

REPUBLIQUE DU BENIN



MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE D'ABOMEY-CALAVI



ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION ET DE MAGISTRATURE

ooooo
ooooo

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION POUR L'OBTENTION DU DIPLOME
D'ADMINISTRATEUR

CYCLE II

OPTION

Administration des Finances

FILIERE

Administration des Finances et du Trésor

ANNEE ACADEMIQUE 2008 - 2009

THEME

**LA PROBLEMATIQUE DE LA GESTION OPTIMALE DES
DEPENSES PUBLIQUES LIEES AUX ELECTIONS
PRESIDENTIELLES ET LEGISLATIVES AU BENIN :
CAS DE LA CENA**

Réalisé et soutenu par
ADJALA MAMADOU A. Salifou

Maître de stage :

Célestin HOSSOU

*Directeur de l'Exécution du
Budget à la DGB*

Directeur de Mémoire

Nicaïse Z. MEDE

*Enseignant à l'ENAM
Agrégé en Droit Public*

**Version après
soutenance**

IDENTIFICATION DU JURY

PRESIDENT : Dr AHO Edouard

VICE PRESIDENT : AKABA Félicien

MEMBRE : MAMADOU Moussiliou

AVERTISSEMENT

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 mémoire

**A mon épouse et
A nos précieux enfants**

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer nos sincères remerciements :

- A notre Directeur de mémoire, le professeur Nicaise MEDE qui, malgré ses multiples occupations a accepté de diriger ce mémoire.
- A tous les membres du jury qui sont appelés à apporter leur contribution à l'amélioration de ce travail.
- A monsieur Célestin HOSSOU, Directeur de l'Exécution du Budget au Ministère de l'Economie et des Finances qui a contribué de manière significative à la réalisation de ce mémoire.
- A monsieur Gauthier BIAOU, pour tout ce qu'il a fait pour nous.
- A madame Marie BIAO qui nous a soutenu tout au long de la formation
- A madame OGOUSHINA, qui a accepté volontiers nous entretenir plusieurs fois sur le processus de l'exécution du budget de la CENA. Infiniment merci.
- A monsieur Pascal WELE I. pour sa contribution à la réalisation de ce travail et surtout pour ses précieux conseils. Merci grand frère.
- A madame Olga DAN Chef Service Archives au Secrétariat Administratif Permanent de la Commission Electorale Nationale Autonome et à tous ses collaborateurs.
- A mon cher ami Rodrigue BEKOU pour ses multiples apports
- A monsieur Taïrou DRAMAN qui s'est impliqué personnellement dans la réalisation de ce travail.
- A tous ceux qui nous ont fourni la documentation, les renseignements et les données nécessaires à la réalisation de ce mémoire.
- A tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail de recherche.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AAA : Agro Action Allemande

AAI : Autorité Administrative Indépendante

BESA : Budget d'Équipement Socio Administratif

BGE : Budget Général de l'État

CAA : Caisse Autonome d'Amortissement

CEA : Commissions Electorales d'Arrondissement

CEC : Commissions Electorales Communales

CED : Commissions Electorales Départementales

CEL : Commissions Electorales Locales

CENA : Commission Electorale Nationale Autonome

CF : Contrôle Financier

CFPACF : Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances

CSSFD : Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers

DCF : Délégué du Contrôleur Financier

DDC : Direction des Dépenses en Capital

DEB : Direction de l'Exécution du Budget

DGB : Direction Générale du Budget

DGID : Direction Générale des Impôts et des Domaines

DGR : Direction de la Gestion des Ressources

DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DPB : Direction de la Préparation du Budget

DPP : Direction de la Programmation et de la Prospective

DPRV : Direction des Pensions et Rentes Viagères

DRH : Direction des Ressources Humaines

DRFM : Direction des Ressources Financières et du Matériel

ENAM : Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature

FNRB : Fonds National des Retraités du Bénin

IGF : Inspection Générale des Finances

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

LNB : Loterie Nationale du Bénin

MEF : Ministre de l'Economie et des Finances

OP : Ordre de Paiement

PIP : Programmes d'Investissements Publics

PTF : Partenaires Techniques et Financiers du Bénin

RGF : Receveur Général des Finances

SAP/CENA : Secrétariat Administratif Permanent de la Commission Electorale Nationale Autonome

SDCR : Service des Dépenses Courantes Réparties

SDCNR : Service des Dépenses courantes Non Réparties

SIGFiP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques

SOCA : Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n°1 : Evolution des budgets prévisionnels de la CENA de 1995 à 2007	16
Tableau n°2 : Evolution des budgets prévisionnels et réels de la CENA de 1995 à 2007.....	20
Tableau n°3 : Canevas du plan de trésorerie de la CENA.....	21
Tableau n°4 : Canevas de l'appel de fonds de la CENA	22
Tableau n°5 : Regroupement des problèmes par problématique.....	27
Tableau n°6 : Objectifs de l'étude.....	36
Tableau n°7 : Montants prévisionnels des dépenses électorales de tous les organes et institutions intervenant dans la gestion des élections au Bénin.....	38
Tableau n° 7 : Effectif des membres de la CENA et de ses démembrements de 1995 à 2007.....	40
Tableau n° 9 : Point des causes supposées liées aux problèmes en étude.....	42
Tableau n°10 : Tableau de bord de l'étude.....	44
Tableau n°11 : Résultat lié à la question n°1 du problème spécifique n°1.....	52
Tableau n°12 : Résultat lié à la question n°2 du problème spécifique n°2.....	53
Tableau n°13 : Résultat lié à la question n°1 du problème spécifique n° 3.....	54
Tableau n°14 : Résultat lié à la question n°2 du problème spécifique n° 3.....	55
Tableau n°15 : Modèle d'appel de fonds 1 ^{ère} page.....	61
Tableau n°16 : Modèle d'appel de fonds 2 ^{ème} page.....	61

RESUME

Le thème retenu dans le cadre de cette étude est : « La problématique de la gestion optimale des dépenses publiques liées aux élections présidentielle et législative au Bénin : cas de la CENA ». Ce thème se rapporte à un problème général qui est la polémique sur le budget de la CENA et sur l'affectation des ressources mise à sa disposition pour la gestion des élections.

L'objectif général visé est de contribuer à la rationalisation des dépenses publiques liées aux élections présidentielles et législatives au Bénin. L'atteinte de cet objectif passe par la mise en place des méthodes de prévisibilité des dépenses électorales dans une logique de dynamisation du budget des élections, la formulation des propositions en vue de l'éradication des facteurs qui gonflent le budget des élections et la mise place d'outil d'appel de fonds qui intègre les éléments d'une gestion optimale de la trésorerie de la CENA.

Les causes retenues dans cadre de cette étude sont : d'abord, l'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales, ensuite les inscriptions sur les listes électorales à chaque scrutin et enfin, la mauvaise interprétation du concept de « l'autonomie de la CENA »

Pour mener cette étude, nous avons formulé les hypothèses suivantes :

- L'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales expliquerait la non sincérité des prévisions budgétaires des dépenses de la CENA ;
- L'inscription sur les listes électorales à chaque compétition électorale serait un élément qui gonfle le budget de la CENA ;
- La mauvaise compréhension du concept de l'autonomie de la CENA serait source de l'inadéquation observée entre l'appel de fonds et les moyens mis à disposition par le ministère en charge des finances pour la gestion des élections.

Pour parvenir à des résultats convaincants, nous avons procédé d'abord, à l'analyse des données secondaires liées à la problématique et ensuite, à une enquête au cours de laquelle nous avons interrogé certains agents et autorités impliqués dans la chaîne des dépenses électorales. Les résultats issus des diagnostics posés ont confirmé nos hypothèses de base et nous ont permis de proposer des solutions et recommandations qui peuvent se résumer comme suit :

- Disposer des statistiques fiables sur les éléments de prévisibilités des dépenses spécifiques de l'Etat ;
- Vider le contentieux relatif à la nature et au montant effectif des primes et autres avantages à concéder aux acteurs intervenant dans la gestion des élections ;
- Faire voter par le parlement, un code électoral souple, simple permettant d'alléger les dépenses de la CENA ;
- Permettre au SAP/CENA de participer en amont, aux activités budgétaires et la CENA ;
- Institutionnaliser la CENA afin de régler définitivement le caractère précaire de l'institution ce qui permettra de capitaliser les expériences acquises.

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	1
<u>CHAPITRE PREMIER : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE.....</u>	3
<u>SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DU STAGE A LA DGB DU MEF.....</u>	4
PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DE LA DGB.....	4
PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX SUR LA GESTION DES DEPENSES DE LA CENA.....	11
<u>SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.....</u>	24
PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	24
PARAGRAPHE 2 : DETREMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE.....	32
<u>CHAPITRE DEUXIEME : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX SUGGESTIONS POUR UNE GESTION OPTIMALE DES DEPENSES PUBLIQUES LIEES AUX ELECTIONS LEGISLATIVES ET PRESIDENTIELLES AU BENIN.....</u>	35
<u>SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE...</u>	36
PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE.....	36
PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	48
<u>SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX APPROCHES DE SOLUTION POUR UNE GESTION OPTIMALE DES DEPENSES PUBLIQUES LIEES AUX ELECTIONS AU BENIN.....</u>	52
PARAGRAPHE 1 : ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES...	52
PARAGRAPHE 2 : DES APPROCHES DE SOLUTION AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	57
CONCLUSION GENERALE.....	65
ANNEXES	
BIBLIOGRAPHIE	

INTRODUCTION GENERALE

L'influence du parti unique après les années 1970 et la perte de la neutralité de l'Administration caractérisée par sa politisation à outrance, suscitèrent légitimement de sérieux doutes quant à la capacité de cette dernière à organiser des élections libres, crédibles et transparentes. L'option de laisser le ministère de l'intérieur organiser des élections, comme de coutume dans la tradition française, est controversée et a suscité la création de la CENA par la loi 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale le 15 septembre 1994, c'est-à-dire, à la veille des élections législatives de 1995.

La création de la CENA en tant qu'autorité administrative indépendante, faut-il le rappeler, est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'Administration de l'Etat un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement, aux départements ministériels et au Parlement pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes.

Bien que la CENA se soit imposée comme une Institution incontournable dans la gestion des élections au Bénin, la mise en œuvre des lois électorales a soulevé des problèmes comme le révèlent les expériences successives des différentes CENA. Toutefois, elle connaît des dysfonctionnements qui compromettent dangereusement son avenir. Au nombre de ces dysfonctionnements, nous pouvons évoquer, le coût exorbitant de l'organisation des élections, la politisation de l'institution qui fait d'elle, un instrument au service des intérêts partisans, son instabilité du fait de son caractère ad'hoc, le caractère trop onéreux des nouvelles lois électorales, la mauvaise compréhension du concept de l'autonomie dont-elle jouit. Ces dysfonctionnements ne sont pas de nature à assainir les finances de l'Institution et ne facilitent guère la collaboration avec le Ministère en charge des Finances.

De ce fait, le souci d'une rationalisation des finances de la CENA s'impose pour rendre sincères ses prévisions budgétaires, minimiser les coûts des élections et faciliter par ricochet sa collaboration avec le ministère en charge des finances. C'est dans ce cadre, que nous avons jugé utile de réfléchir sur le thème : « ***La problématique de la gestion optimale des dépenses publiques liées aux élections présidentielles et législatives au Bénin : cas de la CENA*** »

Notre étude repose sur deux chapitres à savoir :

- Un premier chapitre qui décrit le cadre institutionnel de l'étude à travers la présentation du cadre de stage qu'est la Direction Générale du Budget (DGB) et l'état des lieux sur les activités budgétaires de la CENA (**section 1**) et ensuite le ciblage et la spécification de la problématique ainsi que sur la détermination d'une vision globale de résolution de la problématique choisie (**section 2**).
- Un deuxième chapitre qui traite du cadre théorique et méthodologique de l'étude à travers la fixation des objectifs, la formulation des hypothèses, le point des connaissances sur le problème en résolution (**section 1**) et la collecte des données, de la vérification des hypothèses et des approches de solution ainsi que les conditions de leur mise en œuvre (**section 2**).

CHAPITRE PREMIER :

DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE

Le Budget Général de l'Etat (BGE) est l'expression financière de la politique d'action du gouvernement. Sa préparation et son exécution relèvent de la prérogative du pouvoir exécutif. Le Ministre de l'Economie et des Finances (MEF) est l'ordonnateur principal unique du Budget Général de l'Etat. Le suivi de l'exécution du BGE est confié à une direction relevant de sa tutelle. Il s'agit de la Direction Générale du Budget (DGB).

Nous exposons successivement dans ce chapitre le cadre institutionnel de l'étude et les observations de stage (**section 1**), le ciblage de la problématique et la détermination de la vision globale de résolution de la problématique spécifiée (**section 2**)

SECTION 1 : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DU STAGE A LA DGB DU MEF

PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DE LA DGB

Il s'agit ici de procéder à la présentation de la DGB, mais bien avant, il s'avère indispensable de faire une brève présentation du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

I. Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances

A. Mission

Conformément aux dispositions de l'article 1^{er} du décret N° 2008-111 du 12 Mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), le MEF a pour mission de proposer et de mettre en œuvre la politique économique et financière du Gouvernement et de l'Etat. A ce titre, il est chargé entre autres d'assurer la préparation, l'exécution et le contrôle du Budget Général de l'Etat. En outre, il veille à la gestion et au contrôle permanent des finances publiques ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique d'intégration régionale économique, financière et monétaire du Gouvernement, etc.

