la transparence des dépenses publiques ainsi que l'amélioration du niveau des recettes du pays.

Le cadre institutionnel de ces réformes est très complexe et implique tous les acteurs concernés par la gestion budgétaire (la préparation, l'exécution et le contrôle).

Après une décennie de la mise en œuvre de ces réformes, il convient d'évaluer l'efficacité des réformes budgétaires, leur impact sur la gestion des dépenses publiques. C'est pourquoi nous avons porté notre étude sur la **problématique de l'impact des réformes budgétaires sur l'amélioration de la gestion des dépenses publiques au Bénin.**

## **B) Spécification de la problématique**

Dans le cadre des réformes budgétaires en cours depuis 1999, notre étude se basera sur les apports de solutions au problème général lié à la persistance des lacunes se rapportant à la gestion budgétaire et des dépenses publiques au Bénin.

Le problème retenu comporte trois (03) problèmes spécifiques ci-après :

- 1) Le manque de cohérence entre la pratique budgétaire actuelle et le cadre juridique, avec l'absence de référence aux budgets de programmes dans la LORLF ;
- 2) L'insuffisance liée au cadre de la préparation du budget et à la mise en œuvre de nouveaux outils de gestion ;
- 3) Les insuffisances liées à l'exécution budgétaire, aux systèmes d'informations budgétaires et du contrôle.

Au regard de ce qui précède nous formulons le thème de notre mémoire comme suit :

**" L'impact des réformes budgétaires sur la gestion des dépenses publiques au Bénin".**

Pour contribuer à l'amélioration des réformes budgétaires sur la gestion des dépenses publiques à travers les problèmes spécifiques identifiés, nous avons opté pour la démarche suivante :

- la détermination du cadre théorique de base de l'étude (les objectifs et hypothèses)
- l'adoption de la méthodologie de la recherche à partir de la revue de la littérature
- les approches de solutions à partir du diagnostic établi.

# CHAPITRE 1<sup>ER</sup>

ANALYSE DES DONNEES DES  
REFORMES BUDGETAIRES ET  
LEURS EFFETS

Les réformes budgétaires amorcées au Bénin depuis 1999, ont été orientées sur deux axes :

- l'efficacité du recouvrement fiscal,
- l'amélioration de la gestion budgétaire (préparation, exécution et contrôle).

Dans le cadre du présent mémoire, nous mettrons seulement l'accent sur le second axe à savoir, l'amélioration de la gestion budgétaire.

Dans ce chapitre, nous parlerons de la revue et effets des réformes budgétaires après avoir fixé les objectifs de notre étude ainsi que de la méthodologie adoptée.

## **Section 1 : les objectifs et méthodologies du travail**

### **Paragraphe 1 : les objectifs de l'étude et hypothèses retenues**

#### **I. Les objectifs général et spécifiques**

##### **A) Objectif général**

L'objectif général de cette étude est d'améliorer et de renforcer l'efficacité des réformes budgétaires mises en œuvre au Bénin, en vue d'une gestion efficace et transparente des dépenses publiques.

##### **B) Les objectifs spécifiques**

Les objectifs spécifiques ci-après permettront de contribuer à l'atteinte de l'objectif général :

1. moderniser le cadre juridique du budget au Bénin et l'adapter à la pratique budgétaire
2. renforcer la préparation du Budget et la mise en œuvre des outils budgétaires,
3. améliorer l'exécution et les systèmes d'informations et de contrôles de la gestion budgétaire,

#### **II. Hypothèses proposées et tableau de bord de l'étude**

##### **A. Diagnostic et hypothèses**

##### **a. Hypothèse liée au problème spécifique n°1**

\*cadre juridique des finances publiques :

Le cadre légal budgétaire au Bénin, qui est fortement inspiré de l'ordonnance française de 1959<sup>1</sup>, n'est pas adapté aux pratiques budgétaires actuelles. Le cadre juridique béninois des finances publiques repose sur la Loi organique relative aux lois de finance (LORLF) du 26 septembre 1986. Il est basé sur une logique de moyen :

---

<sup>1</sup> Le modèle a fait l'objet en France de nombreux amendements, et en 2001, une nouvelle loi organique des finances a modifié fondamentalement le processus budgétaire.

Ce texte ne répond plus aux besoins actuels d'une gestion budgétaire axée sur les résultats. Il n'existe pas de dispositions légales qui consacrent la gestion budgétaire par programmes bien que le Bénin ait commencé par l'introduire de façon graduelle depuis quelques années.

L'unique disposition réglementaire en la matière est le cadre de réforme de la gestion axée sur les résultats adopté par décret en 2005. Actuellement les présentations budgétaires (budget classique ou budget de moyens et budgets programmes) sont présentées de façon détaillée aux députés en annexe de la loi de finances, mais seul le budget de moyens est soumis dans la loi de finances au parlement pour approbation.

Il s'ensuit que les budgets de programmes n'ont pas de valeur juridique et sont de simples documents de travail pour les administrations et des annexes explicatives pour les parlementaires.

" En fait, les budgets de programmes ne sont pas substitués aux budgets de moyens et ils ne sont pas devenus l'instrument de décision. Ils jouent seulement le rôle d'éclairage et d'information sur les choix potentiels et les solutions possibles " <sup>2</sup>

La véritable réforme de la gestion budgétaire ne peut se faire que si certaines conditions sont remplies au niveau du cadre juridique avec des aménagements de textes légaux et réglementaires prenant en compte les réformes budgétaires.

Ainsi, nous pouvons formuler comme hypothèse :

*L'absence de référence aux budgets-programmes et rapports de performance, dans la loi organique relative à la loi de finances de 1986, explique le manque de cohérence entre la pratique budgétaire actuelle et le cadre juridique.*

#### **b. Hypothèse liée au problème spécifique n°2**

⇒ Théoriquement, les budgets de programmes (BP), devraient être l'instrument de référence pour la planification et le suivi évaluation des performances. Cependant, le budget est élaboré et voté sur une base de moyens. Les liens entre les budgets de moyens et les budgets de programmes sont faits à travers un "tableau de passage" du budget classique.

A cause des difficultés, la mise en place des techniques de BP n'a pas été pleinement satisfaite. Ces difficultés se présentent comme suit :

- l'absence d'un cadre institutionnel pour leur validation,
- le manque de lisibilité au niveau de certains budgets-programmes,
- leur présentation qui diffère d'un ministère à un autre,
- l'absence de continuité des équipes chargées de la gestion et du suivi des BP,
- la préparation du budget est fortement marquée par la logique et le rôle prédominant du Ministère chargé des Finances (MF) dans ce processus.

Sur la base de ce qui précède, nous retenons l'hypothèse suivante :

---

<sup>2</sup> Loïc Philip, Finances publiques, 5ème édition, CUTAS, page 115

*L'absence des mécanismes effectifs pour la discussion du budget entre le MF et les ministères sectoriels, les absences de lien entre les résultats et les politiques mises en œuvre, et d'adoption explicite des BP par le pouvoir législatif, compromettent la réussite de la préparation du budget et la mise en œuvre des outils budgétaires.*

### **c. Hypothèse liée au problème spécifique n° 3**

#### **\* La déficience des procédures d'engagement des dépenses publiques**

La qualité du système d'information budgétaire est fonction de celle de l'exécution budgétaire. Aussi, les dysfonctionnements constatés dans l'exécution budgétaire ont un impact négatif sur le système d'information.

Ceux-ci ont pour origine un manque de rigueur dans l'application des procédures d'exécution budgétaire, une couverture insuffisante de l'information sur les dépenses sur financement extérieur et les opérations réalisées pour le compte de l'Etat, l'absence des procédures normalisées des budgets de programmes et des lacunes importantes en matière de contrôle interne. Les pièces ne sont pas toujours intégrées à temps dans le circuit comptable.

Le défaut de comptabilité d'engagement compromet la fiabilité de l'information dans le cadre d'une gestion pluriannuelle en autorisation de programme et en crédits de paiement.

#### **\* La sous utilisation de SIGFIP et la déficience dans le contrôle de la comptabilité au Trésor**

En ce qui concerne la non optimisation des potentialités du SIGFIP, la situation est illustrée par le fait que par exemple, du côté ordonnateur les Directeurs de l'Administration tiennent encore des comptabilités manuelles alors que la comptabilité est tenue automatiquement par SIGIFP. Il en est de même au niveau de certains contrôleurs financiers.

Ces acteurs n'ont pas acquis le réflexe de considérer les situations d'exécution des dépenses du SIGFIP, comme devant être les seules authentiques, issues de la comptabilité officielle de l'Etat. Au contraire de multiples informations sont réalisées parallèlement, accusant inévitablement des différences importantes avec la comptabilité officielle du SIGFIP. C'est le cas par exemple pour les opérations d'investissement et des projets financés par l'extérieur.

L'exécution du budget souffre de multiples dysfonctionnements. L'information budgétaire disponible est incomplète et ne permet pas d'effectuer des analyses sur l'exécution du budget ; de plus, les notifications tardives de crédits ne permettent pas une gestion adéquate du budget.

Exemple pour illustrer quelques dysfonctionnements mentionnés ci-dessus :

- le montant à régulariser pour l'exercice 2006 s'élève à 102,9 milliards de FCFA, les données de la comptabilité budgétaire indiquent pour leur part que les opérations dites OP SIGFIP s'élèvent à 8,3 milliards de FCFA.

Ceci signifie qu'en fin septembre, pour l'exercice 2006, un montant de plus de 100 milliards de FCFA, n'a pas été pris en compte dans les données d'exécution budgétaire.<sup>3</sup>

### **\* La déficience dans le contrôle de la comptabilité au Trésor**

Quand bien même le Trésor fait des progrès sensibles et produit désormais une balance dans le cadre du nouveau plan comptable, on note des écarts apparaissant par moment entre la situation d'exécution budgétaire et la comptabilité générale de l'Etat ;

Cette situation est due à l'absence d'interface entre la tenue de la comptabilité auxiliaire dans le SIGFIP et la comptabilité générale dans le WMONEY, mais également à un défaut de l'architecture comptable.

Par exemple, la situation d'exécution des dépenses du budget général de l'Etat arrêté au 30 septembre 2006 et qui a été communiqué à la Mission de la Banque Mondiale, fait apparaître un montant des dépenses prises en charge aux comptes d'exécution budgétaire de 156,8 milliards de FCFA, au niveau du Trésor, en revanche ce montant est de 193, 5 milliard de FCFA sur la situation des ordonnancements de la Direction Générale du Budget. La différence constatée est de 36,7 milliards de FCFA qui devrait être explicitée dans les documents.

Ceci ajouté aux dépenses à régulariser entraîne que la comptabilité de l'exécution budgétaire est incertaine.

La faiblesse des capacités humaines, matérielles et logistiques, et l'absence des suites réservées aux rapports des différents organes de contrôle (interne et externe), affectent la célérité et la qualité des contrôles. Le manque de transparence et de l'efficacité dans l'exécution budgétaire a un impact négatif sur la crédibilité budgétaire.

Au regard de tout ce qui précède nous pouvons formuler l'hypothèse suivante :

*La déficience des procédures d'engagement des dépenses, ainsi que dans le contrôle de la comptabilité au Trésor et la sous-utilisation du SIGFIP, d'une part, et la faiblesse des capacités des organes de contrôle, d'autre part, expliquent les dysfonctionnements constatés dans l'exécution budgétaire, lesquels ont un impact négatif sur le système d'information de la gestion budgétaire.*

### **B. Tableau de bord de l'étude**

Nous essayerons, dans un tableau de bord, de faire une représentation schématique de la problématique, de l'ensemble des hypothèses liées aux problèmes spécifiques identifiés et les objectifs poursuivis dans cette étude.