B. Organisation et fonctionnement

Pour assurer ses missions, le MEF s'est vu doter d'une structure organisationnelle qui comprend :

- ✓ un cabinet dirigé par un Directeur de cabinet assisté d'un adjoint ;
- ✓ des structures directement rattachées au Ministre dont l'Inspection Générale des Finances (IGF), le Contrôle Financier (CF), la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSSFD) ;
- ✓ un secrétariat général chargé d'assurer la mémoire du ministère et la continuité dans la gestion des affaires de l'Etat;

- ✓ des Directions Centrales que sont la Direction des Ressources Humaines (DRH), la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP), la Direction des Ressources Financières et du Matériel (DRFM);
- ✓ des directions Générales ou techniques telles que la Direction Générale du Budget (DGB), la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) ;
- ✓ des organismes et établissements sous tutelle dont la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), la Loterie Nationale du Bénin (LNB).

De l'ensemble de ces structures et directions, c'est la DGB qui est à l'avant-garde de l'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE). C'est dans cette direction que nous avons effectué l'essentiel de notre stage.

Il faut signaler au passage que la structure organisationnelle du ministère en charge des finances comme de tous les autres ministères de l'Etat est caractérisée par une instabilité. En effet, chaque changement de régime ou chaque remaniement ministériel peut nécessiter un changement d'organigramme. A titre illustratif, le décret actuellement en vigueur portant attributions, organisation et fonctionnement du MEF ne date que du 12 mars 2008.

II. Présentation de la Direction Générale du Budget

A. Missions

Aux termes de l'article 56 du décret 2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du MEF et de l'article 1^{er} de l'arrêté N° 100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget, les attributions de la DGB sont :

- l'élaboration des lois de finances ;
- l'exécution des dépenses non réparties du BGE ;

- le suivi de l'exécution des dépenses du BGE et des budgets programmes à travers le système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFP) ;
- l'application du code des pensions ;
- l'intégration au BGE des projets-programmes inscrits aux programmes d'Investissements Publics (PIP) en collaboration avec les ministères sectoriels ;
- l'assistance technique aux autres ministères et institutions dans l'élaboration de leurs budgets-programmes ;
- l'élaboration du compte administratif du BGE en dépenses.

B. Organisation de la Direction Générale du Budget (DGB)

La structure organisationnelle de la DGB est définie à l'article 57 du décret sus visé. Pour assurer ses différentes missions, la DGE est dotée de cinq (5) directions et d'un centre de formation professionnelle.

1. La Direction de la Préparation du Budget (DPB)

Elle est chargée de l'élaboration des lois de Finances, de l'étude de toutes les questions ou textes susceptibles d'avoir des répercussions sur les finances publiques et d'aider les ministères sectoriels dans la confection de leurs budgets-programmes. La DPB assure ses tâches grâce à trois (03) services à savoir : le service des études, le service de la coordination, de la programmation et du suivi des projets et le service de la coopération technique.

2. La Direction des Dépenses en Capital (DDC)

Elle a pour mission de veiller à l'exécution des tâches suivantes :

- la préparation et l'intégration dans le BGE des Projets/Programmes d'Investissement Public (PIP) en collaboration avec les services techniques du MEF et du Ministère du Plan ;
- l'exécution et l'évaluation des dépenses en capital ;
- l'engagement et la liquidation des dépenses du budget d'équipement socio - administratif d'intérêt commun ;

- la tenue du fichier des régies sur les projets-Programmes ;
- le suivi des investissements du portefeuille.

Trimestriellement et annuellement, la DDC présente un rapport d'exécution physique et financière des Projets-Programmes inscrits au Programme d'Investissement Public. Il importe de faire remarquer au passage qu'au Bénin, la plupart des rapports d'exécution révèlent une faible consommation des crédits inscrits au budget de l'Etat due notamment à la lourdeur de la procédure de passation des marchés publics. La DDC comprend deux (02) services :

- ✓ Le service de la présentation du Budget d'Investissements Publics ;
- ✓ Le service de l'exécution du Budget d'investissement Publics et du Budget d'Equipement Socio Administratif

3. La Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV)

Cette direction s'occupe prioritairement de la gestion du budget annexe du Fonds National des Retraités du Bénin (FNRB). A ce titre, elle est chargée principalement des tâches suivantes :

- l'élaboration du budget annexe du Fonds National des Retraités du Bénin (FNRB) et l'étude des droits à pension et des rentes viagères, la liquidation et l'ordonnancement des pensions et des rentes viagères ;
- la validation des services auxiliaires et stagiaires ainsi que le rachat des parts contributives ;
- l'étude de toutes les questions et projets de textes relatifs aux pensions et aux rentes viagères ainsi que la tenue du fichier des pensionnés ;
- le suivi de l'exécution du budget annexe du Fonds National des Retraités du Bénin.

Cette direction connaît de sérieux problèmes liés au caractère déficitaire de son budget. En effet, l'effectif des pensionnés du fonds devient de plus en plus important alors que les cotisations des Agents Permanents de l'Etat en activité ne permettent pas de répondre aux sollicitations de la direction. Cette situation

contraint le ministère en charge des finances à octroyer des subventions au fonds.

4. Le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF)

Il assure la formation, le recyclage et le perfectionnement du personnel de l'Administration Centrale des Finances et éventuellement des agents des autres départements ministériels exerçant des fonctions relevant de l'Administration centrale des finances.

5. La Direction de la Gestion des Ressources (DGR)

Créée en 2005 en remplacement du service des affaires administratives et financières de la DGB, la DGR est chargée d'assurer la gestion du personnel de la DGB. Elle gère aussi, en qualité de « gestionnaire de crédit », le budget de fonctionnement et d'équipement de la DGB.

Il faut souligner que malgré la création de cette direction, ses attributions ne sont toujours pas clairement définies. A titre illustratif, l'arrêt N°100/MFE/DC/SGM qui porte attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget date du 18 février 2000.

6. La Direction de l'Exécution du Budget (DEB)

Elle s'occupe de l'engagement et de la liquidation des dépenses non réparties entre les institutions de l'Etat et les Ministères ; de la liquidation des rappels, des soldes et accessoires des agents de l'Etat ; des rapports d'exécution du BGE ; du suivi et de la prise en compte de toutes les modifications affectant la paye des agents de l'Etat ; de l'ordonnancement de toutes les dépenses non réparties du BGE, de l'élaboration et de la centralisation du compte administratif de l'Etat et procède à la tenue du fichier solde des agents de l'Etat. La DEB est subdivisée en trois (03) services à savoir :

- ✓ Le Service des Dépenses Courantes Réparties (SDCR) ;
- ✓ Le service des Dépenses courantes Non Réparties (SDCNR) ;

- ✓ Le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA)

Il faut souligner que cette direction reçoit beaucoup d'usagers. Il n'est malheureusement pas doté de service des usagers. De même, du fait de la définition des heures de visites et de renseignements (entre 11 heures 30 et 12 heures 30 dans la matinée et 17 heures 30 et 18 heures 30 les après midi), les services sont toujours envahis de monde. Cette situation ralentit l'exécution des tâches au niveau de la direction.

a. Le Service des Dépenses Courantes Réparties (SDCR)

Il est chargé du contrôle et du suivi de l'exécution des dépenses de fonctionnement des institutions de l'Etat et des Ministères ; de l'étude de tous les projets relatifs à la gestion de la carrière des Agents Permanents de l'Etat (APE) émergeant au Budget National. Le SDCR comprend trois (03) divisions qui sont brièvement présentées ci-après :

- ✓ **La division de l'accueil, de la communication, du personnel et du matériel**

Elle est chargée de la gestion des documents internes et externes du service, des dossiers du personnel de l'Etat, matériels et fournitures de bureau ainsi que des opérations de pré-archivage. Mais dans les faits, ce service ne joue pas convenablement son rôle. Les défaillances aussi observées sont souvent la cause d'un déferlement des usagers dans les autres divisions.

- ✓ **La division des études et du contentieux**

Cette division comprend deux sections : la section des études et des statistiques et la section de l'administration et des contentieux. Cette division assure notamment l'étude des états d'effectif des agents de l'Etat, des projets d'actes administratifs relatifs aux dépenses courantes réparties, de l'animation du cadre de concertation avec les autres structures de gestion de personnel des ministères et institutions de la République en relation avec « le service solde »

de la DGCTP. Elle s'occupe aussi de la mise en application des manuels de procédures, de la proposition de la nomenclature des pièces et de la vulgarisation des textes

✓ **La division de la liquidation des droits salariaux**

Elle s'occupe prioritairement de l'inscription des nouveaux agents sur le fichier de la solde de l'Etat, de la gestion des modifications des éléments de rémunération, de la suppression des traitements et salaires des agents de l'Etat, ainsi que de l'établissement des projets de certificat et de cessation de paiement. Aussi assure-t-elle la gestion des domiciliations de salaires, l'établissement des relevés de solde et la situation des enfants inscrits sur le fichier au titre des allocations familiales. Il faut noter que cette division subit fortement les affres du dysfonctionnement de la division des accueils et reçoit de ce fait un nombre considérable d'utilisateurs.

b. Le service des Dépenses courantes Non Réparties (SDCNR)

Ce service assure la gestion des crédits afférents aux dépenses d'intervention publique, aux dépenses des exercices antérieurs, et aux dépenses courantes liées aux charges affectées. Le SDCNR comprend quatre (04) divisions : la division « des dépenses diverses », la division « des dépenses de transfert », la division « des dépenses non réparties » et la division « des dépenses de transport ».

c. Le Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA)

Le SOCA est chargé notamment de l'exécution des travaux matériels préalables à l'ordonnancement des dépenses, de l'établissement, de l'émission et de l'enregistrement des ordres de recettes, de la production des diverses statistiques relatives à l'élaboration du tableau des opérations financières de l'Etat, du traitement des dossiers de capital décès, du suivi de la régularisation des ordres de paiement, de l'organisation des vérifications annuelles des

caisses publiques, de la tenue de la comptabilité administrative, de la production du compte administratif. Le SOCA fonctionne avec une seule division : la division « comptabilité administrative et apurement ». Il faut signaler que ce service subit les conséquences de la régularisation tardive des ordres de paiement. En effet, le retard dans la production et l'envoi des pièces justificatives par les régies d'avance « impacte » négativement l'efficacité du SOCA, en termes de production à bonne date du compte administratif de l'Etat.

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX SUR LA GESTION DES DEPENSES DE LA CENA

Avant de faire l'état des lieux sur la gestion des dépenses de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA), il convient de faire un bref aperçu sur l'institution et sur son Secrétariat Permanent (SAP/CENA).

I. Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et son Secrétariat Permanent (SAP/CENA)

La CENA est l'organe administratif chargé de la gestion des élections au Bénin. Entre deux élections, le SAP/CENA gère notamment le reste du matériel électoral. Quels sont les mobiles de la création de ces deux instances ?

A. Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)

La perte de la neutralité de l'Administration caractérisée par une politisation excessive, suscita légitimement de sérieux doutes quant à sa capacité à organiser des élections honnêtes et transparentes. Cependant, compte tenue de l'euphorie née de la réussite de la Conférence Nationale et des enjeux inhérents à la gestion consensuelle de la transition, le Ministère de l'Intérieur conserva ses prérogatives en matière d'organisation des élections. Mais, ce Ministère n'organisa le référendum constituant de 1990 et les élections législatives et présidentielles de 1991 qu'avec l'assistance d'un Comité National Chargé du Suivi des Elections. Ce comité créé par l'arrêté inter ministériel n°130/MISAT/MDN/MF/DC/SA du 23 octobre 1990 avait pour mission de «

suivre l'organisation matérielle du référendum et des consultations électorales pendant la période de transition, veiller au strict respect des textes en vigueur et coordonner les actions des différents départements ministériels impliqués dans l'organisation du référendum et des opérations électorales ».

Les élections de 1991 qui ont mis fin à la transition n'ont pas tardé à provoquer la rupture du consensus politique. Ainsi, deux blocs antagonistes firent leur apparition : d'un côté, la mouvance présidentielle organisée autour du chef de l'Etat, maître du pouvoir exécutif, et de l'autre, l'opposition qui contrôlait le bureau du parlement. Dès lors, il était évident que cette opposition trouverait suicidaire pour elle de laisser le Ministère de l'Intérieur organiser une compétition électorale dans laquelle sont désormais appelés à s'affronter et à solliciter le suffrage populaire, des partis politiques ayant des visions opposées.

Ainsi, l'opposition réunie à l'époque au sein de la Convention Nationale des forces de Changement, a dû saisir dès Juillet 1993, le Président de la République d'une requête en vue de la création d'une Commission Electorale Indépendante, seule gage d'élections réellement transparentes.

Dans sa réponse, le Chef de l'Etat fit observer : « Suivant l'opinion généralement admise tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du Bénin, les dispositions institutionnelles et législatives actuellement en vigueur semblent pleinement satisfaisantes; il n'apparaît donc pas nécessaire de procéder à la création d'autres Institutions pour la réalisation d'un objectif qui nous est commun » (Rapport de la commission des juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin, page 3).

Néanmoins, l'opposition redevenue majoritaire à l'Assemblée Nationale, fit voter, contre l'opinion du Gouvernement, la loi créant la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) le 15 septembre 1994, c'est-à-dire, à la veille des élections législatives de 1995. Le principe de la création de la CENA fut aussitôt contesté par le Président de la République qui demanda une deuxième lecture des articles controversés (article 36 et 37). L'article 36 de cette loi dispose : « Il est créé pour chaque élection une Commission Electorale Nationale Autonome

(CENA).... ». Aux termes de l'article 37 de cette même loi, la CENA « est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement de la supervision des opérations de vote et de centralisation des résultats... Elle a tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote... ». Le Parlement confirma son option de la CENA le 21 novembre 1994 à l'occasion de la seconde lecture des articles controversés.

La Cour Constitutionnelle dans sa décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994 a jugé que : « La CENA s'analyse comme une autorité administrative autonome et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Sa création en tant qu'autorité administrative indépendante est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'Administration de l'Etat un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au Gouvernement, aux départements ministériels et au Parlement pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes. L'institution de la CENA se fonde sur les exigences de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste affirmées dans le Préambule de la Constitution du 11 décembre 1990 ».

Cette décision, qui mit fin à la controverse juridique a permis la création de la CENA par la loi 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale. L'article 36 de cette loi dispose : « Il est créé pour chaque élection une Commission Electorale Nationale Autonome (CENA)... ». Aux termes de l'article 37 de la même loi, la CENA « est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats. Elle a tout pouvoir d'investigation pour assurer la sincérité du vote... ».

La mise en œuvre de cette loi électorale a soulevé des problèmes comme le révèlent les expériences successives des différentes CENA notamment la politisation de l'institution qui tend à être perçue comme un instrument au service des intérêts partisans, l'absence de liste électorale fiable, les difficultés

de collaboration avec les autres institutions de la République intervenant dans la gestion des élections au Bénin.

B. Le Secrétariat Administratif Permanent de la Commission Electorale Nationale Autonome (SAP/CENA)

Le SAP/CENA est une structure interne de la CENA prévue par la loi N° 98-034 du 15 Janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin. Il est créé par le décret N°99-29 du 22 janvier 1999. Le SAP/CENA a pour attributions d'assurer le relais de la CENA entre deux élections. A ce titre, il est chargé de la conservation de la mémoire administrative de la CENA, de la récupération, de l'entreposage et de l'entretien du patrimoine électoral, de la formation des agents électoraux, de la vulgarisation des lois électorales dès leur promulgation en collaboration et avec l'appui du gouvernement, de l'information et/ou de la mise à jour annuelle de la liste électorale permanente avec l'assistance des structures professionnelles dont la compétence est avérée et ce, par appel à la concurrence. Aussi, s'occupera-t-il désormais de l'élaboration de l'avant-projet du budget des élections (article 3 du décret 2007-195 du 20 avril 2007 portant règlement financier de la Commission Electorale Nationale Autonome et son Secrétariat Administratif Permanent).

Chaque année, le SAP/CENA élabore son budget suivant la nomenclature budgétaire de l'Etat. Cet avant-projet du budget accompagné d'un rapport de présentation est transmis au Directeur du cabinet civil de la Présidence de la République pour étude et intégration au budget de la Présidence de la République (articles 40 et 41 du décret 2007-195 du 20 avril 2007 préalablement cité). Pour son fonctionnement, une dotation budgétaire annuelle de deux cents millions est prévue au Budget Général de l'Etat.

II. Etat des lieux

L'état des lieux porte sur la gestion des dépenses de la CENA depuis l'élaboration de son budget jusqu'à l'établissement des documents de synthèse.

A. L'élaboration du budget de la CENA et sa mise en place

Comme énoncé précédemment, la CENA est une autorité administrative indépendante jouissant d'une autonomie de gestion. Ainsi, elle a un budget propre composé de dépenses propres. Les ressources de la CENA par contre, proviennent en grande partie du Budget Général de l'Etat et quelques fois des Partenaires Techniques et Financiers du Bénin (PTF). C'est une Institution « ad hoc » qui est installée quelques mois avant les élections et dont le mandat s'achève juste après les élections. Cette situation précaire de l'institution ne permet pas aux vrais acteurs de participer à l'élaboration de son budget qui est inscrit au Budget Général de l'Etat.

En effet, le budget de la CENA est élaboré et intégré au budget de l'Etat par les cadres du ministère en charge des finances. Ces derniers constituent, un an avant les élections, des provisions en vue de la couverture des dépenses électorales en se référant aux prévisions ou aux réalisations des dépenses électorales des années antérieures. Ces provisions sont complétées l'année des élections. En cas d'insuffisances, le complément est ventilé sur les autres lignes des dépenses non réparties. Cette situation rend difficile la quantification du coût réel des élections au Bénin. Il faut signaler au passage que les dépenses électorales dans leur ensemble sont budgétisées sous la rubrique « Autres transferts courants » de la section « Dépenses Communes Non Réparties » du Budget Général de l'Etat.

A partir de ce qui précède, il faut noter une absence de base scientifique dans la prévision des dépenses électorales. Cette situation est de nature à réduire la fiabilité des prévisions budgétaires relatives aux dépenses électorales au Bénin.

A l'occasion de chaque élection et après l'installation du bureau de la CENA, le coordonnateur du budget, en collaboration avec les autres membres du bureau et sous l'autorité du Président de la CENA, élabore l'avant-projet du budget de la CENA. Cet avant-projet du budget accompagné d'un rapport de présentation est soumis à l'assemblée plénière pour approbation. L'assemblée plénière délibère sur l'avant-projet du budget et arrête le projet du budget. Dès son

adoption, le projet du budget est transmis au ministre chargé des finances accompagné d'un état d'inventaire du matériel électoral conservé par le SAP/CENA et d'un projet de budget de trésorerie de l'Institution (article 7 et suivants du décret 2007-195 du 20 avril 2007 portant régime financier de la CENA et de son SAP/CENA). S'engagent alors sur le projet de budget proposé par le bureau de la CENA, des négociations avec le Ministère en charge des finances jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé. Ces négociations budgétaires permettent d'arrêter le montant définitif du budget de la CENA. C'est le montant du budget qui ressort de cette négociation qui constitue le budget de la CENA pour la préparation, l'organisation, le déroulement, la supervision des opérations de vote, la centralisation et parfois la proclamation des résultats des élections (élections communales et municipales). Il est à remarquer que les membres de la CENA sachant pertinemment que le budget adopté à l'assemblée plénière va connaître des ajustements à la baisse, ont tendance à surévaluer leurs besoins de telle sorte que le montant à allouer par le MEF permette l'organisation des élections.

A titre illustratif, le tableau n°1 présente l'évolution des budgets prévisionnels de la CENA de 1995 à 2007.

Tableau n°1 : Evolution des budgets prévisionnels de la CENA de 1995 à 2007

(En milliers de francs CFA)

Eléments	1995	1996	1999	2001	2002	2003	2006	2007
Coût Prévisionnel	1 935 064	2 397 175	3 328 852	6 083 279	8 934 201	6 668 200	10 118 390	6 142 484
Taux de variation	-	23,88%	38,87%	82,74%	33,35%	-17,80%	51,74%	-39,29%

Source : Rapports d'activité des différentes CENA

Les budgets prévisionnels de la CENA pour la gestion des élections au Bénin sont en augmentation croissante entre 1995 et 2002. Le taux de croissance est passé de 23,88% en 1996 à 82,74% en 2001 et à 33,35% en 2002. Ce taux est devenu négatif en 2003 (17,80%) avant de remonter à 51,74% en 2006 puis redevenu négatif en 2007. Signalons au passage que les taux négatifs traduisent une certaine discipline budgétaire. Aussi remarquons-nous que le particularisme des élections présidentielles occasionne un renchérissement du

coût des élections, ce qui agit sur le taux de croissance de la période. De même, les taux positifs expliquent une certaine croissance des dépenses électorales qui ne sont pas toujours justifiées par un souci d'efficacité.

De tout ce qui précède, nous pouvons retenir une tendance générale à la hausse du coût déjà exorbitant des dépenses de la CENA. Une fois le budget arrêté et notifié, le Président de la CENA procède à son exécution.

B. L'exécution du budget

Au terme des dispositions des articles 18 à 26 du décret N° 2007-195 du 20 avril 2007 portant régime financier de la CENA et du SAP/CENA, « le budget de la CENA est exécuté suivant la procédure normale en quatre étapes que sont : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement ». Les trois premières, dites « phase administrative » relèvent de la compétence du Président de la CENA et de son coordonnateur au budget. La dernière étape est de la compétence exclusive du régisseur de la CENA et de ses assistants. Cette phase est dénommée « phase comptable ».

1. La phase administrative de l'exécution des dépenses

Elle se réalise suivant la procédure normale. Les dépenses électorales sont exécutées en trois étapes que sont : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

a. L'engagement de la dépense

L'engagement de la dépense procède d'une série d'opérations effectuées par l'ordonnateur, le gestionnaire des crédits et le Délégué du Contrôleur Financier de la CENA. Le Gestionnaire de crédits (Coordonnateur du budget ou son adjoint) initie la dépense en exprimant ses besoins à travers une demande d'engagement accompagnée de trois factures proforma ou trois devis reçus de trois fournisseurs différents ou de contrats de services qu'il adresse au Président de la CENA, ordonnateur du budget, qui apprécie l'opportunité de l'opération.

Le dossier est ensuite transmis au Délégué du Contrôleur Financier (DCF) qui l'étudie, le valide ou le rejette selon le cas. Le DCF peut différer son visa pour complément d'informations. Dans ce cas, le dossier est retourné au Président de la CENA accompagné de la lettre de notification du différé pour satisfaction. Très souvent, les rejets ou les compléments d'informations demandés par le DCF sont toujours vus par les membres de la CENA comme une entorse au principe de l'autonomie de la CENA et de ce fait, s'opposent au détachement et à la déconcentration de la fonction au niveau de leur institution.

Le Président de la CENA contresigne le bon de commande visé par le Délégué du Contrôleur Financier et le notifie au fournisseur qui s'exécute en livrant la commande en présence d'un comité de réception composé du Délégué du Contrôleur Financier, du Coordonnateur du budget ou son adjoint ou leur représentant et du fournisseur ou son représentant. Le comité réceptionne la commande, procède à la certification des factures et transmet le dossier au Président de la CENA.

Par ailleurs, on note un recours excessif à des procédures simplifiées d'exécution des dépenses électorales du fait de l'installation tardive des membres de la CENA. Ce retard entrave sur les procédures de passation des marchés publics.

b. La liquidation de la dépense

La liquidation de la dépense consiste à attester la réalité de la dette et l'exactitude de son montant et à apposer au verso des factures, les mentions prévues à cet effet, dûment complétées et signées par le Président de la CENA. Pour le faire, le Président de la CENA signe au verso des factures et autres pièces justificatives et appose le cachet "liquidation" après avoir vérifié les calculs. Il édite le mandat de paiement qu'il transmet, accompagné des pièces justificatives, au Délégué du Contrôleur Financier. Ce dernier effectue les contrôles réglementaires, vise le mandat, diffère son visa ou le rejette, puis le transmet par bordereau au Président de la CENA.

Traditionnellement, avant la liquidation, la dépense fait d'abord l'objet de certification. Celle-ci est réalisée par le coordonnateur au budget de la CENA ou son adjoint. En fait, la certification, est une mention capitale car, sans elle, la dépense ne peut pas faire l'objet de paiement. C'est une condition sine qua non de tout dénouement heureux de la dépense publique.

c. L'ordonnancement de la dépense

Au niveau de la phase de l'ordonnancement, le Président vérifie l'existence du visa du DCF sur le mandat, le signe, procède à son ordonnancement et le transmet au Régisseur accompagné d'un bordereau de transmission. Il appose le cachet « ordonnateur » aussi bien sur le mandat de paiement que sur le bordereau des titres ordonnancés.

Soulignons que l'ordonnancement de la dépense traduit l'ordre écrit de l'ordonnateur qui autorise le comptable public à payer la dépense. Sans cette mention, le paiement est toujours refusé.

d. La phase de paiement

Le comptable (Régisseur ou son assistant), à l'issue des contrôles de régularité prend en charge les mandats réguliers, rejette ceux refusés ou diffère son visa pour complément d'informations. Les mandats réguliers sont mis en paiement et la dépense est réglée par chèque émis par le Régisseur et contresigné par le Président de la CENA. En cas de non respect de cette règle, le comptable est personnellement et pécuniairement responsable du montant de la dépense.

Il faut signaler que depuis les élections législatives de 2006, pour un montant de dépense inférieur à dix millions, le prestataire peut directement toucher son chèque aux guichets du Service Epargne de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Dans le cas contraire, le régisseur de la CENA sollicite les services du service de la trésorerie de la DGTCP pour effectuer le virement dans le compte du prestataire. Pour les membres de la CENA, cette procédure est vue comme une atteinte au principe de l'autonomie

financière de la CENA, car par le passé, en règlement de toutes factures, les chèques sont émis d'une part, par le coordonnateur au budget de la CENA, et d'autre part, quelque soit le montant de la facture, le prestataire peut se faire régler directement par chèque. Mais depuis 2006 et dans la logique d'assurer la nette séparation entre les fonctions de l'ordonnateur et celles du comptable, le ministre en charge des finances a exigé que le compte bancaire de la CENA soit ouvert dans les livres du Receveur Général des Finances (RGF) et fonctionne sous la double signature du Président de la CENA (ordonnateur du budget) et du régisseur (comptable public). Par ailleurs, l'article 26 alinéa 2 et 3 du décret 2007-195 du 20 avril 2007 portant règlement financier de la CENA et son SAP/CENA autorise le Président à ouvrir d'autres comptes dans les livres des banques primaires. Dans ce cas, ces comptes doivent fonctionner sous la double signature de l'ordonnateur (Président de la CENA) et de son délégué (Coordonnateur au budget).

Ces nouvelles dispositions ont sensiblement amélioré la qualité des dépenses de la CENA comme l'indique le tableau n°2 ci-après :

Tableau n°2 : Evolution des budgets prévisionnels et réels de la CENA de 1995 à 2007

(En milliers de francs CFA)

Eléments	1995	1996	1999	2001	2002	2003	2006	2007
Coût Prévisionnel (1)	1 935 064	2 397 175	3 328 852	6 083 279	8 112 201	6 668 200	10 118 390	6 142 484
Coût réel (2)	1 144 947	1 704 115	3 547 262	6 832 780	9 486 729	6 668 200	12 285 786	5 942 560
Ecart (1)-(2)	790 117	690 060	-218 410	-749 501	-552 528	0	-2 167 396	199 924
Taux de réalisation	59,17%	71,09%	106,56%	112,32%	106,18%	100%	121,42%	96,75%

Source : Rapport de la commission des juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin, le relevé du Conseil des Ministres n°25/PR/SGG/Com en date du 22 août 2007 et les rapports d'activités des différentes CENA

Nous constatons à travers l'analyse de ce tableau que les réalisations ont dépassé les prévisions en 1999, 2001 et 2006. Par contre, en 1995, 1996, 2003 et en 2007, les dépenses exécutées n'ont pas franchi la barre des prévisions budgétaires. Il ressort de l'analyse une certaine maîtrise des dépenses

électorales d'une part et des dépassements budgétaires ne s'expliquent guère malgré la consistance du matériel électoral d'autre part.