---

<sup>3</sup> Dépenses à régulariser au 30-09-2006, informations tirées de la balance générale des comptes de l'Etat

**Tableau de bord de l'étude : Impact des réformes budgétaires sur la gestion des dépenses publiques.**

<b>Niveaux d'analyse</b>	<b>Problématique</b>	<b>Objectifs</b>	<b>Hypothèses</b>
<b>Niveau général</b>	<i>(Problème général)</i> Persistance de lacunes se rapportant à la gestion budgétaire et des dépenses publiques.	<i>(Objectif général)</i> Améliorer et renforcer l'efficacité des réformes budgétaires pour une gestion transparente et efficace des dépenses publiques.	<i>(Hypothèse générale)</i> Faiblesse des capacités institutionnelles, juridiques, matérielles et humaines, expliquent les difficultés liées à la mise en œuvre des réformes budgétaires.
<b>Niveaux spécifiques</b>	<i>(Problème spécifique 1)</i> Le manque de cohérence entre la pratique budgétaire actuelle et le cadre juridique.	<i>(Objectif spécifique1)</i> Moderniser le cadre juridique et l'adapter à la pratique budgétaire.	<i>(Hypothèse spécifique1)</i> L'absence de référence aux budgets-programmes et rapports de performance dans la Loi organique relative aux lois de finances de 1986.
	<i>(Problème spécifique 2)</i> Insuffisance liée au cadre de la préparation du budget et la mise en œuvre de nouveaux outils budgétaires.	<i>(Objectif spécifique2)</i> Renforcer la préparation budgétaire et la mise en œuvre des outils de gestion.	<i>(Hypothèse spécifique2)</i> L'absence de discussion entre le MF et les ministères sectoriels, et l'absence de liens entre les résultats et les politiques mises en œuvre, compromettent la réussite de la préparation budgétaire.
	<i>(Problème spécifique 3)</i> Insuffisances liées à l'exécution, aux systèmes d'informations et de contrôle budgétaire.	<i>(Objectif spécifique 3)</i> Améliorer l'exécution budgétaire et les systèmes d'information et de contrôle.	<i>(Hypothèse spécifique 3)</i> Les déficiences de procédure d'engagement des dépenses, et de contrôle, expliquent les dysfonctionnements dans l'exécution budgétaire et le système de contrôle.

**Paragraphe 2 : La revue de la littérature et méthodologie de recherche**

**I. La revue de la littérature :**

Depuis 1999, le Bénin s'est engagé dans une série de réformes budgétaires en vue d'assainir les finances publiques et de corriger les dysfonctionnements et faiblesses identifiés dans la gestion budgétaire et des dépenses publiques, avec le soutien des partenaires techniques et financiers à

travers le Crédit d'Ajustement pour la Réforme des Dépenses Publiques (PERAC), aujourd'hui remplacé par le Crédit d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PRSC) pour lequel nous sommes à la quatrième (4<sup>e</sup>) négociation.

Au nombre de ces réformes, il y a l'adoption des budgets de programmes qui ont évolué vers la budgétisation par objectif puis la budgétisation axée sur les résultats.

Au regard de ce qui précède, on constate que les Partenaires Techniques et Financiers (FMI, Banque Mondiale, etc.) apportent leurs concours tant sur le plan financier que sur le plan technique en vue de la réussite des réformes engagées au Bénin.

Nous présenterons ici quelques contributions de la Banque Mondiale et du FMI en vue de l'amélioration de la gestion budgétaire et de l'efficacité des dépenses publiques.

### **A. Extrait du résumé analytique de la Revue des Dépenses Publiques(RDP) effectuées par une mission de la Banque Mondiale**

#### Résumé analytique :

Améliorer l'efficacité de la dépense publique au Bénin.

#### **1) Gestion des dépenses publiques : enjeux**

Une réforme ambitieuse des gestions de la dépense publique est en cours depuis 2001 et a son crédit plusieurs succès parmi lesquels nous pouvons noter :

- la mise en application par le budget des principes d'unité et d'universalité ;
- le système de nomenclature budgétaire qui est un instrument efficace pour l'administration du budget ;
- le CDMT qui fournit un cadre efficace pour la préparation du budget et assure de façon efficace l'orthodoxie financière ;
- l'adoption des budgets de programmes axés sur les résultats ;
- la responsabilité par la dépense a été transférée aux ministères sectoriels et le système de contrôle a été simplifié ;
- il y a de plus en plus une orientation vers la performance dans les ministères sectoriels.

Les questions importantes qui seront prises dans cette RDP sont :

- la présentation, la couverture et la cohérence des documents budgétaires et des budgets de programmes doivent être améliorés ;
- les plafonds officiels du CDMT sont respectés aux moments de la préparation des budgets, mais l'établissement des priorités de programmes et les choix budgétaires ne sont pas faits durant l'exécution budgétaire ;
- Au niveau de l'exécution du budget, les améliorations seront nécessaires pour rationaliser la comptabilité des engagements en vue de permettre des appropriations sur plusieurs années et réduire l'utilisation des procédures spéciales de paiement.

## **2) Gestion des dépenses publiques : recommandations**

Les recommandations de la RDP touchent la chaîne budgétaire des dépenses publiques (préparation et exécution).

### **a. Le cycle de préparation du budget :**

Le transfert effectif au MFE de la préparation du programme d'investissement public (PIP), afin d'éviter des articulations et permettre des actions synthétiques dans la préparation et l'exécution du budget de l'Etat. Cette action appelle l'unification du processus de préparation du budget de l'Etat par le transfert des responsabilités pour le PIP au Ministère des Finances.

### **b. Le cycle d'exécution budgétaire :**

- Rendre effectivement disponibles les crédits délégués,
- Faire des directeurs des directions départementales des ministères sectoriels, des ordonnateurs délégués.

## **B. Recommandation de la mission conjointe des Départements des Finances Publiques (FMI) et l'AFRITAC-OUEST des 30 octobre et 23 Novembre 2006.**

Nous mettrons essentiellement l'accent sur les recommandations se rapportant à l'amélioration de la classification budgétaire que nous n'avons pas pu aborder comme objectif spécifique en raison de l'immensité des objectifs spécifiques retenus dans le cadre du présent mémoire.

### **1) classifications budgétaires**

Les classifications budgétaires sont essentielles à la bonne connaissance des opérations budgétaires.

#### **a. Présentation des classifications budgétaires**

le budget de l'Etat est présenté selon des classifications décrites dans le décret n°99-458 du 22 septembre 1999 portant nomenclature budgétaire de l'Etat adaptée aux normes de l'UEMOA.

Le budget fait l'objet de trois grandes classifications qui sont intégrées dans l'imputation budgétaire de la dépense à savoir :

- la classification par destination,
- la classification fonctionnelle,
- la classification par nature.

#### **\* la classification par destination.**

Elle est un amalgame de classification par activité et de classification administrative. De plus, la classification par activité est assimilée à une classification fonctionnelle. Par conséquent, cette classification n'est pas homogène.

### **\* La classification des dépenses par nature.**

Elle a pour but la description des moyens mis à la disposition des services de l'Etat pour mettre en œuvre ses actions ou programmes de développement. Les dépenses sont réparties par titre, par article, par paragraphe et par ligne.

La mission a relevé plusieurs faiblesses au niveau des classifications budgétaires dont notamment :

- la non codification des budgets de programmes dans la nomenclature budgétaire, bien que l'élaboration et l'exécution des budgets de programmes soient imposées à tous les ministères.
- la localisation géographique n'est pas introduite dans la codification des chapitres.

Sur cette base les recommandations suivantes ont été faites.

#### **b. les recommandations de la mission**

En vue d'améliorer la lisibilité et la transparence du budget de l'Etat, il est recommandé :

- d'introduire la classification géographique dans les chapitres,
- de codifier les budgets de programmes,
- de procéder au réaménagement des dépenses par nature pour les rendre conformes à la classification économique (voir annexe 2),
- de mettre en œuvre une classification fonctionnelle moderne et adaptée aux besoins du Bénin (voir annexe 3 et 4),
- de définir la classification des programmes en fonction des besoins des budgets du Bénin.

### **I. Méthodologie de recherche**

Pour atteindre les objectifs spécifiques cités plus haut, nous avons adopté une démarche en trois étapes : la recherche documentaire, les entretiens avec les Directeurs, les responsables et les cadres de la DGB, et des structures des réformes budgétaires aux seins du Ministère chargé des Finances, et l'analyse des données collectées.

#### **A- la recherche documentaire :**

Elle est basée d'une part sur les enseignements reçus lors de notre formation au cycle 2 de l'ENAM dans la filière AFT, dans les matières telles que budgets programmes et finances publiques, et d'autre part sur les documents consultés lors du stage. Il s'agit :

- du Décret n° 99-458 du 22 septembre 1999 portant approbation de la nomenclature budgétaire de l'Etat adapté aux normes de l'UEMOA.
- du Décret 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats (CaR-GBAR)
- de l'arrêté n°100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGB,

- de l'arrêté n°1002/MF/DC/DGTCB/DGBM/CF/SP du 2 janvier 1998 portant création, attributions, composition et fonctionnement des structures de conduite des projets "chaîne budgétaire" et "réforme comptable",
- de l'arrêté n° 378/MFE/DC/SGM/DGB du 7 avril 2003 portant création, attributions, composition et fonctionnement de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB),
- de la communication en Conseil des ministres sur les orientations du budget général de l'Etat, gestion 2007,
- de différents rapports :
  - \* rapport économique et financier 2007,
  - \* rapport de présentation de la Loi des finances, gestion 2007,
  - \* rapport d'exécution du Budget général de l'Etat, gestion 2006,
  - \* rapport d'activités 2005 du Ministère des Finances et de l'Economie,
  - \* rapport de performance 2005 du Ministère des Finances et de l'Economie.
- de budgets-programmes 2004-2006 du Ministère des Finances et de l'Economie,
- de la note n°012-C /MFE/CAB/SGM/DGB/SP du 23-01-2001 faisant le point des réformes budgétaires engagées depuis 1999,
- du guide pour la gestion des dépenses publiques élaboré par le FMI,
- du résumé analytique de la Revue de la dépense Publique du Département des Finances Publiques du FMI,
- du DSRP 2003-2005,
- de la SCRP décembre 2006 (version provisoire).

Cette recherche documentaire a été complétée par les entretiens fructueux avec les responsables et cadres de la DGB et des organes de réformes budgétaires, qui de surcroît ont mis à notre disposition les documents cités ci-dessus.

## **B- Entretiens et analyse des données**

Ces entretiens ont eu lieu avec les différents responsables et cadres de la DGB et des structures de réformes budgétaires.

Cette démarche a été préférée à cause de son caractère convivial et la possibilité qu'elle donne d'élargir le champ d'investigations, de recentrer ou de relancer les questions non comprises.

Ces entretiens nous ont permis de recueillir des informations fiables auxquelles s'ajoutent les documents et rapports des Partenaires Techniques et Financiers se rapportant aux réformes budgétaires en cours qu'ils ont mis à notre disposition.

L'analyse des données a été faite avec le concours des responsables à divers niveaux de la DGB et des structures en charge des réformes. Elle a consisté à, s'assurer de l'interprétation des textes réglementaires (loi, directives de l'UEMOA, décrets, arrêtés) et notes pour une bonne compréhension des réformes budgétaires en cours notamment les réformes de la gestion budgétaire et des dépenses publiques.

Il convient de préciser ici que nous avons obtenu plusieurs informations sur le présent travail à la bibliothèque de l'ETARB où nous avons passé deux semaines.

## **Section 2 : La Revue et effets des réformes budgétaires**

### **Paragraphe 1 : La revue des réformes budgétaires**

Les réformes engagées ont touché divers centres d'intérêt dont la gestion budgétaire qui nous intéresse dans cette étude. La gestion budgétaire concerne les questions liées à la programmation budgétaire et toute action qui concourt à renforcer la qualité des dépenses publiques.

Nous verrons dans ce paragraphe les fondements des réformes avant d'aborder les réformes de la gestion budgétaire :

#### **I. fondement des réformes et capacités institutionnelles**

##### **A- Fondement et cadre institutionnel des réformes budgétaires**

###### **1. Fondement des réformes budgétaires**

Les réformes budgétaires constituent l'ensemble des dispositions et réglementations nouvelles introduites dans les procédures et mécanismes de gestion budgétaire dans le but d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques.

Les réformes budgétaires ont deux fondements :

- l'exigence d'une gestion plus rigoureuse des finances publiques dans le cadre des accords passés avec les Institutions de Breton-Wood.
- L'appartenance du Bénin à l'UEMOA qui fait de la convergence multilatérale l'une des priorités du processus d'intégration au niveau de la sous-région.

De manière spécifique, les réformes visent à :

- améliorer la qualité des dépenses publiques,
- assurer une gestion rigoureuse des finances publiques de l'Etat qui passe par la performance opérationnelle (efficacité de la gestion).

###### **2. Cadre institutionnel des réformes**

Le cadre institutionnel des réformes concerne les structures de conception, d'exécution ou de mise en œuvre, les structures de contrôle et de suivi et d'évaluation des réformes.

Le tableau ci-après fait la synthèse des structures impliquées dans les réformes budgétaires

**Tableau 1 : Cadre institutionnel des réformes budgétaires**

<b>STRUCTURES</b>	<b>NIVEAU D'INTERVENTION</b>	<b>ROLES</b>
MFE, MCPD, Partenaires au développement	Conception	Orientation, et appui technique
Gouvernement	Préparation du Budget	Orientations et arbitrages budgétaires ; Approbation du projet de Loi de Finances
MFE	Préparation du Budget	Directives relatives à travers une lettre circulaire ; arbitrages budgétaires intersectoriels dans le cadre des conférences budgétaires
MCPD	Préparation du Budget	Directives relatives à l'élaboration du PIP à travers une lettre circulaire
DGB	Préparation du Budget	Centralisation des propositions budgétaires ; arbitrages budgétaires ; coordination des documents budgétaires
DPI/ MCPD	Préparation du Budget	Synthèse des propositions inscrites au PIP ; cadrage macroéconomique et sélection des nouveaux projets inscrits au PIP
DGE/ MFE	Préparation du Budget	cadrage macroéconomique du budget
DGDDI	Préparation du Budget	Prévision des recettes douanières
DGID	Préparation du Budget	Prévision des recettes des impôts
DGTCP	Préparation du Budget	Prévision des recettes du trésor
Ministères et Institutions de l'Etat	Préparation du Budget	arbitrages intra sectoriels ; propositions budgétaires
DPP Sectorielles et autres Ministères	Préparation du Budget	coordination de la préparation du PIP
Conseil Economique et Social	Préparation du Budget	Avis consultatif
Assemblée Nationale	Préparation du Budget	Vote du budget général de l'Etat
MFE	Exécution	Ordonnateur principal
DGB/ MFE	Exécution	Ordonnateur délégué
Ministères et Institutions de l'Etat	Exécution	Ordonnateur de leur budget
DGTCP/ MFE	Exécution	Gestion de la trésorerie ; comptabilité des dépenses publiques et liquidation des paiements
Direction Générale des Marchés Publics	Exécution	Respect du code des marchés publics
MFE	Contrôle du Budget	Contrôle a priori et a posteriori
DGBM, DGTCP	Contrôle du Budget	Contrôle à priori
IGF, DIVI	Contrôle du Budget	Contrôle interne a priori et a posteriori
Chambre des Comptes	Contrôle du Budget	Contrôle externe a priori et a posteriori
Assemblée Nationale	Contrôle du Budget	Contrôle externe
MCPD	Suivi et Evaluation	Elaboration du rapport PIP et évaluation des programmes

**Sources** : MFE & MCPD (extrait du rapport thématique : les réformes et programmes budgétaires et la croissance, Juin 2004).

## **B- Capacités institutionnelles**

Nous parlerons du système de contrôle interne et externe, d'une part et des institutions d'audit interne, d'autre part.

### **1. le système de contrôle interne et externe**

#### **a) le contrôle financier**

Dans le cadre de la réforme du circuit de dépenses, le contrôle financier a été délégué auprès des ministères, institutions et au niveau départemental. Un contrôleur financier a été délégué à la CAA, pour le contrôle des dépenses ordonnancées par le DG de CAA.

Au-delà de la délégation du contrôle financier, l'amélioration de l'efficacité du contrôle nécessite un renforcement des capacités en ressources humaines en quantité et en qualité.

La Direction du Contrôle financier n'a pas les moyens de suivre les statistiques relatives à l'activité des contrôleurs délégués, les délais d'exécution, le nombre et les motifs de rejet de mandats par le Trésor.

La collaboration avec l'Inspection générale des Finances (IGF) est limitée, en particulier la saisine de l'IGF par le Contrôle Financier n'a pas été établie.

#### **b) La Chambre des Comptes (CDC)**

La Chambre des Comptes exerce un contrôle juridictionnel des opérations réalisées par les comptables publics et un contrôle de la gestion des fonds publics. Dans le but d'améliorer l'exploitation et le suivi des activités des organes de contrôle, la CDC a demandé à l'IGF de lui transmettre systématiquement ses rapports de vérification. Les rapports de 2000 et 2001 ont fait l'objet d'envoi, mais aucune suite ne leur a été réservée.

l'UEMOA a défini le délai de fin 2002 pour l'installation d'une Cour des Comptes indépendante, dans les pays membres. Le Bénin ne s'est pas encore acquitté de cet engagement pris au niveau communautaire.

### **2. Les institutions d'audit interne**

Dans la configuration du système d'audit interne exercé par les organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique, on distingue les organes à compétence nationale et les organes à compétence limitée.

#### **a) Les organes à compétence nationale : Inspections générales**

##### **\*l'inspection générale de l'Etat (IGE)**

La création et le positionnement d'une IGE dans le système de contrôle des finances publiques du Bénin remontent à 1976 avec la fusion de l'IGAA (Inspection générale des Affaires administratives) et de l'IGF. A l'application, les inconvénients de l'expérience ont amené les

autorités à réhabiliter les deux inspections fusionnées et à les restructurer respectivement en 1991 et 1993.

L'IGE réapparaît en 1998 sans parvenir à être opérationnelle. Récemment l'IGE a été confirmée par décret en date du 12 juillet 2006, qui lui confie la relève de la "cellule de moralisation de la vie publique" et en lui assignant d'une part, un rôle de coordination des activités de tous les autres corps et organes de contrôle rattachés aux ministères et d'autre part, une mission générale et permanente de contrôle, d'investigation et d'enquête.

Elle exerce un contrôle de régularité et de conformité et apprécie la qualité du fonctionnement et de la gestion des services publics.

### **\* L'Inspection générale des Finances (IGF)**

L'IGF dispose d'une compétence générale de contrôle de gestion de fonds publics. Il exerce un pouvoir de contrôle et de vérification sur les ordonnateurs, les comptables publics, les collectivités locales et les établissements publics.

L'IGF relève du Ministère chargé des Finances. Elle assure le contrôle a posteriori et veille à la bonne gestion des finances publiques. Tous les rapports d'inspection sont envoyés à la Chambre des Comptes et à la Présidence.

Quand bien même la maîtrise de son programme d'inspection s'est améliorée ces dernières années avec l'accroissement des moyens, l'IGF ne dispose pas d'une autonomie de gestion.

### **b) Les organes à compétence limitée : Inspections générales des ministères (IGM)**

Actuellement, quatorze (14) ministères disposent d'un organe d'audit interne sous forme d'une Direction de l'Inspection et de la Vérification Interne (DIVI). Celle-ci doit prendre, dans le cadre des réformes en cours, la dénomination Inspection générale de Ministère (IGM).

Le mandat de contrôle de gestion financière des IGM est le même que celui de l'IGF mais sa compétence est limitée aux ministères et aux structures administratives qui en dépendent.

Les IGM ont en principe la possibilité de programmer leurs interventions, mais cette possibilité est limitée par l'insuffisance des moyens dont ils disposent. Par ailleurs les rapports sont remis au Ministre et la possibilité que ce rapport soit communiqué à un autre niveau est laissée à l'initiative du Ministre. Les rapports ne sont pas transmis systématiquement à l'IGF ou à la chambre des comptes. Ce qui pose le problème de l'efficacité de l'IGM.

La multiplication des instances de contrôle sans coordination et sans moyens adéquats, entrave l'exécution des dépenses sans assurer la régularité de la gestion des finances publiques, et va à l'encontre de l'objectif de la réforme qui est de responsabiliser les gestionnaires par rapport à leurs résultats sectoriels.

La réforme de contrôle devait viser les objectifs suivants :

- la rationalisation du système de contrôle afin d'assurer son efficacité,
- l'adaptation du contrôle à une gestion budgétaire basée sur la performance.

## **II- Réformes de la gestion budgétaire et des dépenses publiques**

Suite aux faiblesses constatées dans la gestion des finances publiques qui prévalait avant 1999, des réformes ont été engagées pour améliorer la gestion budgétaire et rendre efficaces les dépenses publiques. Ces réformes touchent aussi bien le cadre de la préparation, de l'exécution que celui du contrôle budgétaire. Depuis 1999, le système budgétaire du Bénin a fait l'objet de deux types de réformes :

- la réforme budgétaire dans le cadre de l'UEMOA,
- la réforme budgétaire entrant dans le cadre du Public Expenditure Reform Adjustment Credit (PERAC).

### **A) Réforme budgétaire au plan national**

Pour assurer une meilleure articulation entre les outils de gestions budgétaires et une croissance économique durable, les réformes en cours sont orientées sur deux axes à savoir :

- une modernisation de la gestion budgétaire,
- une recherche de l'efficacité de la dépense publique.

#### **1- Modernisation de la gestion budgétaire**

##### **a) Les réformes budgétaires appuyées par le PERAC**

Le PERAC est un nouvel instrument de prêt de la Banque Mondiale qui fournit, sous certaines conditions à un pays, un appui budgétaire global comme moyen de promouvoir l'utilisation du budget à des fins de développement et conforme aux contraintes financières de l'Etat.

Le PERAC est un instrument qui assure à travers le budget de performance, le lien entre les moyens et les résultats attendus et une nouvelle approche en matière d'aide budgétaire. L'idée qui sous-tend le PERAC est de faire passer toutes les aides extérieures par le budget de l'Etat, c'est-à-dire la conversion à terme, de toutes les aides extérieures en aides budgétaires. Pour le gouvernement qui s'engage dans la réforme PERAC, il est question par exemple de responsabiliser les ministères sectoriels à travers un contrat de performance qui augmenterait leur autonomie.