2. La mise à disposition des fonds

a. Le plan de trésorerie

En principe, le plan de trésorerie est un instrument aux mains des responsables financiers d'une institution pour la gestion efficace de la trésorerie. Mais malheureusement, ce n'est pas le cas pour ce qui est de la CENA. En effet, le plan de trésorerie de la CENA est un instrument de décision et de gestion de la trésorerie exclusivement aux mains de l'ordonnateur. Il est établi par le Président et ne met en exergue que le planning de décaissement des fonds au profit de l'institution. C'est un document à sept colonnes qui se présente comme l'indique le tableau n°3 ci-après :

Tableau n°3 : le canevas du plan de trésorerie de la CENA

Chapitres	Rubriques	Libelle	Périodes	Montant total prévu	Montant demandé	Observations

Source : Rapport d'activité de la CENA

Le plan de la trésorerie de la CENA dans sa contexture actuelle ne met en exergue, ni la situation de la trésorerie établie en fin de période précédente, ni les ressources en provenance des autres partenaires. Il se contente d'afficher prioritairement le montant des encaissements à prévoir (montant demandé). Cette faiblesse rend inutilisable l'outil.

b. Appel de fonds

Le Président de la CENA adresse la demande d'appel de fonds au ministre en charge des Finances. Ce dernier transmet la demande au Directeur Général du Budget. Cet appel de fonds est élaboré par le Président de la CENA en collaboration avec son coordonnateur au budget conformément au tableau n° 4 ci-dessous :

Tableau n°4 : le canevas de l'appel de fonds de la CENA

chapitres	rubriques	Libellés des opérations	Période	Montant prévu	Avances antérieures reçues	Montant demandé	Observations

Source : Rapport d'activité de la CENA

Ce document est adressé sans requérir au préalable le visa du DCF. Il est accompagné d'une lettre (lettre d'appel de fonds) en vue de l'établissement d'un Ordre de Paiement (OP).

Généralement, des réaménagements sont souvent opérés sur les demandes de fonds sollicités par la CENA, conséquence de la non prise en compte des autres paramètres de la trésorerie telles que le fonds de roulement de l'Institution, le solde des avoirs en caisse et en banque au moment de l'appel de fonds. C'est la raison pour laquelle les montants virés ne concordent souvent pas avec les besoins exprimés par la CENA. Aussi, assiste-t-on de ce fait à une lenteur dans le décaissement des fonds au profit de la CENA car des travaux estimatifs sont souvent effectués au niveau de la DGB sur le document de la CENA pour arrêter le montant approximatif des besoins de l'institution. On note ainsi une inadéquation entre le montant demandé et les moyens mis à disposition.

Sur la base de l'OP élaboré, le virement est effectué dans le compte de la CENA ouvert dans les livres du Trésor au service épargne de la DGTCP.

Il faut signaler au passage que l'ouverture de compte de dépôt de la CENA dans les livres du Trésor est une exigence récente. Dans un passé récent, les comptes de la CENA sont ouverts dans les livres des banques privées. Pour les présidentielles de 2006 par exemple, les comptes de la CENA (banque 501 et 502) étaient ouverts dans les livres de la Société Générale des Banques du Bénin (Rapport d'activités de la CENA 2006 page 43)

3. La production des documents de synthèse et la régularisation des ordres de paiement

Conformément aux dispositions de l'article 35 du décret portant régime financier de la CENA et de son SAP/CENA, « A la fin du mandat de la CENA, il est établi un compte de gestion qui comprend : le budget mis en exécution et le budget complémentaire le cas échéant, le compte administratif de l'ordonnateur, le registre « compte de gestion » élaboré par le Régisseur, toutes les pièces justificatives de dépenses et de recettes ». Il faut signaler que le compte administratif est élaboré par l'ordonnateur du budget de la CENA et le compte de gestion par le Régisseur. Le décret fait également obligation au Régisseur de transmettre au Trésor Public au plus tard soixante (60) jours après la fin du mandat de la CENA, son compte de gestion et de déposer aussitôt copie à la Chambre des comptes de la Cour Suprême (article 36 de décret cité ci-dessus). Toutefois, il faut signaler que cette disposition n'a jamais été respectée. A titre d'exemple, le compte de gestion des élections communales et municipales de mars 2008 n'est pas encore déposé jusqu'en septembre 2009 soit dix sept (17) mois après lesdites élections (résultat de nos investigations).

Pour ce qui est de la régularisation de l'ensemble des ordres de paiement qui ont permis de mettre les fonds à la disposition de la CENA, elle incombe au Régisseur à la fin de son mandat. Chaque OP fait l'objet d'une régularisation distincte. Cette procédure rend la tâche fastidieuse et retarde la production des documents de synthèse. Aussi, désorganise-t-elle la comptabilité de caisse et banque dans la mesure où le Régisseur, pour répondre à cette exigence, ne tient plus compte de la chronologie des opérations. Toutefois, on remarque que malgré l'importance des fonds mis à disposition pour la gestion des élections, à une Institution ad' hoc qu'est la CENA, aucun contrôle systématique n'est opéré.

Au regard de tout ce qui précède, quelle est alors la problématique de l'étude ? Et quelle est notre vision de résolution de cette problématique ? Tel sera le contenu de la section suivante.

SECTION 2 : PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE

Dans cette section, nous présentons le ciblage de la problématique (**paragraphe 1**) et la vision globale de résolution de la problématique retenue (**paragraphe 2**).

PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE

Avant de regrouper les problèmes identifiés par centre d'intérêt et de formuler les hypothèses, nous allons d'abord inventorier les atouts et les imperfections de la gestion des crédits budgétaires et des fonds mis à la disposition de la CENA pour l'organisation des élections au Bénin.

Le système et les procédures mis en place pour la gestion des dépenses de la CENA comportent certes des imperfections, mais il regorge aussi de nombreux atouts. Quels sont ces atouts et ces faiblesses ?

I. Inventaire des forces et faiblesses

Les observations issues de nos investigations ont permis de relever aussi bien les atouts que les imperfections dans le processus de la gestion des dépenses publiques liées aux élections en République du Bénin.

A. Inventaire des forces

Au regard des développements précédents, nous constatons que malgré les insuffisances du système électoral béninois, la CENA s'est imposée au fil des ans comme une institution incontournable dans la gestion des élections libres, transparentes et crédible. Cette institution possède des atouts au nombre desquels nous pouvons citer :

- L'existence d'organe autonome avec un personnel propre détaché des autres institutions de la République et placé sous la direction et l'autorité du Président de la CENA ;
- La dotation d'un budget autonome propre composé de dépenses propres et de ressources mises à disposition principalement par le Trésor Public ;

- L'adoption d'un décret portant régime financier et fixant les règles relatives à la saine gestion budgétaire et financière de l'institution ;
- L'élaboration d'un planning des activités, d'un plan de trésorerie, assiette des appels de fonds facilitant les décaissements de fonds par le Trésor Public ;
- Le détachement d'une Délégation du DCF chargé de veiller à la régularité de l'exécution des dépenses de la CENA ;
- La déconcentration effective des fonctions d'ordonnateur, du Délégué du Contrôleur Financier et de Comptable ;
- La tenue de la comptabilité administrative par l'ordonnateur du budget et confection des comptes de gestion par le Régisseur ;
- La volonté affichée des Partenaires Techniques et Financiers d'accompagner le processus électoral du pays ;
- L'inscription au BGE un an avant les élections, de crédits budgétaires pour les élections à venir avec possibilité de report de crédit l'année des élections.

B. Inventaire des faiblesses et des menaces

Dans le fonctionnement de la CENA, on note des faiblesses qui sont susceptibles de compromettre dangereusement l'avenir de l'institution si rien n'est fait. Les sources de dysfonctionnement sont loin d'être exhaustives. Toutefois, nous pouvons citer :

- Le renchérissement du coût des élections du fait notamment de l'établissement des listes électorales et de la délivrance de cartes d'électeurs à chaque élection ;
- L'instabilité de l'institution du fait de son caractère « ad' hoc » ne permettant pas de capitaliser les expériences et nécessitant des dépenses pour l'installation des membres à chaque élection;
- L'installation tardive des membres de la CENA, qui entraîne la précipitation dans la procédure d'exécution des dépenses électorales et

le recours excessif aux procédures dérogatoires d'exécution des dépenses ;

- Le nombre pléthorique de membres et démultiplication des démembrements (Commission Electorale Départementale, Commission Electorale Communale et récemment Commission Electorale d'Arrondissement) avec des incidences financières significatives ;
- Le nombre très élevé des bureaux de vote avec pour corollaire des incidences financières importantes ;
- L'absence de matériel roulant propre et recours à l'option de locations, source de contestations et de protestations ;
- L'absence de magasins appropriés pour la conservation du matériel électoral et acquisition d'autres matériels à chaque élection ;
- La prise de lois électorales à incidences financières significatives et d'une rigidité telle qu'elles limitent les initiatives de réduction des coûts ;
- La polémique sur le concept de « l'autonomie de la CENA » dont la mauvaise compréhension ne facilite toujours pas la collaboration entre tous les maillons de la chaîne ;
- L'inadéquation entre « plan de trésorerie », « appels de fonds » et « ressources mises à disposition » pour la gestion des dépenses électorales ;
- L'absence d'audit systématique des dépenses électorales ;
- La non implication directe des acteurs de la gestion des élections dans la préparation d'un budget autonome des élections discuté en conférence budgétaire et annexé au BGE ;
- La lenteur dans le décaissement des fonds par le Trésor public au profit de la CENA ;
- L'absence de rubrique budgétaire spécifique au niveau du trésor et de la DGB pour l'enregistrement des dépenses de la CENA et impossibilité de connaître quelques années après le coût réel des élections ;
- L'insuffisance de renseignements sur le document d'appel de fonds et la non prise en compte en dégrèvement des dons et autres libéralités des partenaires dans le budget et dans le document d'appel de fonds.

II. Regroupement des problèmes par centres d'intérêts et formulation des problématiques

Tableau n°5 : Regroupement des problèmes par problématique

N°	Centre d'intérêt	Problèmes généraux	Problèmes spécifiques	Libellés de la problématique
1	Préparation du budget et appel de fonds	Polémique sur le budget de la CENA et sur l'affectation des ressources mise à sa disposition pour la gestion des élections	<ul style="list-style-type: none"> - Non sincérité des prévisions budgétaires ; - Non préparation du budget par les vrais acteurs et non discussion dudit budget en conférence budgétaire ; - Excessivité du budget de la CENA ; - Inadéquation entre l'appel de fonds et les moyens mis à disposition. 	La problématique de la dynamisation du budget de la CENA et l'efficacité de l'appel de fonds
2	Procédures d'exécution du budget	Polémique sur la procédure d'exécution des dépenses	<ul style="list-style-type: none"> - Exécution de certaines dépenses par le ministère en charge des Finances ; - Commande tardive du matériel électoral ; - Contestation sur la déconcentration de la délégation du contrôleur financier ; - Recours excessif aux procédures dérogatoires d'exécution des dépenses publiques. 	La problématique de l'amélioration des procédures d'exécution des dépenses de la CENA
3	Trésorerie et appel de fonds	Gestion non optimale de la trésorerie de la CENA	<ul style="list-style-type: none"> - Lenteur dans le décaissement des fonds au profit de la CENA ; - Non respect du plan de trésorerie. 	Problématique de la gestion optimale de trésorerie de la CENA
4	Elaboration des documents de synthèse et contrôle de l'exécution des dépenses	Insuffisance du contrôle des dépenses électorales	<ul style="list-style-type: none"> - Régularisation tardive des ordres de paiement ; - Non respect du délai de dépôt des comptes de gestion et du compte administratif ; - Absence du contrôle systématique des dépenses électorales. 	La problématique de l'efficacité du contrôle des dépenses de la CENA

Source : Les résultats de nos investigations

III. Choix de la problématique de l'étude et justification du thème retenu

A. choix de la problématique de l'étude

Les problèmes identifiés lors de l'état des lieux et regroupés par centres d'intérêts laissent apparaître quatre (04) différentes problématiques importantes dans le domaine de la gestion optimale des dépenses publiques exécutées par la CENA auxquelles il importe de faire résolument face afin d'améliorer la gestion budgétaire et financière de l'institution. On peut donc distinguer :

- La problématique de la dynamisation du budget de la CENA et de l'efficacité de l'appel de fonds ;
- La problématique de l'amélioration des procédures d'exécution des dépenses de la CENA ;
- La problématique de la gestion optimale de la trésorerie de la CENA ;
- La problématique de l'efficacité du contrôle des dépenses de la CENA.

En ce qui concerne **la problématique de l'efficacité du contrôle des dépenses de la CENA**, elle a fait l'objet de multiples préoccupations. Les dispositions légales nouvelles ont été prises dans ce sens. Le décret 2007-195 du 20 avril 2007 portant règlement financier de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) et de son Secrétariat Administratif Permanent (SAP/CENA) a vu juste en consacrant les articles 17, 20, 22, 23, 36 et 37 à cette préoccupation. C'est dans ce même sens que le contrôle a priori a été renforcé par la déconcentration et le détachement d'une délégation du contrôle financier dont le visa conditionne le dénouement heureux de tout acte à caractère financier. Malgré cette exigence, à la nomination d'un DCF par le MEF, son détachement n'a pas recueilli l'accord des membres de la CENA qui, ont très tôt, affirmé que « c'est une volonté manifeste du MEF de bloquer le processus électoral et d'arracher à la CENA son autonomie de gestion. De ce fait, la CENA court selon eux, un grand risque d'être une institution à ordre et une caisse de résonance des pouvoirs publics ». Dans son arrêt en date du 5 Mai 2008 dans l'affaire Jeannot Mathieu AGBOTON, la Cour Suprême du Bénin a levé cette

équivoque en déclarant : « la nomination par le MEF et la mise à disposition du Président de la CENA d'un DCF ne saurait remettre en cause cette autonomie de gestion en ce sens que ce personnel financier mis à sa disposition relève, dès lors, de son autorité, doit recevoir les ordres de la CENA et exécuter les décisions de la CENA, dans le respect des dispositions des lois électorales, du règlement intérieur et du règlement financier de la CENA ». La cour déclare enfin que la présence d'un DCF pour contrôler l'exécution des dépenses publiques est un impératif auquel aucune institution de la République ne saurait se soustraire. Aussi, faudra t-il souligner que les vérifications effectuées par l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'audit du système électoral fait par la commission de juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin ont mis à nu les contres performances du système.