Dans le cadre de la mise en œuvre du processus, plusieurs instruments ont été conçus et mis en place dans le domaine de la gestion des dépenses publiques.

##### **b) Nécessité des budgets programmes**

L'une des exigences de ces réformes est l'élaboration des budgets programmes. Les réformes budgétaires basées principalement sur les budgets programmes visent à accroître l'efficacité des dépenses publiques et l'utilisation stratégique, efficiente et équitable de toutes les ressources publiques, quelle que soit leur provenance. Le budget conçu selon cette approche est un budget unifié qui intègre toutes les dépenses (fonctionnement et investissement) de l'Etat.

Il s'agit pour chaque ministère sectoriel d'arrêter ses objectifs, de définir les stratégies et d'identifier les moyens permettant d'atteindre ses objectifs. L'aspect le plus novateur de ce nouveau système budgétaire axé sur les résultats est la notion de performance.

Ces réformes budgétaires conduisent progressivement le Bénin à se doter d'un système budgétaire performant, passant ainsi d'un système basé sur les moyens à un système basé sur les résultats.

L'expérience positive de certains ministères et les progrès réalisés vers la solution au problème de mise en œuvre, ont pu servir de cadre de référence pour les autres ministères qui ont adhéré progressivement au processus du budget programme. Ainsi cet exercice a fait passer le nombre de ministères adhérents au système de cinq (05) en 2000 à dix sept (17) en 2004 et à vingt et un (21) en 2005.

La réussite de l'expérience des budgets de programmes est conditionnée par l'exigence d'un cadre programmatique pluriannuel glissant dont les éléments essentiels sont : la stratégie, les indicateurs, le tableau de financement et le suivi évaluation. Cette nécessité a conduit à l'adoption du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT).

## **2) Recherche de l'efficacité de la dépense publique**

### **a) Le CDMT**

Le CDMT est une combinaison de projections macro-économique, d'une projection de dépenses publiques sectorielles assortie des objectifs et stratégies y afférents.

En 2002, la pratique des CDMT a été introduite dans le processus de programmation budgétaire en se donnant une vision à l'horizon de trois (03) ans de projection budgétaire. Ce cadre s'applique à tous les secteurs, PERAC ou non et constitue une traduction chiffrée des actions clés et des priorités retenues dans le DSRP (2003-2005) aujourd'hui remplacé par la SCR (2007-2009).

Dans ce cadre le circuit de la dépense a également été réformé.

### **b) Le nouveau circuit de la dépense**

Il se caractérise par une responsabilisation accrue des acteurs de la dépense, par la déconcentration, la délégation, la célérité dans l'exécution du budget général de l'Etat et de l'assainissement des Finances Publiques de l'Etat.

L'adoption du nouveau circuit a apporté d'importants changements dont les plus significatifs concernent la déconcentration et la fonction d'ordonnateurs à l'échelle de chaque Ministère et Institution.

Le rôle d'ordonnateur est joué par les Directeurs de l'Administration, Directeur des Ressources Financières et du Matériel, les Directeurs Administratifs et Financiers etc. Ils jouent le rôle d'Administrateur délégué et d'ordonnateur délégué. La fonction du Contrôleur Financier a été renforcée. Ce dernier est délégué auprès de chaque ministère et institution pour contrôler la régularité des dépenses et faciliter la célérité dans la consommation des crédits.

Toujours dans le cadre de la déconcentration des fonctions le Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) est désormais l'ordonnateur délégué à la gestion des fonds d'emprunt, des services de la dette et du budget de fonctionnement de cette institution.

Le Décret n°2000-601 du 29 novembre 2000, portant réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat, a défini comme suit, les nouveaux acteurs de la chaîne des dépenses publiques. Il s'agit :

- du Directeur Général du Budget, du Directeur Général de la Caisse Autonome d'Amortissement, du Directeur des Services de l'Intendance Militaire (DSIM) au niveau du Ministère de la défense Nationale.
  - des gestionnaires de crédit, des administrateurs délégués, des ordonnateurs délégués, des ordonnateurs secondaires, du Délégué du Contrôleur Financier et des comptables publics au niveau des Ministères.
- A ce titre il faut distinguer deux procédures d'exécution des dépenses publiques : la procédure normale et la procédure exceptionnelle. La première s'applique généralement aux dépenses de l'Etat et comprend quatre étapes qui sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. La seconde concerne le paiement sans ordonnancement préalable, l'engagement-ordonnancement, la délégation-ordonnancement et la procédure de délégation-engagement,
- Le circuit de la dépense a été informatisé avec la conception du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP), des Logiciels de gestion de la comptabilité publique ASTER et WMONEY. Il n'existe pas encore une interface entre ASTER, WMONEY et le SIGFIP (SIGFIP-ASTER, SIGFIP WMONEY).
- La réforme de la procédure de paiement des rémunérations des agents de l'Etat s'appuie sur la modernisation de la fonction solde sur la base du fichier unique de référence (FUR) doté du progiciel SDL7. Cette réforme devra être achevée par la réalisation de l'interface entre le progiciel de la solde et le SIGFIP permettant la régularisation des salaires payés sans ordonnancement mois par mois.

## **B) Réformes budgétaires au plan communautaire**

Dans le cadre du renforcement de l'exercice de la surveillance multilatérale des politiques macroéconomiques, les Etats membres de l'UEMOA ont décidé de l'harmonisation d'un certain nombre de règles et de procédures budgétaires. A cet effet, cinq directives ont été prises au niveau de la commission de l'UEMOA et il revient à chaque Etat de les intégrer à la législation nationale en vigueur. Les domaines concernés en matière budgétaire sont :

- la Loi des Finances (directives n°05/97/CM/UEMA du 16 décembre 1997) ;
- le règlement général sur la comptabilité publique (directives n°06/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998) ;
- la nomenclature budgétaire de l'Etat (Directive 06/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998) ;
- le plan comptable de l'Etat (directives n°06/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998) ;

- le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) (directives n°06/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998.

D'une manière générale, en décembre 2004 le point d'application de ces directives indique que les mesures relatives au règlement général sur la comptabilité publique, à la nomenclature budgétaire de l'Etat et au plan comptable de l'Etat ont été prises pour la transposition de ces directives dans le droit national. En revanche les textes de loi relatifs à loi de Finances et au TOFE sont en cours d'élaboration.

## **Section 2 : Effets des réformes budgétaires**

Les effets des réformes budgétaires seront analysés à travers la politique budgétaire et de la contribution des réformes au budget de l'Etat. Il sera question de décrire l'évolution des dépenses au cours de la période 1996-2003.

### **I. Politique budgétaire**

La politique budgétaire d'un Etat n'est pas détachée de sa politique globale de développement économique et social.

La nouvelle réforme des dépenses publiques basée sur le budget-programme vise à accroître l'efficacité des dépenses publiques et l'utilisation stratégique, efficiente et équitable de toutes les ressources publiques quelque soit leur provenance.

Les dépenses publiques jouent un rôle déterminant dans le développement socio-économique d'une Nation. Il importe d'examiner l'axe stratégique des dépenses publiques en vue d'appréhender les efforts consentis par le Gouvernement pour améliorer le bien être social des citoyens.

#### **A) Structuration des dépenses publiques**

La mise en œuvre des réformes et des mesures contribuant à une gestion plus ou moins saine a permis une amélioration des recettes de l'Etat et par ricochet une augmentation des dépenses publiques. En effet, de 258,829 milliards de FCFA en 1997, les dépenses publiques sont passées à 357,145 milliards en 2000 pour s'établir à 446,129 milliards de FCFA en 2003.

Elles ont connu une augmentation de 187,9 milliards de FCFA au cours de la période soit un taux d'accroissement de 42,1 %.

##### **1. Structure des dépenses publiques**

Le tableau suivant présente la part des dépenses.

**Tableau N°2 : Part des dépenses publiques par secteur dans les dépenses budgétaires**

Secteurs	Années						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Secteurs sociaux (%)	18	21	22	23	26	29	29
Secteurs productifs (%)	25	24	24	28	30	22	23
Administration (%)	57	55	54	49	44	50	48
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100

Source : Calcul des auteurs à partir des données du Budget Général de l'Etat

Cette structuration des dépenses distingue la part des dépenses budgétaires affectée aux grands secteurs. Il s'agit :

- des secteurs sociaux qui regroupent les départements ministériels en charge de la santé, l'éducation, l'habitat, la protection sociale, la jeunesse et les sports ;
- des secteurs productifs regroupant le développement rural, l'industrie, l'artisanat, l'eau et l'électricité, les infrastructures, le commerce, les services et le tourisme ;
- de l'administration qui prend en compte les institutions de la République et les ministères tels que les finances, la défense, l'intérieur, les affaires étrangères, la justice, la planification, la fonction publique et celui en charge des relations avec les institutions.

## **2. Analyse des données du tableau n°2**

L'analyse du tableau révèle une augmentation croissante de la part du budget allouée aux secteurs sociaux : 18 % des dépenses budgétaires en 1997, on est passé à 29 % en 2003, soit une moyenne annuelle de 24 % sur la période.

Depuis 2000, la part des dépenses publiques allouée au social connaît une augmentation qui traduit la volonté du Gouvernement à accorder plus d'importance à ce secteur plus que par le passé. Les secteurs productifs ont en moyenne sur la période 25,1 % des dépenses publiques.

De 25 % en 1997, la part des dépenses allouée aux secteurs productifs a chuté d'un point entre 1998 et 1999 pour s'établir à 28 % en 2000 avec une hausse de 2 points en 2001. En 2002 et 2003, cette part est respectivement de 22 % et 23 %.

Cette faible proportion observée ces deux dernières années couplée avec la morosité des activités économiques au cours de la même période a pour corollaire les faibles taux de croissance économique (4,4% en 2002 et 3,9% en 2003) enregistrés.

Ce qui amène à conclure que l'investissement productif a un effet d'entraînement certain sur la croissance économique.<sup>4</sup>

Le secteur de l'administration est le plus grand consommateur de ressources budgétaires avec en moyenne 51 % de dépenses publiques sur la période. Une analyse de l'orientation des dépenses publiques permet, d'une part de ressortir l'importance des secteurs productifs et sociaux

<sup>4</sup> MECPD/DGPAR (2004) : Etude sur l'efficacité du PIP, document du travail

et, d'autre part, d'examiner des dépenses de fonctionnement et d'investissement en capital au niveau de ces deux secteurs.

## **B) Orientation des dépenses publiques**

### **1. Dans le domaine des secteurs productifs**

Le secteur productif, tel que présenté plus haut, est éclaté en ses principales composantes.

Le tableau suivant présente la part des dépenses en capital et en fonctionnement des grandes rubriques des secteurs productifs.

**Tableau n°3 Part des dépenses en capital et en fonctionnement des secteurs productifs.**

Sous-secteurs	Années													
	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.
<b>Rural (%)</b>	77	23	79	21	76	24	75	25	73	27	64	36	71	29
<b>Industrie et Artisanat (%)</b>	90	10	83	17	74	26	68	32	93	7	80	20	53	47
<b>Eau et Electricité (%)</b>	95	17	97	3	96	4	97	3	89	11	83	17	80	20
<b>Infrastructure (%)</b>	96	4	95	5	96	4	97	3	96	4	93	7	83	17
<b>Com., Service et tourisme</b>	62	38	86	14	94	6	95	5	77	23	67	33	74	26

Source : Calcul des auteurs à partir des données du Budget Général de l'Etat.