De tout ce qui précède, il nous semble que cette problématique a un début de solution qu'il faut d'abord expérimenter sur quelques élections.

Quant à **la problématique relative à l'amélioration des procédures d'exécution des dépenses de la CENA**, il ne nous a pas semblé important de nous pencher sur elle car elle n'est pas différente des procédures d'exécution des dépenses publiques en vigueur au Bénin notamment la procédure normale et la procédure exceptionnelle de la régie d'avance. Aussi, existe-t-il un bon nombre d'études tant au niveau des cadres de la DGB que des élèves en fin de cycle de l'Ecole Nationale Administration et de Magistrature (ENAM) qui, tous, visent autant que possible son amélioration et sa simplification. Il en est de même de **la problématique de la gestion optimale de la trésorerie de la CENA**.

La problématique relative à la dynamisation du budget de la CENA et à l'efficacité de l'appel de fonds nous semble plus importante. En effet, si le budget de la CENA était élaboré suivant les règles de l'art, par des acteurs chargés de sa mise en œuvre, si les prévisions contenues dans les documents budgétaires de la CENA sont sincères puis discutées en conférence budgétaire et annexées au BGE, il n'y a pas de raison que sa validation et sa notification

soient refusées par le Ministre en charge des finances. De même, si les besoins exprimés par la CENA et les moyens sollicités par elle sont tels qu'ils facilitent la bonne gestion de la trésorerie de l'Etat en évitant de constituer des fonds oisifs au moment où le Trésor Public en manque d'une part et d'autre part si les ressources externes sont prises en compte et venaient en dégression des moyens sollicités, il n'y a pas de raisons que le MEF retarde ou s'oppose aux virements au profit de la CENA.

De tout ce qui précède, notre problématique sera axée sur ***la rationalisation des dépenses de la CENA qui vise à mettre en exergue la dynamisation du budget de la CENA et l'efficacité de l'appel de fonds.***

En effet, ce problème est à notre avis important au regard du caractère exceptionnel des dépenses électorales qui doivent être payées, sans délai, pour faciliter la gestion des élections.

Dans la logique consistant à inscrire l'étude de notre problématique dans le contexte qui vient d'être décrit, limiterons aux élections législatives et présidentielles dans la mesure où ces deux élections dites « élections politiques » s'organisent dans les mêmes circonscriptions électorales. Par contre les élections communales et municipales qui permettent d'élire plusieurs représentants sont qualifiées « d'élections administratives ». Ces dernières ont des circonscriptions électorales beaucoup plus décentralisées.

De tout ce qui précède, il s'agit pour nous de dégager les mauvaises pratiques qui ont cours actuellement dans le domaine de la gestion des dépenses de la CENA, d'évaluer leur incidence sur les finances publiques et enfin de préconiser des solutions devant permettre d'atténuer les polémiques qui caractérisent les rapports de la CENA avec le MEF à chaque élection.

B. Spécification de la problématique

La problématique choisie se libelle comme suit : « ***La dynamisation du budget de la CENA et l'efficacité de l'appel de fonds*** ».

Cette problématique se rapporte à un problème général qui est la polémique récurrente sur le budget de la CENA et sur les ressources mises à sa disposition pour la gestion des élections. Elle regroupe les problèmes spécifiques ci-après :

- La non sincérité des prévisions budgétaires ;
- La non préparation du budget par les vrais acteurs et la non discussion dudit budget en conférence budgétaire ;
- L'excessivité du budget de la CENA ;
- L'inadéquation entre l'appel de fonds et les moyens mis à disposition ;

La problématique retenue regroupe donc quatre (4) problèmes spécifiques. Toutefois, nous n'avons pas la prétention, dans le cadre de cette étude, de les résoudre tous à la fois. C'est pour cette raison que nous ferons un choix rationnel pour limiter le champ de l'étude à trois (3) problèmes spécifiques.

Aussi, pensons-nous que le problème spécifique lié à « la non préparation du budget de la CENA par les vrais acteurs et à la non discussion dudit budget en conférence budgétaire » ne peut pas faire l'objet de notre étude puisque la solution à ce problème sera prise en compte dans la solution du problème spécifique lié à « la non sincérité des prévisions budgétaires ».

C'est fort de ce qui précède, que nous formulons le thème de notre mémoire comme suit : « ***Problématique de la gestion optimale des dépenses publiques liées aux élections présidentielles et législatives au Bénin : cas de la CENA*** ».

Une fois la problématique choisie et spécifiée, nous aborderons la vision globale pouvant permettre l'analyse et la résolution des problèmes spécifiques, donc du problème général.

PARAGRAPHE 2 : LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE

Nous déterminerons d'abord la vision globale de résolution de la problématique et ensuite, nous aborderons la démarche à suivre pour sa résolution.

I. La vision globale de résolution de la problématique choisie

Rappelons à nouveau que la problématique de notre étude se rapporte à un problème général qui est « **la polémique récurrente sur le budget de la CENA et sur l'affectation des ressources mises à sa disposition pour la gestion des élections** ». Celle-ci regroupe les problèmes spécifiques suivants :

Le problème spécifique n°1 est relatif à « **la non sincérité des prévisions budgétaires** ». Cette insuffisance notoire de l'inscription des crédits au budget de la CENA suscite des polémiques et instaure une ambiance tendue entre le pourvoyeur des ressources de la CENA (le ministère en charge des finances) et le bureau de la CENA. Cette situation peut amener à s'interroger sur les méthodes de prévisions budgétaires des dépenses de la CENA aussi bien par le ministère en charge des finances que par le bureau de la CENA.

La résolution de ce problème se fera par la recherche des voies et moyens pour dynamiser les méthodes de prévisions des dépenses électorales dans une optique de proposition de solution en vue de rendre efficace les outils de prévisions et la procédure d'élaboration d'un budget sincère, instaurant un climat de confiance entre tous les maillons de la chaîne des élections.

Pour ce qui est du problème n°2 relatif à « **l'excessivité du budget de la CENA** », il faut noter que très souvent les lois électorales sont votées à quelques mois des élections, souvent après l'adoption du BGE dans lequel est inscrit le budget des élections à venir. Ces lois novatrices et rigides créent de nouvelles charges pour l'Etat. Ces insuffisances peuvent amener à s'interroger sur l'incidence financière et sur la rigidité de nos lois électorales.

La résolution de ce problème passe par l'élaboration des lois électorales simples, souples et moins onéreuses pour le contribuable béninois.

Le problème spécifique n°3 est relatif à « **l'inadéquation entre l'appel de fonds et les moyens mis à disposition** ». En effet, les documents d'appel de fonds sont élaborés par l'ordonnateur du budget de la CENA qui n'est pas sensé

connaître à tout instant le solde réel des avoirs en caisse et en banque et qui n'intègre pas dans l'appel de fonds, les dons des partenaires et le niveau de consommation des crédits inscrits au budget. Ces insuffisances retardent les virements au profit de la CENA car les cadres de la DGB font des estimations sur ce qui peut être l'incidence des autres paramètres sur le montant sollicité avant de déterminer le montant à virer.

La résolution de ce problème passe par l'intégration dans le document d'appel de fonds de tous les paramètres de la gestion de la trésorerie des organismes publics d'une part et d'autre part la confection de ce document par les acteurs capables de fournir les renseignements utiles.

II. Démarche de résolution de la problématique retenue

Pour résoudre les problèmes identifiés, nous avons adopté une démarche en dix (10) étapes à savoir :

- la fixation des objectifs ;
- la formulation des hypothèses ;
- la construction du tableau de bord ;
- le point des connaissances antérieures ;
- le choix de l'outil d'analyse ;
- le choix de l'outil de mobilisation des données ;
- la mobilisation des données ;
- la formulation du diagnostic ;
- les approches de solutions ;
- les conditions de leur mise en œuvre.

CHAPITRE DEUXIEME :
DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX SUGGESTIONS
POUR UNE GESTION OPTIMALE DES DEPENSES
PUBLIQUES LIEES AUX ELECTIONS LEGISLATIVES ET
PRESIDENTIELLES AU BENIN

Il est question ici d'un bref énoncé de la démarche méthodologique que nous envisagerons suivre pour résoudre la problématique en étude. Dans un premier temps, nous fixerons des objectifs de résolution pour chaque niveau d'analyse, par la suite, nous dégagerons les causes supposées être à la base de nos différents problèmes, la plus plausible afin de formuler les hypothèses. Enfin, nous utiliserons une méthodologie de travail à double dimensions pour mieux expliquer les problèmes identifiés afin de déceler les éléments de diagnostic qui s'y rattachent. Il nous est donc plus facile d'apporter des solutions aux problèmes et de fixer les conditions de leur mise en œuvre.

SECTION 1 : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE **DE L'ETUDE**

Ici nous allons d'abord fixer les objectifs, formuler les hypothèses et faire le point des contributions antérieures à la résolution des problèmes, ensuite, nous fixerons les grandes approches empiriques et théoriques qui nous permettront de collecter et d'analyser les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE **DE LITTERATURE**

Dans ce paragraphe, nous allons exposer les objectifs de l'étude (I) et ensuite les causes plausibles des différents problèmes identifiés (II).

I. Objectifs de l'étude

La démarche adoptée pour la résolution des problèmes ciblés peut être synthétisée dans le tableau n°6 ci - après qui fait l'état des objectifs de l'étude.

Tableau n° 6 : Les objectifs de l'étude

Niveau d'analyse	Problèmes en étude	Objectifs de l'étude
Niveau général	la polémique récurrente sur le budget de la CENA et sur l'affectation des ressources mises à sa disposition pour la gestion des élections.	Contribuer à la rationalisation des dépenses publiques liées aux élections présidentielles et législatives.
Niveau spécifique	La non sincérité des prévisions budgétaires.	Proposer des méthodes de prévisibilité des dépenses électorales dans une logique de dynamisation du budget des élections au Bénin.
	L'excessivité du budget.	Contribuer à l'éradication des facteurs qui gonflent le budget des élections.
	L'inadéquation entre l'appel de fonds et les moyens mis à disposition.	Proposer un outil d'appel de fonds qui intègre tous les éléments d'une gestion optimale de la trésorerie de la CENA.

Source : Résultat de nos investigations

II. Hypothèses de travail

Avant de formuler les hypothèses de travail, il nous paraît nécessaire d'évoquer les causes plausibles qui sont à la base de la polémique récurrente qui caractérise les relations entre le MEF et la CENA pour l'organisation des élections.

A. Causes supposées être à la base du problème de non sincérité des prévisions budgétaires

La prévision des emplois des biens et services et de la rémunération des acteurs intervenants dans la gestion des élections au Bénin sont les composantes essentielles du budget des élections en général et celui du budget de la CENA en particulier.

En effet, lorsque les prévisions sont objectives, elles s'imposent à tous. Dans le cas inverse, elles ne facilitent guère la collaboration des acteurs intervenant dans la chaîne des dépenses électorales. L'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses nous semble être la cause principale de cette irrégularité. Mais à cela, il faut aussi ajouter l'incidence des lois électorales sur le budget de la CENA.

En effet, l'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales s'explique à deux (2) niveaux. Premièrement au niveau des cadres de la DGB, il faut souligner que les provisions constituées pour les élections sont réalisées au pifomètre en reconduisant de façon systématique le montant des prévisions ou des réalisations des dépenses des élections précédentes au mépris du principe selon lequel : « Les dépenses électorales sont des dépenses de souveraineté et elles doivent être entièrement couvertes par le budget national ». Les méthodes de prévisibilité des dépenses électorales doivent tenir compte des éléments essentiels à savoir : la quantité du matériel électoral nécessaire et indispensable, le reste du matériel électoral existant et par déduction, la quantité de matériel à acquérir ou à prêter, le coût de fonctionnement de la CENA et de ces démembrements et les autres frais

inhérents à la gestion des élections. Le tableau n°7 ci-après explique au mieux la reconduction systématique des prévisions des dépenses électorales au niveau de la DGB.

Tableau n° 7 : Montants prévisionnels des dépenses électorales de tous les organes et institutions intervenant dans la gestion des élections au Bénin

Années	2001	2002	2007	2008
Coût prévisionnel (En milliers de FCFA)	6 700 000	6 700 000	7 440 000	7 500 000

Source : Budget Général de l'Etat Gestion 2001, 2002, 2007 et 2008

Il se dégage de ce tableau que c'est le montant des prévisions des dépenses pour les présidentielles de 2001 qui a été reconduit systématiquement comme prévision de dépenses des communales et municipales de 2002. Il en est de même pour les élections de 2008 où les prévisions des législatives de 2007 ont été légèrement augmentées. Or le budget alloué à tous les organes et institutions de la République intervenant dans les élections communales et municipales de 2008 s'est élevé à 7 962 077 254 FCFA (rapport de la DGB).

Au niveau de la CENA, sachant pertinemment que quelle que soit la sincérité des prévisions de l'institution, le budget proposé va sans doute subir des ajustements à la baisse par le ministère en charge des finances, ces membres surévaluent à l'avance leur prévision de telle sorte que les autorisations accordées permettent l'accomplissement des missions. A titre d'exemple, les prévisions initiales (budgets adoptés par la CENA) pour les législatives de 2003 et 2007 s'élèvent respectivement à 9.727.800.000 F CFA et 8.900.390.750 FCFA alors que les budgets retenus (budgets alloués par le MEF) sont de 6 668 200 000 F CFA et 6 142 484 000 F CFA.

En ce qui concerne les lois électorales, elles sont souvent adoptées quelques mois avant les élections et généralement au cours de l'exécution du Budget Général de l'Etat dans lequel sont autorisées les dépenses relatives à la couverture desdites dépenses électorales. Or, les provisions constituées par le ministère en charge des finances sont réalisées sur la base des lois existantes

au moment de l'élaboration du Budget Général de l'Etat. Ces lois, très rigides, limitent des initiatives de réduction des coûts en raison des innovations qu'elles comportent. A titre illustratif, nous pouvons évoquer la loi n° 2005 - 14 du 28 juillet 2005 portant règles générales pour les élections en Républiques du Bénin qui prévoit un bureau de vote pour 300 électeurs au lieu de 500 électeurs prévu dans l'ancienne loi. Nous pouvons aussi mettre en exergue la démultiplication des démembrements de la CENA qui est passé de deux (2) échelons (CED, CEL) à trois (3) échelons (CED, CEC et CEA) sans que les effectifs de chaque démembrement soient réduits. Ces innovations comportent des incidences financières pour le contribuable béninois.

B. Causes supposées être à la base du problème de l'excessivité du budget de la CENA

Le budget de la CENA est excessif. Le gonflement du budget s'explique par trois raisons essentielles à savoir :

- l'inscription sur les listes électorales ;
- la démultiplication des démembrements de la CENA ;
- le nombre élevé des bureaux de vote ;
- les pertes et vols de matériel électoral.

En ce qui concerne l'inscription sur les listes électorales, elle se réalise à chaque élection et fait intervenir un nombre important d'acteurs. Cette opération nécessite des frais énormes relatifs à la confection des cartes d'électeurs, à la formation des agents recenseurs, au paiement des perdiems aux agents recenseurs et se réalise sur toute l'étendue du territoire national, dans tous les villes, villages et hameaux du pays.

S'agissant de la composition des membres de la CENA et de ses démembrements, elle est caractérisée par un pléthore d'effectif comme l'indique le tableau n°8 ci après :

Tableau n° 8 : Effectif des membres de la CENA et de ses démembrements de 1995 à 2007

Eléments	1995	1996	1999	2001	2003	2006	2007
CENA	17	17	23	25	25	25	25
CED	54	54	108	132	132	132	132
CEL/CEC	126	126	563	877	877	573	573
CEA	-	-	-	-	-	3425	2180
Total	197	197	694	1034	1034	4155	2910

Source : les différents rapports d'activité de la CENA et les différentes lois électorales

Il résulte de ce tableau que le pléthore de l'effectif de la CENA, résulte aussi bien de sa composition que de la démultiplication de ses démembrements et de l'effectif desdits démembrements.

En effet, la composition est passée de 17 membres en 1995 à 25 à partir de 2001 sans que cette augmentation ne soit justifiée par aucun souci d'efficacité. A partir de 2006, l'on assiste à une démultiplication des démembrements de la CENA. Jusqu'en 2006 celle-ci ne comportait que 2 échelons, à savoir, les Commissions Electorales Départementales (CED) et les Commissions Electorales Locales (CEL). A partir de 2006, la CENA comportera 3 échelons de démembrement que sont : les Commissions Electorales Départementales, les Commissions Electorales Communales (CEC) et les Commissions Electorales d'Arrondissement (CEA).

Il faut signaler qu'en Afrique du Sud, au Botswana et au Ghana, pour éviter d'engloutir des sommes importantes dans les élections, les commissions électorales, organe permanent chargé d'organiser toutes les élections, ne comptent que cinq (5) membres (Rapport de la commission des juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin page 7 et suivantes).

Il convient de retenir aussi que c'est à partir de 2003, que nous avons assisté à une démultiplication des CEL. Les CEL qui, au départ, étaient installées au niveau des circonscriptions électorales sont passés à soixante dix sept (77).

Chaque commune abrite désormais une CEL qui est désormais dénommée CEC.

S'agissant des bureaux de vote, au départ, il est créé un bureau de vote pour cinq cent (500) électeurs. Ce nombre est réduit à trois cent (300) électeurs par bureau de vote. Or il faut un minimum de trois (3) agents pour animer un bureau de vote. Cette situation a augmenté exagérément le nombre d'intervenants directs au niveau des bureaux de vote avec un lourd tribut pour le contribuable béninois.

En ce qui concerne les vols et pertes de matériel électoral, il signale qu'il est généralement collecté après le paiement des primes des agents électoraux dont, certains de mauvaise foi, confondent le patrimoine national avec leur propriété privée. Aussi, après la collecte, le matériel est-il entreposé dans des magasins inappropriés. C'est autant de raisons qui justifient l'acquisition du matériel à chaque scrutin et par ricochet gonfle le coût des élections.

C. Causes supposées être à la base du problème de l'inadéquation entre appel de fonds et moyens mis à disposition

Un appel de fonds objectif présente des éléments qui permettent de déterminer le montant exact des ressources dont la structure a besoin pour la mise en œuvre des objectifs déterminés. Malheureusement, cela n'est pas le cas du fait de la mauvaise compréhension de concept de « l'autonomie de la CENA ». A cela, il faut ajouter le défaut de collaboration des acteurs de la chaîne des dépenses de la CENA.

En effet, l'autonomie accordée à la CENA est comprise par les différentes CENA qui se sont succédées comme une situation qui contraint le ministère en charge des finances à mettre à disposition de la CENA des ressources dont elle a besoin pour la gestion des élections sans se préoccuper de l'orthodoxie financière applicable en matière des finances publiques. Pour la CENA, l'autonomie acquise aux termes des dispositions des différentes lois électorales est la contre partie du régime démocratique librement choisi par le peuple

béninois. Cette indépendance n'oblige pas la CENA à rendre compte à l'exécutif. C'est la raison pour laquelle, elle ne se soucie guère de fournir les autres renseignements et se précipite pour réclamer les ressources financières dont elle a besoin pour les périodes à venir. Or la notion d'autonomie concédée à la CENA s'entend de l'exécution de son budget qui relève de l'exclusive compétence de son Président et de ses collaborateurs. Toutefois, elle n'exonère pas la CENA du respect des règles de l'orthodoxie financière en matière des finances publiques.

Il faut souligner qu'un bon document d'appel de fonds doit renseigner prioritairement sur les éléments de la trésorerie à savoir : le besoin de la structure pour la période à venir, le niveau d'exécution des dépenses à sa date de présentation, la trésorerie existante au moment de son élaboration, le montant des dettes et créances en instance, les apports des autres partenaires et par déduction le montant à accorder. C'est là aussi qu'intervient la nécessité de la collaboration des agents de la chaîne d'exécution des dépenses de la CENA. Ce qui n'est malheureusement pas le cas. L'appel de fonds de la CENA est élaboré par le Président sans le concours des autres acteurs.

Nous avons consigné dans le tableau n°9, l'ensemble des causes que nous avons estimées être à la base des problèmes identifiés lors de l'état des lieux. La cause que nous avons jugée la plus plausible dans chaque cas constitue l'élément cause de notre hypothèse.

Tableau 9 : Point des causes supposées liées aux problèmes en étude

NIVEAU D'ANALYSE	PROBLEMES	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES
G E N E R A L	la polémique récurrente sur le budget de la CENA et sur l'affectation des ressources mises à sa disposition pour la gestion des élections.	-	-
S P E C I F I Q U E	La non sincérité des prévisions budgétaires.	les lois électorales novatrices et à incidence financière significative	-
		l'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales	Retenue
	L'excessivité du budget.	L'inscription sur les listes électorales à chaque compétition électorale	Retenue
		La démultiplication des démembrements de la CENA	-
		Le nombre élevé des bureaux de vote,	-
		Les pertes et vols du matériel électoral.	-
	L'inadéquation entre l'appel de fonds et les moyens mis à disposition.	La mauvaise interprétation du concept de « l'autonomie de la CENA »	Retenue
		Le défaut de collaboration entre l'ordonnateur et les autres acteurs de la chaîne des dépenses notamment le Régisseur	-

Source : Résultats de nos investigations

D. Point des hypothèses de l'étude

Au vu des développements précédents, nous pouvons résumer les hypothèses de l'étude comme suit :

1. Hypothèse 1

L'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales expliquerait la non sincérité des prévisions budgétaires des dépenses de la CENA.

2. Hypothèse 2

L'inscription sur les listes électorales à chaque compétition électorale, serait un élément qui gonfle le budget de la CENA.

3. Hypothèse 3

La mauvaise compréhension du concept de « l'autonomie de la CENA » serait source de l'inadéquation observée entre l'appel de fonds et les moyens mis à disposition par le ministère en charge des finances pour la gestion des élections.

II. Synthèse des préoccupations

Le tableau suivant, permet d'avoir une vue synoptique des problèmes identifiés et regroupés par centres d'intérêt, les objectifs que nous nous sommes fixés, les causes plausibles qui sont à la base des problèmes soulevés et enfin les hypothèses formulées.

Tableau 10 : Tableau de bord de l'étude

NIVEAU D'ANALYSE	PROBLEMES	OBJECTIFS	CAUSES SUPPOSEES	HYPOTHESES	
G E N E R A L	<u>Problème général</u> la polémique récurrente sur le budget de la CENA et sur l'affectation des ressources mises à sa disposition pour la gestion des élections.	<u>Objectif général</u> Contribuer à la rationalisation des dépenses publiques liées aux élections présidentielles et législatives.	-	-	
	S P E C I F I Q U E	<u>Problème spécifique 1</u> La non sincérité des prévisions budgétaires.	<u>Objectif spécifique 1</u> Proposer des méthodes de prévisibilité des dépenses électorales dans une logique de dynamisation du budget des élections au Bénin.	<u>Cause spécifique 1</u> Les lois électorales novatrices et à incidence financière significative et l'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales	<u>Hypothèse 1</u> L'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales expliquerait la non sincérité des prévisions budgétaires des dépenses de la CENA.
		<u>Problème spécifique 2</u> L'excessivité du budget.	<u>Objectif spécifique 2</u> Contribuer à l'éradication des facteurs qui gonflent le budget des élections.	<u>Cause spécifique 2</u> L'inscription sur les listes électorales à chaque compétition électorale, la démultiplication des démembrements de la CENA, le nombre élevé des bureaux de vote et les pertes et vols du matériel électoral	<u>Hypothèse 2</u> L'inscription sur les listes électorales à chaque compétition électorale, serait un élément qui gonfle le budget de la CENA.
<u>Problème spécifique 3</u> L'inadéquation entre l'appel de fonds et les moyens mis à disposition.		<u>Objectif spécifique 3</u> Proposer un outil d'appel de fonds qui intègre tous les éléments d'une gestion optimale de la trésorerie de la CENA.	<u>Cause spécifique 3</u> La mauvaise interprétation du concept de « l'autonomie de la CENA » et le défaut de collaboration entre l'ordonnateur et les autres acteurs de la chaîne des dépenses notamment le Régisseur	<u>Hypothèse 3</u> La mauvaise compréhension du concept de « l'autonomie de la CENA » serait la source de l'inadéquation observée entre l'appel de fonds et les moyens mis à disposition par le ministère en charge des finances pour la gestion des élections.	

Source : Résultats de nos investigations

III. Revue de littérature

Il s'agit de faire le point des connaissances sur les problèmes spécifiques identifiés

A. Point des connaissances sur le problème spécifique 1

Les méthodes de prévision des dépenses de la CENA s'apparentent à celles retenues pour les collectivités locales décentralisées notamment en ce qui concerne la prévision des dépenses de personnel et celle du matériel.

En effet, pour prévoir les dépenses de personnel, « il faut tenir compte de l'effectif des agents, leur qualification, ce qui permet de déterminer les indices à attribuer à l'agent et de déterminer le salaire indiciaire mensuel et annuel auquel on ajoute les primes et indemnités diverses ». Dans le cas de la CENA, il ne s'agit nullement pas de salaire, mais plutôt des primes et indemnités diverses. Dans ce cas, il faut simplement tenir compte de l'effectif des acteurs (directs et indirects) auquel on applique le montant de primes et indemnités diverses contenues dans le décret portant fixation de la rémunération des agents de la CENA et de ses démembrements. Ainsi, pour que les prévisions soient sincères, il faudrait que la norme juridique qui a servi de base à l'élaboration du budget soit celle qui est en vigueur au moment de l'exécution ou tout au moins que les dispositions de la nouvelle ne bouleversent pas l'économie de l'ancienne.

S'agissant des dépenses de matériel (fournitures, matériel électoral, les consommables informatiques, les divers équipements, etc), « il faut déterminer le nombre à acquérir auquel on applique le prix coûtant tel que prévu dans le référentiel des prix officiels ou la mercuriale des prix. En l'absence de ce document, il faut tenir compte du prix coûtant sur le marché auquel on ajoute un forfait pour tenir compte de l'effet de l'inflation ».

Une fois que ces deux principes élémentaires sont acceptés et respectés, il n'y a pas de raison que le budget de la CENA soit fantaisiste et subisse de ce fait des ajustements drastiques au niveau du MEF.