Fonct. = Fonctionnement, Cap. = Capital

- ✓ Les données du tableau ci-dessus indiquent qu'une part plus importante des dépenses en capital est affectée à tous les sous-secteurs productifs. L'eau et l'électricité et les infrastructures ont les plus grandes parts des dépenses en capital.

Sur toute la période, 91% en moyenne des ressources affectées à l'eau et à l'électricité sont utilisées pour l'investissement direct et 9% en moyenne pour le fonctionnement.

- ✓ Quant aux infrastructures, environ 94% en moyenne des ressources y sont consacrées en terme d'investissements directs et 6% pour le fonctionnement.

Le sous-secteur rural apparaît comme un utilisateur potentiel des ressources pour les besoins de fonctionnement (26% environ en moyenne) contre les sous-secteurs commerce, services et tourisme (21% environ en moyenne) et (23% environ en moyenne) pour le sous-secteur industrie et artisanat.

## 2/ Orientation des dépenses publiques dans les secteurs sociaux.

La part des dépenses de fonctionnement au niveau des secteurs sociaux paraît très importante surtout au niveau de l'éducation et de la santé au regard du tableau ci-après.

**Tableau n°4 : Part des dépenses en capital et en fonctionnement des secteurs sociaux.**

Secteurs	Années													
	1997		1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	Cap	Fonct.	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.	Cap.	Fonct.
<b>Santé (%)</b>	45	55	47	53	59	41	63	37	57	43	41	59	71	29
<b>Education (%)</b>	20	80	15	85	19	81	24	76	33	67	17	83	15	85
<b>Habitat (%)</b>	0	100	59	41	80	20	12	88	25	75	60	40	60	40
<b>Secteurs Sociaux (%)</b>	89	11	28	72	82	18	88	12	77	23	68	32	68	32

Source : Calcul des auteurs à partir des données du Budget Général de l'Etat.

Fonct. = Fonctionnement, Cap. = Capital

On remarque que les dépenses de fonctionnement du système éducatif et celles du secteur de la santé représentent respectivement en moyenne 79% et 45% des dépenses publiques affectées. Cela se justifie par le fait que près de 62% de la masse salariale des agents de l'Etat<sup>5</sup> sont consacrées à l'enseignement contre 9% pour les agents de santé.

Le secteur de l'habitat consomme en moyenne 42% de ses ressources pour l'investissement direct contre 50% pour les autres secteurs sociaux.

- La santé et l'éducation demeurent les plus grands bénéficiaires de crédits. Selon les données du tableau ci-dessous, l'éducation et la santé absorbent plus de 70% de ressources en capital affectées aux secteurs sociaux chaque année.

**Tableau n°5 : Part de chaque sous-secteur social dans les dépenses en capital**

Secteurs	Années						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Santé (%)	37	45	53	46	41	37	42
Education (%)	44	31	28	32	41	37	32
Habitat (%)	0	3	6	2	2	9	7
Autre secteurs sociaux (%)	19	21	13	20	16	17	19
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100

Source : Calcul effectué à partir des données du Budget National

<sup>5</sup> Tableau de bord sur les agents de l'Etat, juillet 2004.

*Cette allocation des ressources, est à la faveur des réformes budgétaires qui ont permis un accroissement des recettes et des dépenses de l'Etat et par conséquent une amélioration du budget général de l'Etat.*

## **I. Contribution des réformes au budget de l'Etat : Evolution des dépenses Publiques**

L'introduction des nouvelles réformes, tant en matière de fiscalité qu'au niveau de la gestion budgétaire, a apporté de nombreux changements.

En ce qui concerne la gestion budgétaire, les procédures ont été améliorées de même que les performances des différents acteurs intervenant dans le processus. La mise en œuvre des réformes a contribué à une célérité perceptible dans l'exécution et l'efficacité de la dépense.

Avant de passer en revue les performances réalisées en matière d'exécution budgétaire, il importe de présenter l'évolution de quelques indicateurs de gestion budgétaire.

### **A) Passation des marchés et délais de paiement**

Deux indicateurs globaux de performance ont été définis pour apprécier les progrès de l'ensemble du système budgétaire en termes d'efficacité, de célérité, de fiabilité et de transparence. Il s'agit de délais de passation des marchés publics et de paiement des dépenses publiques.

#### **1. Passation des marchés publics**

Le délai de passation de marché est défini par le temps qui s'écoule entre la date de la réception des offres et celle de la notification du marché à l'attributaire. Au début du programme d'appui au PERAC, les objectifs fixés devraient permettre de réduire les délais de passation des marchés comme suit :

- pour les marchés financés sur le budget national, le délai moyen devrait être progressivement réduit à 8 mois (soit 240 jours) en 1998 à 2 mois (soit 60 jours) en 2003 ;
- pour les marchés sur financement extérieur, le délai moyen devrait être progressivement réduit à 9 mois (soit 270 jours) en 1998 à 5 mois (soit 150 jours) en 2003.

A fin décembre 2003, les résultats sont dans l'ensemble satisfaisants. Depuis 2003 le journal des marchés publics paraît et publie la conclusion des commissions d'analyses des offres relatives aux marchés publics.

Pour ce qui concerne les marchés sur financement extérieur, l'examen des résultats montre que les délais restent inférieurs à 6 mois.<sup>6</sup>

Pour ce qui concerne les marchés sur financement intérieur, le délai moyen estimé est de 2 à 3 mois en 2003.

## 2. Délai de paiement des dépenses publiques

Cet indicateur permet d'apprécier la performance en matière de règlement des dépenses. Il mesure les délais de paiement des titres de paiement émis par les directions de l'Administration (DA) des ministères dépensiers sur leurs crédits budgétaires et ceux mis par la Direction Générale du Budget (DGB) sur les dépenses non réparties.

Ce délai couvre les étapes du circuit de la dépense publique entre la « liquidation » (le moment où le service est rendu et/ou les biens sont livrés) et la mise en paiement par le Trésor public. Les résultats attendus c'est de réduire les délais moyens de paiement qui se situaient dans l'ordre de 30 à 45 jours à 15 jours en 2003.

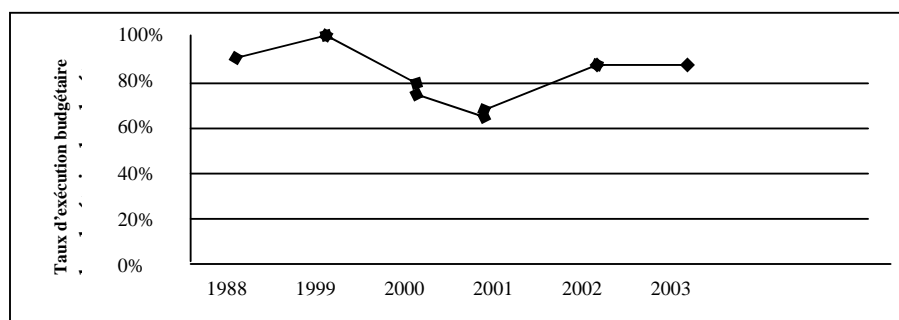
Des progrès ont été réalisés dans ce domaine : d'une moyenne de 30 jours en 2000, les délais moyens de paiement se sont raccourcis pour se situer autour de 20 jours en décembre 2003.

### B) Evolution du taux et performance en matière d'exécution budgétaire

#### 1. Evolution du taux d'exécution budgétaire

Le taux d'exécution budgétaire a enregistré un progrès sensible. De 90,1% en 1996, il se situe à 91,2% en 2003, après avoir baissé à 68,7% en 2001. La baisse du taux d'exécution enregistrée en 2001, année de mise en œuvre des budgets-programmes, s'explique par les difficultés d'adaptation des ministères PERAC aux nouvelles procédures des dépenses.

Graphique n° 1 : Evolution du taux d'exécution budgétaire (%)



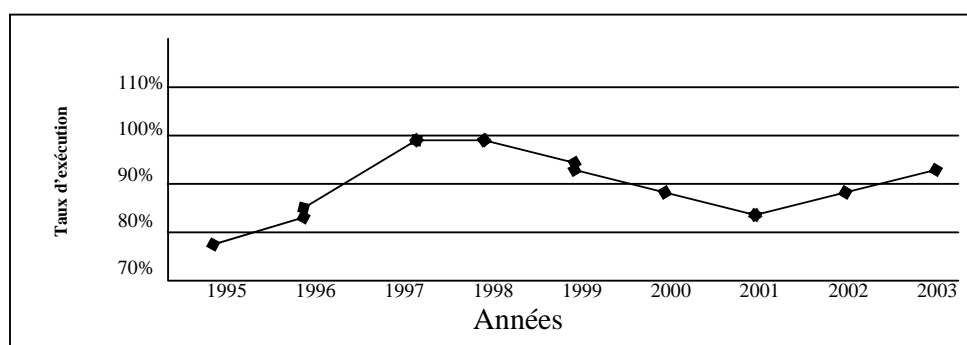
<sup>6</sup> Rapport du programme à la réforme des dépenses publiques (PERAC) de la Banque Mondiale, mars 2003 est de mois en 2003.

### a) Au niveau du budget de fonctionnement

En 2001, les dépenses de fonctionnement étaient exécutées à hauteur de 89%, le taux s'est établi à 93% en 2002. Le meilleur taux observé depuis la mise en œuvre des réformes en 1999 est de 100% correspondant à la performance de 2003.

Cette amélioration du taux d'exécution du budget de fonctionnement est liée, non seulement au niveau du circuit des dépenses introduit en 2001, mais aussi à la nature des éléments de dépenses qui constituent la structure du budget de fonctionnement notamment les dépenses de personnel, de la dette publique et celles relatives aux charges courantes non salariales.

**Graphique n°2 : Evolution du taux d'exécution du budget de fonctionnement (%)**



Les dépenses de personnel qui représentent 40% des dépenses de fonctionnement connaissent un bon niveau d'exécution depuis 2001 passant de 100% en 2000 à 107 % en 2001<sup>7</sup> puis à 112% en 2003.

Ces taux élevés s'expliquent par les besoins supplémentaires non prévus du personnel recruté en cours d'exercice.

En ce qui concerne les dépenses publiques relatives à la dette publique, la reprise des performances n'a commencé qu'en 2002 où le taux d'exécution était de 65% et s'est établi à 86% en 2003.

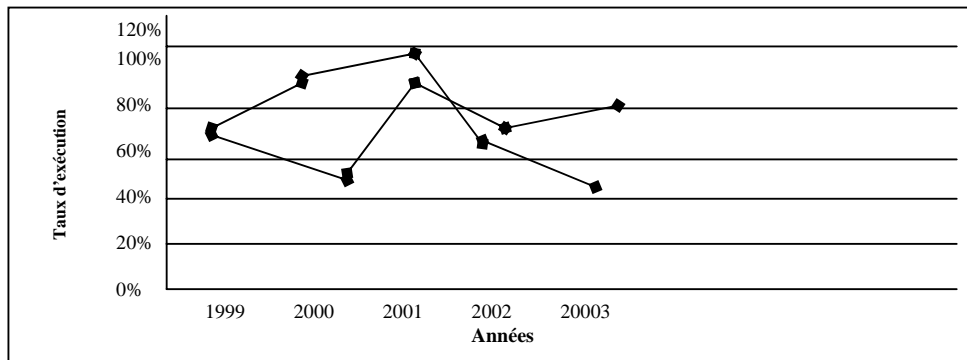
### b) Au niveau du budget d'investissement

Les niveaux d'exécution atteints pour le budget d'investissement public sont légèrement en dessous de ceux du budget général.