B. Point des connaissances sur le problème spécifique 2

L'excessivité des sommes publiques englouties pour l'organisation des élections a fait dans le passé l'objet de multiples préoccupations. Sylvestre DJOUAMON, dans son article intitulé : « Présidentielles 2006 : le Bénin à la recherche de 32 milliards de francs CFA » écrit : « Le budget prévisionnel de la Commission Electorale Nationale Autonome et des structures satellites concernées par l'organisation des élections présidentielles béninoises s'élève à près de 32 milliards de francs CFA, soit une augmentation de 22 milliards depuis le scrutin de 2001 ». Sylvestre DJOUAMON poursuit en affirmant « qu'il est important de noter que le coût des élections, qui intègre les besoins de chacune des organisations impliquées, connaît depuis l'avènement du renouveau démocratique une évolution ascendante spectaculaire ». Le même auteur souligne que « Sans parler des élections législatives et municipales, le coût des élections présidentielles était déjà passé de 3,2 milliards en 1996 à plus de 9,7 milliards en 2001 soit un accroissement de 204% ». Le même auteur synthétise en déclarant que « le cadre de la préparation des élections présidentielles de 2006, la synthèse des budgets prévisionnels des ministères et institutions de l'Etat impliqués dans l'organisation fait état d'un coût global de 31,7 milliards ». Il conclut enfin en déclarant que « l'organisation des élections est devenue une filière efficace pour l'enrichissement rapide. Nombreux sont ceux qui veulent en profiter. Gens de pouvoir, députés, tous les intéressés peuvent s'entendre sur le dos du peuple ». Dans le même ordre d'idées, le Secrétaire Général du Gouvernement, dans l'extrait du compte rendu du Conseil des Ministres n° 25/PR/SGG/Com en date du 22 août 2007, fait savoir que « la culture de l'enrichissement sans cause qui caractérise les élections béninoises ces dernières années, les nominations à la CENA n'étant plus généralement recherchées pour des raisons purement patriotiques ou simplement politiques mais plutôt pour des motivations politico-financières ». Dans le même compte rendu, le Conseil des Ministres est favorable à une revue du cadre institutionnel des élections au Bénin. Cette revue, poursuit le Conseil des Ministres concernera : « la loi électorale dont la rigidité limite des initiatives de réductions des coûts en raison du pléthore d'effectifs qui caractérise le dispositif de la

CENA, de ses démembrements, des ministères et des autres institutions impliquées dans le processus électoral ; le recentrage du concept de l'autonomie de la CENA dont la mauvaise compréhension n'a pas aidé à l'harmonie des relations entre celle-ci et le Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances ; le recentrage des membres de la CENA sur le rôle noble et premier d'organisation technique des élections, etc »

El HADJ MBODJ, professeur à la faculté de droit de l'Université de Dakar, Membre de l'Observatoire Nationale des Elections au Sénégal, dans son article intitulé « le financement de la vie politique » s'interroge sur le coût des élections dans les pays en développement en affirmant que : « Le coût des élections dans les pays en développement soulève des interrogations légitimes sur l'utilisation optimale qui devrait être faite des ressources nationales. Est-il en effet légitime que des sommes colossales soient dépensées dans un contexte général de pauvreté et de rareté des ressources, pour faire élire un candidat alors que les demandes sociales adressées à l'Etat ne cessent de s'accroître ?

C. Point des connaissances sur le problème spécifique 3

Dans son ouvrage intitulé « Finances publiques : problèmes généraux et droit budgétaire et financier » Loïc PHILIP écrit à propos du concept de l'autonomie financière ce qui suit : « La constitution, ou la loi reconnaît à certaines collectivités ou organismes une autonomie financière par rapport à l'Etat. Cela signifie que leurs dépenses et leurs recettes ne figurent pas dans la loi de finances et ne sont, par conséquent, pas soumises à l'autorisation du parlement. Ces collectivités ou organismes ont leurs propres dépenses et recettes et leurs propres organes délibératifs et exécutifs qui se chargent de la préparation, du vote et de l'exécution de leurs budgets ou comptes ». Ce même auteur clarifie en faisant remarquer que : « Cette autonomie financière ne signifie pas qu'il n'y a plus aucun lien financier entre ces organes et l'Etat ». Il complète en affirmant qu' « En pratique, l'autonomie est rarement totale. L'Etat contribue très souvent au financement de ces organismes. Soit, il les autorise à prélever des impôts, ... soit, il leur verse une aide financière et le montant de cette subvention devra

figurer dans la loi de finances. ... l'Etat conserve souvent un contrôle étroit sur certaines dépenses des organismes autonomes. Enfin, les finances des organismes autonomes se trouvent soumises à un contrôle au niveau central (Ministère de l'Economie et des Finances, cour des comptes, parlement). L'autonomie financière ne signifie pas que tous les organismes qui en bénéficient se trouvent soumis au même régime juridique financier. ... le régime financier varie sensiblement selon que l'organisme dispose, ou non, d'un véritable budget et selon que ses dépenses et ses recettes sont, ou non, exécutées par un comptable public. Dans le premier cas (existence d'un budget), s'applique les règles budgétaires classiques : annualité, unité, universalité, spécialité des crédits, non affectation des recettes. Dans le second cas (existence d'un comptable public), s'appliquent le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables et la règle de l'unité de trésorerie.

Abordant dans le même sens, Raymond Muzellec, dans son ouvrage intitulé « Finances publiques », trouve que « Deux points de vue s'affrontent : il y a autonomie financière si les collectivités ont le pouvoir d'affecter, d'utiliser leurs ressources, pour d'autres elle n'existe que si elles disposent également de la prérogative de les déterminer, de les créer ».

PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Dans cette partie de notre étude, nous essayerons de fixer les grandes approches empiriques et théoriques qui nous permettront de collecter et d'analyser les données destinées à faciliter la vérification des hypothèses.

I. Approche empirique de l'étude

La dimension empirique de l'étude nous permettra de fixer la méthode d'enquête à adopter à travers les outils de mobilisation, de dépouillement et de présentation des données. L'objectif principal demeure ici de collecter les données nécessaires et de les analyser afin de tester la validité des hypothèses.

A. Identification de la population mère

Il est vrai que les entretiens avec les agents de la DGB plus précisément de la DEB, du SAP/CENA ainsi qu'avec d'autres personnalités de la société civile nous ont facilité la tâche dans la réalisation de notre travail. Mais, nous avons aussi jugé utile d'orienter nos enquêtes vers certaines personnes ressources ayant siégé à la CENA ; ce qui nous permettra d'avoir des jugements plus objectifs sur certains aspects du sujet pour une meilleure validation de nos hypothèses.

1. L'échantillonnage

L'échantillonnage a été réalisé selon la nature de chaque problème spécifique et sur la base des personnes pouvant être concernées.

- **Pour les problèmes spécifiques n°1 et n°2**

Le choix des enquêtés s'est fait au sein de la DGB, principalement au niveau du Service des Dépenses Courantes Non Réparties (SDCNR) et du Service de l'Ordonnancement et de la Comptabilité Administrative (SOCA), lesquels sont mieux impliqués dans le processus du traitement des dépenses de la CENA. Nous avons choisi dix (10) agents dont quatre (4) au niveau du SDCNR quatre (4) au niveau de la SOCA et deux (2) au niveau de DPB.

- **Pour les problèmes spécifiques n°3**

Nous avons choisi dix (10) personnes ressources dont six (6) étaient les personnes impliquées directement ou indirectement dans la gestion des ressources financières allouées par le MEF à la CENA dans le cadre de l'organisation des élections et quatre (4) personnalités ayant côtoyés les Présidents des CENA dans l'exécution des dépenses électorales.

2. Technique de collecte des données

Le dépouillement a été manuel pour toutes les données recueillies. Nous avons noté par la suite quelques difficultés.

a. Collecte et présentation

Les enquêtes sont réalisées sur la base de deux guides d'entretien :

- Le premier concerne les problèmes spécifique n°1 et n°2 et est adressé aux agents de la DGB ;
- Le second concerne le problème spécifique n°3 et est adressée au régisseur de la CENA et à ses assistants dont la plupart sont les agents de la DGCTP

b. Difficultés rencontrées

Il faut remarquer que la collecte des données ne s'est pas faite sans difficultés. En effet, le démarrage de notre stage a coïncidé avec la période de déblayage d'agents du MEF à propos de l'affaire CEN-SAD où certains agents ont été suspendus pour légèreté dans le traitement des dossiers. Cette situation a installé un climat de méfiance au niveau de tous les agents qui, de ce fait ne sont plus favorables à nous consacrer assez de temps. De même, le secret professionnel souvent prétexté ne nous a pas permis d'obtenir certaines informations nécessaires à notre étude. Aussi faut-il signaler que le défaut d'archive au niveau du ministère ne facilite guère la collecte des données.

II. Approches théoriques retenues

L'exposé de cette partie nous permettra de retenir pour chaque problème spécifique, une approche théorique liée au point des connaissances développées.

A. Choix d'outils d'analyse du problème de la non sincérité des prévisions budgétaires.

1. Normes ou repère d'amélioration

Nous nous appuierons sur l'idée de la dynamisation du budget de la CENA s'intégrant dans une logique de prévisibilité rationnelle en visant essentiellement à instaurer un climat de confiance entre tous les acteurs de la chaîne des

élections et à définir clairement les outils de prévisibilité des dépenses électorales.

2. Seuil de décision lié au problème

La cause qui sera retenue après enquête au niveau du problème sera celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus d'avis.

B. Choix d'outils d'analyse du problème de l'excessivité du budget de la CENA.

1. Normes ou repère d'amélioration

Ici, nous retiendrons l'approche qui consiste à disposer des éléments permettant une maîtrise des dépenses électorales dans une logique d'amointrissement du budget des élections

2. Seuil de décision lié au problème

La cause qui sera retenue après enquête au niveau du problème sera celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus d'avis.

C. Choix d'outils d'analyse du problème de l'inadéquation entre appel de fonds et moyens mis à disposition.

1. Normes ou repère d'amélioration

Nous retiendrons comme repère la prise de conscience des acteurs sur la bonne utilisation des ressources destinées à la gestion des élections.

2. Seuil de décision lié au problème

La cause qui sera retenue après enquête au niveau du problème sera celle qui se révélera conforme aux opinions émises par la majorité des enquêtés c'est-à-dire la cause qui réunira plus d'avis.

SECTION 2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX APPROCHES DE SOLUTION POUR UNE GESTION OPTIMALE DES DEPENSES PUBLIQUES LIEES AUX ELECTIONS AU BENIN

PARAGRAPHE 1 : ENQUETES ET VERIFICATION DES HYPOTHESES

Dans ce paragraphe, il s'agira d'abord de présenter les données des enquêtes réalisées et de les analyser, de procéder ensuite à la vérification des hypothèses et enfin d'établir les éléments de diagnostic.

I. De la présentation à l'analyse des données collectées lors des enquêtes

Il sera question ici de présenter et d'analyser les données collectées lors des enquêtes. Cet exercice se fera suivant l'ordre des problèmes spécifiques identifiés et retenus.

A. Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifique n°1

Le problème spécifique n°1 est relatif à la non sincérité des prévisions budgétaires. Ainsi, dans une enquête réalisée par le guide d'entretien n°1 auprès des agents de la DGB, nous avons obtenu les résultats consignés dans le tableau ci-après :

Tableau n°11 : Résultat lié à la question n°1 du problème spécifique n°1

Eléments	L'incidence financière des lois électorales sur le budget des dépenses de la CENA	L'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales	La mauvaise volonté du gouvernement de faire face aux dépenses électorales	Autres	TOTAL
Agents du SDCNR	01	03	00	00	04
Agents du SOCA	02	02	00	00	04
Agents de la DPB	00	02	00	00	02
Total	02	07	00	00	10
%	30%	70%	00%	00%	100%

Source : Résultats du guide d'enquêtes n°1

L'analyse de ce tableau révèle que :

- 30% des enquêtés estiment que les lois électorales ont des incidences financières importantes et sont aussi votées à l'approche des élections, ce qui bouleverse les prévisions budgétaires initiales et rendent les prévisions irréalistes.
- 70% des enquêtés estiment que l'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales justifie la non sincérité des prévisions budgétaires des dépenses de la CENA.

B. Présentation et analyse de données collectées relatives au problème spécifique n°2

Le problème spécifique n°2 est relatif à l'excessivité du budget de la CENA. Par les enquêtes, nous avons cherché à connaître la cause principale qui justifie cette insuffisance.

Tableau n°12 : Résultat lié à la question n°2 du problème spécifique n°2

Eléments	L'augmentation de la population	L'inscription sur les listes électorales à chaque compétition électorale	Le souci de mieux organiser les élections	La démultiplication des démembrements de la CENA	Le nombre élevé du bureau de vote	Autres	Total
Agents du SDCNR	00	02	00	01	01	00	04
Agents du SOCA	00	02	00	01	01	00	04
Agents de la DPB	00	02	00	00	00	00	02
Total	00	06	00	02	02	00	10
%	00	60%	00	20%	20%	00%	100%

Source : Résultat du guide d'enquête n°1

A la lecture de ce tableau nous pouvons conclure que :

- 60% des personnes enquêtées pensent que l'excessivité du budget de la CENA est due à l'inscription sur les listes électorales
- 20% des enquêtés font remarquer que la démultiplication des démembrements de la CENA fait accroître substantiellement le budget de la CENA.

- 20% des enquêtés trouvent que le nombre élevé des bureaux de vote explique l'importance du budget de la CENA.

C. Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifique n°3

Rappelons que le problème spécifique n°3 est relatif à l'inadéquation entre le montant sollicité à partir de l'appel de fonds et les moyens affectés à la CENA. L'enquête réalisée à partir du guide n°2 auprès des personnes identifiées donne les résultats consignés dans le tableau suivant.

Tableau n°13 : Résultat lié à la question n°1 du problème spécifique n°3

Eléments	Oui	Non	Total
Personnes impliquées dans la phase administrative de l'exécution des dépenses de la CENA	04	00	04
Personnes impliquées dans la phase comptable de l'exécution des dépenses de la CENA	06	00	06
Total	10	00	10
%	100%	00%	100%

Source : Résultats du guide d'enquêtes n°2

Tous les enquêtés sont unanimes sur le fait que la mauvaise compréhension du concept de l'autonomie de la CENA a des répercussions sur l'affectation des ressources dont l'institution a besoin pour l'organisation, la supervision, le contrôle des élections libres et pacifiques.