Le taux d'exécution était de 83% en 2000 et 96% en 2001 pour les dépenses d'investissement tandis qu'ils sont respectivement de 90% et 86% pour le budget général puis de 89% et de 96% pour le budget de fonctionnement.

<sup>7</sup> Il faut noter que certaines lignes budgétaires sont affectées aux salaires du personnel recruté sur les transferts et non sur les projets.

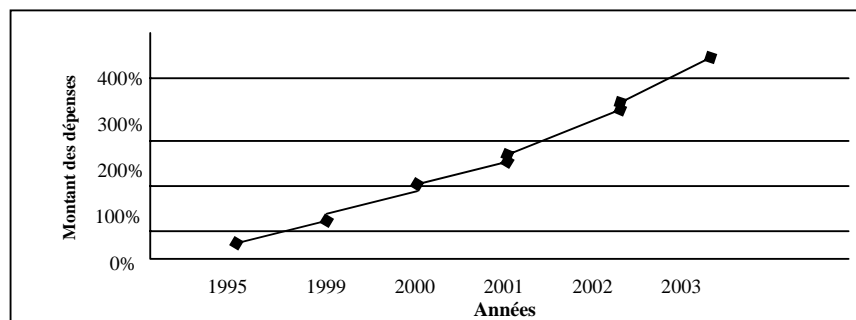
**Graphique n°3 : Taux d'exécution budgétaire par source de financement**



## 2. Performances en matière d'exécution budgétaire

A l'instar des recettes, les dépenses budgétaires ont progressé au cours de la période 1996-2003. Estimées à 263,2 milliards en 1996, les dépenses budgétaires exécutées ont atteint 357,02 milliards de FCFA en 2001, puis 446,13 milliards de FCFA en 2003 selon la tendance du graphique ci-dessous:

**Graphique N°4 : Evolution des dépenses budgétaires (en milliards FCFA)**



*Le taux d'exécution du budget est utilisé comme indicateur de mesure de la maîtrise des dépenses publiques et de célérité de l'exécution du budget.*

CHAPITRE II  
CONTRIBUTION À  
L'AMÉLIORATION DES  
RÉFORMES BUDGÉTAIRES

A la lumière de tout ce qui a été développé dans les deux chapitres précédents nous pouvons dire que le défi essentiel à relever est d'améliorer les performances en termes de programmation et d'exécution budgétaire. Il apparaît nécessaire de prendre des mesures de correction ou de renforcement en vue d'une meilleure gestion des réformes.

Dans le but d'accroître la maîtrise des outils de gestion mis en place et d'approfondir les réformes budgétaires notamment celles de la gestion budgétaire et des dépenses publiques, nous proposerons des approches de solutions pour une meilleure gestion des réformes, d'une part, et formulerons des recommandations, d'autre part.

## **Section 1 : Renforcement de la gestion budgétaire et la redynamisation des structures de contrôle : approches de solutions**

Dans cette partie nous mettrons l'accent sur le renforcement de la gestion budgétaire et celui de contrôle des dépenses publiques.

### **Paragraphe 1 : Renforcement de la gestion de la gestion budgétaire et des dépenses publiques**

#### **I. Amélioration de la préparation budgétaire et cadre juridique**

##### **A. Amélioration de la préparation et la qualité des débats parlementaires en matière Budgétaire**

###### **1- Renforcement des capacités de programmation et d'élaboration d'indicateurs de programmes.**

- ⇒ Le renforcement des capacités ne peut se faire que par le développement des capacités d'élaboration de budgets de programmes et d'indicateurs de performance à travers le renforcement des capacités de l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB) et des acteurs de la réforme budgétaire dans les ministères sectoriels, qui constitue l'une des priorités de la réforme en cours,
- ⇒ L'élargissement du rôle de la DGB s'avère nécessaire : un rôle de conseil, de régularisation et d'assistance en la matière,
- ⇒ Le renforcement de l'action du pouvoir législatif à travers l'instauration de débat d'orientations budgétaires s'avère nécessaire.

###### **2- Finalisation des programmes pilotes :**

- ⇒ Le principe de cette expérimentation est basé sur une délégation par le ministre de tutelle de la gestion d'un sous-programme à un responsable opérationnel,

⇒ l'établissement d'un contrat de performance entre le gestionnaire et son ministère de tutelle, qui précise ses missions, ses objectifs et niveaux de performance qui indiquent la liberté de la gestion accordée (gestion des crédits et du personnel). L'élaboration d'un guide précisant le mandat et la responsabilité des gestionnaires qui devront répondre personnellement des écarts et des performances réalisées.

⇒ Le Ministre chargé des Finances, dans la lettre de notification des crédits ouverts au budget général de l'Etat, gestion 2007, relative à la Loi n°2006-24 du 28 décembre 2006 portant des crédits ouverts au budget général, loi de finances pour la gestion 2007, a rappelé, dans le cadre de la mise en œuvre des budgets de programmes, la nécessité de :

- la nomination des chefs de fil, responsables de la mise en œuvre de chaque programme ;
- la signature avec ceux-ci des contrats de performance ;
- la définition des outils de gestion, notamment : le plan d'opérationnalisation des budgets de programmes, le plan de passation des marchés, le plan de mandatement, le plan de trésorerie, et ce, au plus tard le 31 janvier 2007.

3- L'obligation d'élaboration des rapports de performance et le renforcement du suivi-évaluation :

⇒ Dans le cadre de la mise en œuvre des budgets de programmes, il est fait obligation aux ministères sectoriels, d'élaborer, à la fin de la gestion, un rapport de performance qui fera l'objet d'une certification de la DIVI et d'une validation par tous les acteurs.

Ce rapport validé est soumis à l'appréciation de l'ETARB, avant la signature du Ministre. Il est alors transmis à la chambre des comptes de la Cour Suprême et au Ministre chargé des Finances. Le processus doit être achevé au plus tard le 30 juin de l'année qui suit la gestion concernée. <sup>8</sup>

⇒ Depuis l'année 2006, la réforme budgétaire est rentrée dans sa place de généralisation à tous les ministères. Dans ce cadre, les organes nécessaires à la gestion de cette réforme doivent être mis en place ou être renforcés. Il s'agit du comité de pilotage, de la Cellule de suivi-évaluation et des Points focaux placés auprès des structures d'exécution des programmes.

Cette donne implique le renforcement des capacités de l'ETARB en moyens humains et logistiques afin que l'assistance technique qu'elle fournit aux ministères sectoriels soit à la hauteur des besoins grandissants des acteurs du dispositif de suivi-évaluation.

---

<sup>8</sup> Lettre de notification de crédit, gestion 2007

## **B. Aménagement du cadre juridique**

### **1- la refonte de la nomenclature budgétaire :**

Elle exige la mise en place progressive par la DGB, d'une articulation effective entre la nomenclature budgétaire et la structure des objectifs assignés au gestionnaire de crédits.

Parallèlement, les autorités en charge du Budget, continueront leur participation active dans les travaux en cours avec l'UEMOA visant la cohérence de ses directives avec l'évolution actuelle des Etats membres vers une gestion basée sur la performance.

### **2- Accélération des travaux conduisant à l'adaptation du cadre légal et institutionnel**

Il sera nécessaire d'accélérer la modification de la Loi organique relative aux lois de finances pour prendre en compte la gestion budgétaire par programmes en attendant l'adoption d'une directive communautaire (UEMOA) en la matière.

## **II- Amélioration de l'exécution budgétaire**

Elle repose sur les actions à mener ci-après.

### **A. renforcement de la fiabilité et de l'exhaustivité du système de suivi de l'exécution budgétaire :**

- ⇒ La non exhaustivité des dépenses sur ressources extérieures, dans le SIGFIP crée un mauvais pilotage des finances publiques. Pour pallier ces insuffisances, il est envisagé d'intégrer les dépenses des projets financés par l'extérieur, dans le SIGFIP en temps réel, ainsi que les encaissements et les décaissements en vue d'améliorer la qualité de leurs prévisions.
- ⇒ De plus, en vue d'assurer l'exhaustivité des informations d'exécution des dépenses dans le SIGFIP, il a été conçu un logiciel dénommé SIGFIP déconcentré (D SIGFIP) qui est l'extension du SIGFIP aux crédits délégués dans les départements.

### **B. Limitation des procédures exceptionnelles d'exécution budgétaire :**

Il a été enregistré dans ces dernières années une utilisation abusive des régies d'avances ainsi qu'un recours souvent inapproprié des procédures par ordre de paiement.

Il sera nécessaire dans le cadre des réformes de n'utiliser la procédure des régies d'avances, et les OPSIGFIP qu'aux cas prévus par la réglementation, et renforcer les contrôles de régies au stade des engagements et au stade des vérifications sur place.

En résumé, il faut procéder à la restriction des procédures spéciales de paiement (dépenses par les ordres de paiements, et des régies d'avances).

## **Paragraphe II : Renforcement du contrôle interne et des capacités**

### **I. La réforme du contrôle interne**

#### **A. La réforme du contrôle financier**

Le Contrôle Financier (CF) exerce un contrôle a priori sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses, un contrôle permanent sur les finances de l'Etat.

Bien qu'il ait une organisation fonctionnelle assez satisfaisante, le contrôle financier reste confronté à certaines contraintes particulières telles que :

- une insuffisance d'effectif notamment en cadres supérieurs, des moyens de contrôle limités,
  - une faible utilisation des nouvelles technologies pour accroître l'efficacité du contrôle,
  - un manque de formation des agents aux outils bureautiques et à l'informatique et un système d'informations non encore complètement informatisé.
- ⇒ Dans le cadre de gestion budgétaire axé sur les résultats, le contrôle financier doit être adapté à la nouvelle démarche budgétaire où, en sus de la matérialité de la dépense, l'accent est mis sur le délai d'exécution, la qualité des prestations,
- ⇒ Une formation pratique de tous les acteurs en vue de la maîtrise des procédures de gestion et un meilleur suivi de l'exécution du budget de programmes par rapports aux résultats escomptés, s'avèrent nécessaires.

#### **B. Le renforcement du système de contrôle interne a posteriori :**

- ⇒ Le contrôle de l'exécution des dépenses devrait évoluer vers un contrôle de performance qui vise l'amélioration de la gestion des dépenses publiques.
- ⇒ A court terme, le renforcement de l'audit passe par :
- le renforcement des fonctions de contrôle et d'audit,
  - la clarification des rôles des directions de l'inspection et vérification interne (DIVI) et renforcement de leurs capacités.
  - L'établissement des règles d'audit comptable et financier,
  - Le renforcement des capacités d'intervention de l'Inspection général des Finances (IGF) qui passe par :
    - le développement de l'audit de performance pour s'intégrer dans la dynamique de la réforme budgétaire axée sur les résultats,

- l'élaboration d'un manuel d'audit de performance et de son programme annuel de manière à couvrir l'ensemble de son périmètre d'action de contrôle.

## **II. Renforcement du contrôle externe**

Le renforcement du contrôle externe passe, d'une part, par le renforcement des capacités de la Chambre des comptes (transformé en une Cour des Comptes autonome), et d'autre part, par le renforcement des capacités humaines et matérielles.

### **A- Le renforcement des capacités de la Chambre des Comptes :**

- ⇒ Une étape importante du contrôle externe des finances publiques est exercée par la Chambre des Comptes. Il s'agit d'une structure indépendante de l'exécutif mais n'a pas son autonomie propre puisqu'il fait partie de la Cour Suprême ;
- ⇒ La Chambre est une juridiction dont la compétence première est de juger les comptes des comptables publics (contrôle juridictionnel). Le cadre juridique actuel doit évoluer et aboutir à la transformation de la Chambre en Cour des Comptes ;
- ⇒ Le renforcement des capacités de la Chambre des Comptes est urgent, enfin qu'elle puisse exercer réellement sa fonction de contrôle juridictionnel (contrôle des comptes de gestion des comptables publics). Ce renforcement passe par l'amélioration quantitative et qualitative des moyens humains et matériels de la Chambre des Comptes et l'organisation de son système d'archivage.

### **B- Le renforcement des capacités humaines et matérielles.**

Pour assurer une meilleure élaboration, un suivi judicieux et une bonne évaluation des programmes à plein temps, ces ressources humaines devraient être spécialisées en évaluation de programmes et en mesure de rendement dans le secteur public.

A cet effet, des formations périodiques devraient être organisées au profit des cadres en vue de renforcer leur capacité en la matière. Ce renforcement doit être appuyé par le renforcement des moyens matériels et financiers.

## **Section 2 : les conditions de mise en œuvre des solutions proposées : Recommandations.**

Dans le but d'accroître l'efficacité des dépenses publiques dans un cadre de gestion transparente, le Bénin a entrepris de réformes du système budgétaire qui vise à :

- généraliser à tous les ministères la gestion budgétaire axée sur les résultats à travers les budgets de programmes,

- transférer certaines responsabilités de gestion des dépenses publiques du Ministère chargé des Finances vers les ministères sectoriels et les structures déconcentrées de l'administration,
- rationaliser et informatiser le circuit de la dépense.

Pour le succès de la grande réforme de la gestion budgétaire, certaines conditions doivent être remplies, au niveau du cadre juridique, de la préparation, de l'exécution et du contrôle du budget de l'Etat. Dans ce cadre, nous formulerons des recommandations ci-après.

## **Paragraphe I : Cadres juridiques et de la préparation budgétaire**

### **I- Au niveau du cadre juridique des finances publiques**

Accélérer la révision de la Loi organique relative aux lois de finances de 1986 afin de prendre en compte toutes les réformes des finances publiques mises en œuvre, depuis 1999, en attendant l'adoption des directives communautaires (UEMOA)<sup>9</sup> en cours de révision. Selon les recommandations de la mission de la Banque mondiale :

- la nouvelle loi organique devra être basée sur les principes d'efficacité, de transparence et de sincérité et adopter la programmation pluriannuelle, et l'évaluation des résultats ;
- La nouvelle loi devra simplifier les processus budgétaires, moderniser la gestion des finances publiques et limiter au maximum le recours aux pratiques exceptionnelles (dérogatoires) ;
- la nouvelle loi devra prévoir des sanctions positives et négatives dans le cadre de la gestion budgétaire axée sur les résultats ;
- elle doit être adaptée à la gestion axée sur les résultats.

Préparer concomitamment, les textes d'application de la nouvelle loi organique.

### **II. Au niveau du cadre de la préparation du budget**

Pour améliorer le processus d'élaboration du budget en associant les différents acteurs, il convient :

- d'associer davantage les ministères sectoriels à l'élaboration du budget,
- d'améliorer la qualité des rapports de performance et les élaborer sans délais,
- d'adopter un calendrier de la préparation budgétaire permettant à toutes les parties prenantes de pouvoir effectuer leur tâche dans des délais acceptables,
- de renforcer le réalisme des prévisions budgétaires à travers l'utilisation des données fiables et des informations pertinentes,
- d'améliorer l'interface entre le SIGFIP et le SIPIBE,

---

<sup>9</sup> Les directives de l'UEMOA, dans ce domaine deviennent règlements et s'imposent aux pays membre

- de confier l'élaboration du budget de fonctionnement et du budget d'investissement à une seule direction, notamment la DGB en vue d'avoir un budget unifié cohérent,
- de renforcer les capacités de l'ETARB et des acteurs de la réforme budgétaire dans les ministères sectoriels (comité de pilotage, cellule de suivi-évaluation et les points focaux) placés auprès des structures d'exécution des programmes.

## **Paragraphe II : Cadre de l'exécution budgétaire, des systèmes d'informations et de contrôles**

### **I. Au niveau du cadre de l'exécution du budget**

Pour améliorer l'exécution du budget dans le cadre de la réforme de la gestion budgétaire, il convient :

- de renforcer ou de rendre actif la responsabilisation des ministères sectoriels à travers l'élaboration d'un contrat de performance entre le secrétaire général du ministère et le gestionnaire désigné du programme ou sous-programme.<sup>10</sup>

C'est un contrat dont l'une des caractéristiques est la négociation qui comporte des incitations à la performance : récompenses et pénalités liées aux résultats, performance basée sur l'utilisation d'indicateurs.

- d'accélérer ou de renforcer la mise en place d'un système de suivi-évaluation de délai, de gestion, de résultat et d'impact.

### **II. Au niveau des systèmes d'informations d'exécution et de contrôle budgétaires**

#### **A- Systèmes d'information dans l'exécution budgétaire :**

Pour améliorer l'exécution budgétaire et le système d'information, il convient :

- d'assurer la transparence de l'exécution et de la crédibilité budgétaire qui passent par la limitation :
  - des activités de régies d'avances
  - des OP à des situations exceptionnelles et régularisation à temps
- d'assurer l'efficacité budgétaire qui passe par :
  - le contrôle de la qualité de l'information de l'exécution budgétaire
  - la mise à disposition des crédits dans les délais règlementaires
- d'améliorer l'informatisation de la gestion budgétaire

#### **B- Au niveau du contrôle du budget**

---

<sup>10</sup> Lettre de notification des crédits, gestion 2007

Dans le but d'améliorer l'exploitation et le suivi des activités des organes de contrôle, il convient :

- de renforcer le contrôle par le biais de l'amélioration du dispositif d'audit interne et externe (renforcement du contrôle financier, des DIVI, de l'IGF et la CDC) et recours à d'autres auditeurs internes et externes, en particulier une augmentation des ressources matérielles et humaines en quantité et en qualité,
- d'accélérer et finaliser la transformation de la Chambre des Comptes (CDC) en une Cour des Comptes (CC),
- de mettre en place un système de coordination efficace et viable entre les inspections générales (IG),
- de restaurer le respect des principes de procédures de contrôle a priori par le biais du rétablissement et de la sécurisation des fonctions de contrôle automatique dans le SIGFIP,
- de rendre effectif le contrôle juridictionnel par le renforcement de ressources humaines et logistiques de la CDC,
- d'améliorer l'efficacité de la CDC en matière de contrôle de la gestion de fonds public par le renforcement du programme de contrôle et d'exploitation des rapports des Inspections Générales (IG).

# CONCLUSION

La part des finances publiques dans l'économie nationale est très grande. Les finances publiques exercent une influence au point de vue économique et social, car elles représentent une part importante de produit intérieur brut. Elles sont devenues le principal instrument de la politique économique et sociale des gouvernements.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement béninois conscient du rôle important que jouent les finances publiques dans la vie d'une nation, a mis en œuvre depuis 1999, un grand chantier de réformes budgétaires en vue d'assainir ce domaine financier. Le but de ces réformes est d'accroître la qualité et l'efficacité des dépenses publiques.

L'analyse de ces réformes, dans le cadre du présent mémoire, nous a permis d'identifier les forces et les faiblesses du nouveau système de gestion budgétaire mis en place, auxquelles nous avons apporté notre humble contribution à travers les approches de solutions proposées et recommandations formulées, en vue d'une meilleure gestion des réformes budgétaires.

Le succès de ces réformes repose sur la mise en place d'un important programme de renforcement des capacités administratives et institutionnelles auquel s'ajoute l'appui des partenaires techniques et financiers.

Dans le cadre du renforcement des capacités, le Gouvernement béninois par le biais du Ministère chargé des Finances, a inscrit dans le budget général de l'Etat, gestion 2007, les crédits de renforcement des capacités destinés à appuyer l'effort des ministères sectoriels dans la mise en œuvre des réformes budgétaires.<sup>11</sup>

A la lumière de tout ce qui a été développé dans les différents chapitres de notre travail, nous pouvons constater que les réformes engagées ont produit des résultats acceptables, bien vrai que le processus se poursuit.

Dans le domaine des finances publiques, notamment en matière de gestion budgétaire, le processus de la préparation, de l'exécution, et de contrôle s'est nettement amélioré avec l'adoption de nouveaux instruments et outils de gestions budgétaires.

Cependant, les progrès enregistrés ne sont pas encore perceptibles en terme de qualité et d'efficacité des dépenses publiques qui sont la finalité tant recherchée en engageant ces réformes. Sans doute, "les vieilles et persistantes habitudes" de travail demeurent, responsables de la relative faiblesse des progrès.

Certes, la conduite d'une réforme est une affaire de longue haleine. C'est pourquoi chacun doit prendre fait et cause pour les réformes mises en œuvre en consentant des sacrifices nécessaires. Cela suppose une profonde transformation des mentalités et un sursaut de civisme de la classe dirigeante acceptant une austérité dure. A ce propos nous lisons :

"Le développement des pays du Tiers Monde doit être l'œuvre des intéressés eux-mêmes. Cela suppose un effort continu, des sacrifices pénibles et une transformation des

---

<sup>11</sup> Lettre de notification des crédits, gestion 2007

mentalités." <sup>12</sup> Le succès des réformes budgétaires mises en œuvre au Bénin (au-delà des changements de procédures et de leur renforcement), à notre humble avis est à ce prix.

Enfin, nous estimons que la prise en compte de nos préoccupations par les acteurs de la réforme budgétaire, pourrait donner à ce travail tout son sens de contribuer efficacement à la réforme budgétaire enclenchée au Bénin depuis 1999.

---

<sup>12</sup> Loïc Philip, Finances publiques Edition GIDAS, 1975, pages 193-194

# ***BIBLIOGRAPHIE***

- B. H. POTTER et J. DIAMOND(1999) : « ***Guide pour la gestion des dépenses Publiques*** »  
Edition française, FMI
- PHILIP LOÏC (1975) : « ***Finances publiques*** »  
Editions CUJAS
- (1995) : « ***Finances publiques*** »  
**5<sup>ème</sup>** édition  
Editions CUJAS, Paris
- S. ABOUDOU et J. AGUESSY(2002) : « ***Nouvelles procédures d'exécution des dépenses publiques*** »
- Banque mondiale / MFE (2004) : « ***Résumé analytique de la Revue des Dépenses publiques*** »
- DGB/MFE (2003) : « ***Réformes budgétaires et le nouveau circuit de la Dépense*** »
- DGB / MFE (2004) : « ***Budget-programme 2004-2006 du MFE*** »
- DGB / MDCB-MDEF (2007) : « ***Communication du 22/03/2007 sur le Rapport d'exécution au 31/12/2006 du Budget général de l'Etat, gestion 2007*** »
- DGB/MDEF(2006) : « ***Communication du 02/08/2006 sur les orientations du Budget Général de l'Etat, gestion 2007*** »
- DGB / MFFE (2001) : « ***Note du 23-01-2001, faisant le point des réformes budgétaires*** »
- CN/ SP (2002) : « ***Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) (2003-2005)*** »
- CN / SP (2006) : « ***Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté (SCRP) (Version provisoire)*** »
- CNDLP / MFE (2005) : « ***Cadre de Réforme de la gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR – GBAR)*** »
- CNDLP / MFE (2003) : « ***Rapport de mise en œuvre du DSRP 2003-2005*** »
- FMI (2006) : « ***Rapport de propositions pour un plan d'action de réforme de la gestion*** »

*des dépenses publiques »*

DGB / MDCB-MDEF (2007) : «**Rapport d'exécution au 31-12-2006 du Budget Général de l'Etat, gestion 2006**»

DGB / MFE (mai 2006) : « **Rapport de performance du MFE** »

DGB / MDEF (2007) : « **Rapport de présentation de la Loi de finances pour la gestion 2007** »

DPP / MFE (mai 2006) : « **Rapport d'activité 2005 du MFE** »

Ministère chargé de la Planification et du Développement (2005) :  
« **Rapport sur la gestion du développement national : Réformes budgétaires face aux défis de la Pauvreté** » Edition 2005

- Loi Organique N°86-021 du 26/09/1986, relatives aux **Lois de Finances**
- Loi N°2006-24 du 28/12/2006 portant **Loi de Finances**, gestion 2007
- Décret N° 93-173 du 04/08/1993 portant **attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier**
- Décret N°99-458 du 22/09/1999 portant **nomenclature budgétaire de l'Etat**
- Décret N° 2000-61 du 29/11/2000 portant **Réforme de Procédure d'exécution des dépenses publiques**
- Décret N° 2005-789 du 29/12/2005 portant **Approbation du cadre de réforme de la gestion axée sur les résultats (CaR-GBAR)**
- Décret N°2006-619 du 19/11/2006 portant **attributions, organisation et fonctionnement du MDCB-MDEF**
- Arrêté N° 1002/MFE/DC/DGTCPC/DGBM/CF/SP du 02/11/1998 portant **création, attributions, composition et fonctionnement des structures de conduites des projets « Chaîne budgétaire » et « Réforme comptable »**
- Arrêté N° 100/MFE/DC/SGM portant **attributions, organisation et fonctionnement de la DGB, du 18/02/2000.**
- Arrêté N° 2003-378/MFE/DC/DGM/DGB du 07/04/2003 portant **création, attributions, composition et fonctionnement de l'ETARB**

# ANNEXES

# GUIDE D'ENTRETIEN

- 1- Quels sont les objectifs visés par les réformes budgétaires ?
- 2- Quels sont les résultats attendus des réformes budgétaires ?
- 3- La gestion des Finances publiques sous la faveur des réformes en cours depuis une décennie a-t-elle connu une amélioration ?
- 4- Qu'est-ce qui a poussé les autorités à initier les réformes budgétaires ?
- 5- Est-ce que les réformes budgétaires ont-elles permis la maîtrise de la gestion des finances publiques ?
- 6- Les réformes budgétaires ont-elles contribué réellement à l'efficacité des dépenses publiques ?
- 7- Quels sont les outils de la gestion budgétaire mis en œuvre ?
- 8- Qu'entend par budgets de programmes ou budgets-programmes ? CDMT ? PERAC ? SIGFIP ?
- 9- Parlons-nous du cadre juridique et institutionnel des réformes budgétaires ?
- 10- Qui sont les acteurs des réformes budgétaires ?
- 11- Quelles sont les structures et organes de gestion des réformes budgétaires ?
- 12- Quelles sont les forces et faiblesses des réformes budgétaires mises en œuvre ?
- 13- Les réformes budgétaires ont-elles produit des résultats escomptés ?
- 14- Comment les réformes budgétaires sont-elles exécutées ?

# TABLE DES MATIERES

Pages

INTRODUCTION GENERALE .....	1
CHAPITRE PRELIMINAIRE Le cadre du travail et le point des réformes budgétaires ....	3
SECTION 1 : Point des réformes Budgétaire en cours .....	3
Paragraphe 1 structure d'accueil : La Direction Générale du Budget (DGB) et organes de gestion des réformes budgétaires .....	3
I : La Direction Générale du Budget (DGB) .....	3
A : Attributions de la DGB .....	3
B : Les directions techniques.....	4
II : Les organes de gestion des réformes budgétaires .....	4
A : Comité Interministériel de suivi du Programme des Réformes Budgétaires .....	4
B : Comité de Pilotage du Programme des Réformes Budgétaires .....	4
C : Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire .....	5
1 : Attributions de l'ETARB .....	5
2 : Organisation et fonctionnement .....	5
Paragraphe 2 : Réformes Budgétaires .....	5
I - Au niveau de la préparation du budget et cadre juridique.....	6
A - Réformes liées à l'élaboration des budgets de programmes .....	6
B - Mise en œuvre des outils de gestion et Cadre juridique .....	6
II - Au niveau de l'exécution du budget .....	7
A - Réforme liée à la procédure de paiement des rémunérations des APE .....	7
B - Réforme liée au nouveau circuit de la dépense .....	8
1 : Le nouveau circuit de la dépense .....	8
2 : Les acteurs du circuit de la dépense .....	9
SECTION 2 : Constats et problèmes identifiés .....	10
Paragraphe 1 : Inventaire des éléments de l'état des lieux : forces et faiblesses- .....	10
I - Inventaire des atouts : forces et opportunités .....	10
II - Inventaire des problèmes : faiblesses et menaces .....	11
Paragraphe 2 : Problèmes identifiés et choix de la problématique .....	12
I - Regroupement des problèmes par centre d'intérêt .....	12
A : Centres d'intérêt relatifs aux problèmes identifiés .....	12
1 : Tableau récapitulatif des centres d'intérêt liés aux problèmes identifiés .....	13

2 : Tableau récapitulatif des problèmes spécifiques liés à la problématique .....	14
B - Spécification de la problématique .....	14
II - Choix et spécification de la problématique .....	14
A - Choix de la problématique .....	14
B - Spécification de la problématique .....	15
<b>CHAPITRE 1 Analyse des données des réformes budgétaires et leurs effets .....</b>	<b>16</b>
SECTION 1 Les objectifs et méthodologie du travail .....	16
<b>Paragraphe 1 : Les objectifs de l'étude et hypothèses retenues .....</b>	<b>16</b>
I - Les objectifs générale et spécifiques .....	16
A - Objectifs général .....	16
B - Les objectifs spécifiques .....	16
II Les hypothèses retenues et tableau de bord de l'étude .....	16
A - Diagnostic et hypothèse .....	16
B - Tableau de bord de l'étude .....	19
<b>Paragraphe 2 : La revue de la littérature et méthodologie de recherche .....</b>	<b>20</b>
I - Revue de la littérature .....	20
A - Extrait du résumé analytique de la Revue des Dépenses Publiques (RDP) de la Banque Mondiale .....	20
1 : Enjeux .....	22
2 : Recommandations .....	22
a - Cycle de la préparation du budget .....	22
b - Cycle de l'exécution budgétaire .....	22
B - Recommandations du FMI et AFRITAC-OUEST .....	22
1 : Classifications budgétaires .....	22
a - Présentation des classifications budgétaires .....	22
b - Les recommandations de la mission .....	23
II Méthodologie de recherche .....	23
A - La recherche documentaire .....	23
B - Entretiens et analyses des données .....	24
Section 2 : La revue et effets des réformes budgétaires .....	25
<b>Paragraphe 1 La revue des réformes budgétaires .....</b>	<b>25</b>
I - Fondement des réformes et capacités institutionnelles .....	25
A - Fondement et cadre institutionnel des réformes budgétaires .....	25
1- Fondement des réformes budgétaires .....	25
2- Cadre institutionnel des réformes .....	25
B - Capacités institutionnelles .....	27

1 -Système de contrôle interne et externe .....	27
a - Le contrôle financier .....	27
b - La Chambre des comptes .....	27
2 -Les institutions d’audit .....	27
a- Organes à compétence nationale .....	27
b- Organes à compétence limitée .....	28
II - Réformes de la gestion budgétaire et des dépenses publiques .....	29
A - Réformes budgétaires au plan national .....	29
1 - Modernisation de la gestion budgétaire .....	29
a - Les réformes budgétaires appuyées par le PERAC .....	29
b - Nécessité des budgets programmes .....	29
2 - Recherche de l’efficacité de la dépense publique .....	30
a - Le CDMT .....	30
b - Le nouveau circuit de la dépense .....	31
B - Réformes budgétaires au plan communautaire .....	32
<b>Paragraphe 2 : Effets des réformes budgétaires</b> .....	32
I Politique budgétaire .....	32
A - Structuration des dépenses publiques .....	32
1 - Structures des dépenses publiques .....	32
2 - Analyse des données du tableau n°2 .....	33
B - Orientations des dépenses publiques .....	34
1 - Dans le domaine des secteurs productifs .....	34
2 - Orientations des dépenses publiques dans les secteurs sociaux .....	35
II - Contribution des réformes au budget de l’Etat : Evolution des dépenses publiques ...	37
A - Passation des marchés et délais de paiement .....	37
1 - Passation des marchés publics .....	37
2 - Délai de paiement des dépenses publiques .....	38
B- Evolution du taux et performance en matière budgétaire .....	38
1 - Evolution du taux d’exécution budgétaire .....	38
a - Au niveau du budget de fonctionnement .....	39
b- Au niveau du budget d’investissement .....	39
2 - Performances en matière d’exécution budgétaire .....	40
<b>CHAPITRE II : Contribution à l’amélioration des réformes budgétaires</b> .....	41
Section 1 : Renforcement de la gestion budgétaire et la redynamisation des structures de contrôle : approches de solutions .....	41
<b>Paragraphe I : Renforcement de la gestion budgétaire et des dépenses publiques</b> .....	41

I - Amélioration de la préparation budgétaire et cadre juridique .....	41
A - Amélioration de la préparation du budget .....	41
1 - Renforcement des capacités de programmation et d'élaboration d'indicateurs de performance .....	41
2 - finalisation de la mise en place de sous programmes pilotes .....	41
3 - Le renforcement du suivi évaluation .....	42
B - Aménagement du cadre juridique .....	43
1 - Refonte de la nomenclature budgétaire.....	43
2 - Accélération des travaux conduisant à l'adaptation du cadre légal et institutionnel....	43
II - Amélioration de l'exécution budgétaire .....	43
A - Renforcement de la fiabilité et de l'exhaustivité du système de suivi de l'exécution budgétaire .....	43
B - Limitation des procédures exceptionnelles d'exécution budgétaire.....	43
<b>Paragraphe II : Réforme du contrôle interne et des capacités .....</b>	<b>44</b>
I - Réforme du contrôle interne .....	44
A- Réforme du contrôle financier .....	44
B - Renforcement du système de contrôle interne a posteriori .....	44
II - Renforcement du contrôle externe .....	45
A - Le renforcement des capacités de la chambre des comptes .....	45
B - Le renforcement des capacités humaines et matérielles .....	45
Section 2 : Les conditions de mise en œuvre des solutions proposées :	
recommandations .....	46
<b>Paragraphe I Cadre juridique et de la préparation budgétaire .....</b>	<b>46</b>
I - Au niveau du cadre juridique .....	46
II - Préparation budgétaire .....	46
<b>Paragraphe II : Cadre de l'exécution, des systèmes d'information</b>	
et de contrôle budgétaires .....	47
I- Au niveau de l'exécution budgétaire .....	47
II - Au niveau des systèmes d'informations d'exécution et de contrôle budgétaires .....	47
A - Système d'information dans l'exécution budgétaire .....	47
B - Système de contrôle du budget .....	48
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>49</b>