Tableau n°14 : Résultat lié à la question n°2 du problème spécifique n°3

Eléments	Oui	Non	Total
Personnes impliquées dans la phase administrative de l'exécution des dépenses de la CENA	02	02	04
Personnes impliquées dans la phase comptable de l'exécution des dépenses de la CENA	02	04	06
Total	04	06	10
%	40%	60%	100%

Source : Résultats du guide d'enquêtes n°2

- 40% des enquêtés estiment que le défaut de collaboration entre le gouvernement et la CENA peut avoir des impacts sur montant des ressources à affecter à l'organisation des élections ;
- 60% des personnes interrogées pensent que techniquement l'affectation des ressources à la CENA pour la gestion des élections n'oblige pas la CENA à se soumettre aux injonctions du gouvernement.

II. Vérification des hypothèses et établissement des éléments du diagnostic

Nous allons d'abord vérifier les hypothèses émises et ensuite établir des éléments de diagnostic

A. Vérification des hypothèses

1. Degré de validité de l'hypothèse 1

Les enquêtés ont révélé que la prévision des dépenses de la CENA se réalise sans outils scientifiques. Par la même occasion, ils confirment que la non sincérité du budget de la CENA résulte de l'absence d'instruments adéquats de prévisibilité des dépenses électorales.

L'hypothèse de l'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales qui explique la non sincérité des prévisions budgétaires des dépenses de la CENA est validée.

2. Degré de validité de l'hypothèse 2

Les enquêtes ont révélé que les budgets des différentes CENA sont excessifs du fait de l'inscription sur les listes électorales et de la délivrance des cartes d'électeurs à chaque scrutin. Nous pouvons conclure que l'hypothèse liée à l'inscription sur les listes électorales et à la délivrance des cartes d'électeurs à chaque compétition électorale est entièrement vérifiée.

3. Degré de validité de l'hypothèse 3

Les enquêtés sont unanimes sur le fait que la mauvaise interprétation du concept de l'autonomie de la CENA ne facilite guère la collaboration entre la CENA le ministère des finances chargé de mettre les fonds à la disposition de la CENA pour la gestion des élections et le contrôle des opérations de vote. Ainsi, l'hypothèse de la mauvaise interprétation du concept de l'autonomie de la CENA est totalement vérifiée.

B. Point des éléments du diagnostic

Le test des hypothèses précédemment effectué a permis de formuler les éléments de diagnostic ci-après.

1. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1

La non sincérité des prévisions budgétaires des dépenses de la CENA est due à l'absence d'outils scientifiques de prévisibilité des dépenses électorales

2. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2

L'excessivité des budgets des différentes CENA s'explique par l'inscription sur les listes électorales et la délivrance de cartes d'électeur à chaque compétition électorale.

3. Elément de diagnostic lié au problème spécifique n° 3

L'inadéquation entre l'appel de fonds et les moyens mis à disposition de la CENA est due à la mauvaise interprétation du concept de l'autonomie de la CENA aussi bien par les membres CENA d'une part et d'autre part par le gouvernement représenté par le ministre en charge des finances.

PARAGRAPHE 2 : DES APPROCHES DE SOLUTION AUX CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE

Résoudre un problème, c'est proposer les conditions d'éradication des causes se trouvant à la base de ce problème tout en tenant compte des objectifs. Il s'agit en réalité de renforcer les atouts et d'enrayer les faiblesses. Ainsi, nous proposons des solutions pour éradiquer les différentes causes se trouvant à la base des problèmes spécifiques. Dans ce cas, la nature et le contenu des solutions préconisées varient en fonction des problèmes identifiés.

I. Approches de solution et conditions de mise en œuvre du problème spécifique n°1

A. Approches de solution

Il ressort du diagnostic que l'éradication du problème relatif à la non sincérité des prévisions budgétaires des dépenses de la CENA réside dans la mise en place d'outils scientifiques et dynamiques de prévisibilité des dépenses électorales aussi bien au niveau de la DGB, qu'au niveau de la CENA. Pour pallier à cette insuffisance, il faut :

Premièrement, disposer des statistiques fiables tout au moins sur la population en âges de voter et sur la quantité du matériel électoral nécessaire à l'organisation des élections libres et transparentes.

Deuxièmement, vider, avant la désignation des membres de la CENA et de ses démembrements, le contentieux relatif à la nature et au montant effectif des

primes et autres avantages à accorder à tous les acteurs (directs ou indirects) intervenant dans la gestion des élections.

Troisièmement, faire voter par le parlement, un code électoral simple, souple dont les principes ayant des incidences financières ne connaissent pas des modifications après le vote du BGE dans lequel sont inscrits les crédits relatifs à l'organisation des élections en conformité avec le protocole de la CEDEAO de 2001 relatif à la bonne gouvernance, la démocratie et aux élections, additionnel au protocole sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits qui prévoit que les lois électorales ne peuvent plus être modifiées 6 mois avant les élections.

B. Conditions de mise en œuvre

Pour atteindre cet objectif, nous pensons qu'il faudra renforcer les attributions du SAP/CENA afin de lui permettre de fournir des données fiables dont les acteurs ont besoin pour une meilleure prévisibilité des dépenses électorales. Pour ce faire, le SAP/CENA devra travailler en étroite collaboration avec toutes les administrations qui sont à même de lui permettre d'atteindre ces objectifs. Au nombre de ces administrations, nous pouvons indexer l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) pour la production des statistiques relatives à la population en âge de voter.

Nous pensons aussi, que la cour constitutionnelle doit être mise à contribution pour faire échec à ces lois électorales rigides et à incidence financière significative votées quelques jours avant les élections et qui bouleversent les prévisions budgétaires initiales contenues dans la loi de finances en cours d'exécution.

II. Approches de solution et conditions de mise en œuvre du problème spécifique n°2

A. Approches de solutions

Pour résoudre ce problème, nous envisageons deux séries de solutions.

Dans l'immédiat, il faudra permettre effectivement au SAP/CENA qui gère le matériel électoral, de préparer l'avant projet du budget de la CENA et de prendre part à la conférence budgétaire.

A la longue, pour éviter le caractère précaire de la CENA, chose qui ne permet pas de capitaliser les expériences acquises par les membres qui ne sont pas nécessairement reconduits dans la CENA suivante, il faut penser son institutionnalisation à la lumière des Autorités Administratives Indépendantes (AAI) afin qu'il n'y ait pas de démarcation entre la structure qui gère le matériel électoral entre deux élections (le SAP/CENA) et celle qui organise les élections. Cette formule a l'avantage de capitaliser l'expérience acquise par les membres de la CENA qui peuvent aussi bénéficier de formations et des recyclages ou participer à l'observation d'élections à l'extérieur pour enrichir leur expérience.

Aussi faudrait-il opter pour la réquisition du matériel roulant des administrations, des projets et programmes pour les besoins de la CENA dans une vision de minimisation des coûts.

B. Conditions de mise en œuvre

Pour faciliter la mise en œuvre de cette approche, il faut dans l'immédiat, modifier les lois électorales en vigueur pour renforcer les attributions du SAP/CENA afin de lui permettre de préparer effectivement le budget des élections et de prendre part à la conférence budgétaire.

Plus tard, il faudra penser à la révision de la constitution afin d'institutionnaliser la CENA comme une AAI.

Il faudra signaler que l'informatisation de la liste électorale est un impératif. Une fois réalisée, elle permettrait d'amoindrir le coût des élections, lorsqu'on sait que la seule opération d'inscription sur les listes coûte plusieurs centaines millions de francs au Trésor public.

III. Approches de solution et conditions de mise en œuvre du problème spécifique n°3

A. Approches de solution

Pour résoudre ce problème, il faudra proposer les mesures nécessaires devant aboutir à la mise en place d'un dispositif adéquat d'appel de fonds. Pour ce faire, nous avons envisagé la mise en place, au niveau de la CENA, d'une équipe d'élaboration du document d'appel de fonds, chose devant permettre de faciliter et de remédier à la lourdeur et aux travaux estimatifs réalisées à la DGB pour déterminer le montant à affecter à la CENA. Cette équipe doit comprendre prioritairement l'ordonnateur pour l'expression de ses besoins, le délégué du contrôle financier pour apporter des clarifications sur le niveau d'engagement des dépenses et le quitus sur l'acte à cause de son caractère financier et le régisseur pour fournir surtout la situation réelle des avoirs en caisse et en banque. Ce document doit contenir tous les paramètres nécessaires à la saine gestion de la trésorerie des organismes publics. Dans cette dynamique, nous proposons le modèle d'appel de fonds suivant :

Tableau n°15 : Modèle d'appel de fonds 1^{ère} page

	Recettes	Montant
	Montant total des ressources affectées	
	Achats directs et dons en nature	
	Autres recettes	
A.	Recettes totales	
B.	Montant des Dépenses engagées (confer contrôle budgétaire colonne 2 page 2)	
C.	Montant des avoirs en caisse et en banque au moment de l'appel de fonds (A-B)	
D.	Besoins pour la prochaine période (confer contrôle budgétaire colonne 4 page 2)	
E.	Montant appel de fonds (D-C)	
	Contrôle du solde réel au moment de l'appel de fonds (confer C)	
	Solde banque	
	Caisse	
	Montant des Créances	
	Montant des dettes	
	Réconciliation bancaire	
	Total	

Source : Manuel de gestion administrative et financière des projets Agro Action Allemande (AAA)

Tableau n°16 : Modèle d'appel de fonds 2^{ème} page

N°	Libellé	Budget alloué	Montant des Dépenses engagée	Solde	Besoins pour la prochaine période	Solde disponible	Taux d'exécution
		1	2	3=(1-2)	4	5=(3-4)	6=(1-5)/1*100
1	Matériel lourd						
2	Matériel fongible						
3	Fonctionnement CENA						
4	Fonctionnement CED						
5	Fonctionnement CEC						
6	Fonctionnement CEA						
7	Primes des membres de bureau de vote						
8	Activités de recensement						
9	Communication						
10	Sécurité						
11	Conducteur de véhicules CENA et CED						
12	Autres frais						
	Total						

Source : Manuel de gestion administrative et financière des projets Agro Action Allemande (AAA)

Note explicative

Pour exploiter ces tableaux, il est impératif d'adopter la démarche suivante :

On commence toujours par la page n°2 :

- ✓ Colonne 1, recopier par lignes budgétaire, les montants autorisés (budget alloué)
- ✓ Colonne 2, inscrire les données relatives aux dépenses déjà engagées ou l'actualiser lorsque l'on est à plus de deux appels de fonds. Lorsqu'il s'agit du premier appel, cette colonne du tableau restera vide, car aucune dépense n'est encore engagée à cette date. Le remplissage de cette colonne permet d'avoir une certaine visibilité par rapport aux dépenses exécutées. 3 afin d'éviter les dépassements.
- ✓ Colonne 3, il s'agit d'un simple calcul arithmétique consistant à retrancher le montant des dépenses déjà engagées du budget alloué.
- ✓ Colonne 4, cette colonne enregistre les montants des dépenses à engager pour la prochaine période.
- ✓ Colonne 5, dégager le montant des crédits disponibles. Sauf autorisation du ministre en charge des finances, les montants de la colonne 5 doivent être inférieurs ou égaux à zéro. Lorsqu'ils sont supérieurs à zéro, il y a dépassement. Dans ce cas, il est impératif d'ajuster à la baisse le montant des besoins exprimés pour la prochaine période.
- ✓ Colonne 6, déterminer le taux d'exécution. Autrement dit, il s'agit de déterminer le pourcentage des besoins et des fonds mis à disposition par rapport aux crédits alloués.

Pour remplir la page 1, on adopte une démarche en Six (6) étapes :

- ✓ Premièrement : déterminer le montant des recettes totales. A ce niveau, il convient d'abord de déterminer le montant des ressources affectées par le ministère en charge des finances depuis le démarrage des activités de la CENA jusqu'à la date de l'appel de fonds, ensuite, évaluer le montant des dons en nature et des achats directs effectués par le MEF. Ici, il s'agit exclusivement des achats dont les montants sont compris dans le budget

alloué et enfin calculer le montant des autres recettes qui ne sont pas domiciliées au Trésor à savoir : fonds de concours, les dons des PTF, etc.

- ✓ Deuxièmement : reporter le montant de dépenses déjà engagées de la colonne 2 de la page 2.
- ✓ Troisièmement : procéder à la détermination du solde théorique des avoirs en caisse et en banque au moment de l'appel de fonds. Il s'agit en fait de la différence entre le total des recettes et dépenses déjà engagées.
- ✓ Quatrièmement : reporter le montant des besoins pour la prochaine période de la colonne 4 de la page 2.
- ✓ Cinquièmement : déterminer le montant de l'appel de fonds. C'est la différence entre le solde théorique des avoirs en caisse et en banque au moment de l'appel de fonds et le montant des besoins pour la prochaine période.
- ✓ Sixièmement : procéder au contrôle afin de s'assurer de la véracité des montants inscrits. Ce contrôle consiste d'abord, à sommer le solde des avoirs en banque et en caisse, le montant des créances, à déduire le montant des dettes éventuelles et enfin à procéder au rapprochement bancaire pour inscrire les différences. Il faut signaler que les dettes sont des dépenses mandatées et non encore payées.

Il convient de remarquer que lorsque le document est réalisé à partir d'Excel, les sommes à reporter se positionnent systématiquement.

B. Conditions de mise en œuvre

La mise en œuvre des solutions préconisées passe :

D'abord, par la prise de conscience des acteurs politiques qui doivent comprendre que les défis sociaux auxquels le pays est appelé à faire face ne doivent pas autoriser d'engloutir des sommes importantes dans les élections.

Ensuite, le concept de l'autonomie de la CENA doit être clarifié de façon à ce que les diverses institutions appelées à intervenir dans la gestion des élections restent dans la limite de leurs compétences.

CONCLUSION GENERALE

En somme, l'analyse des données a confirmé que la CENA, organe chargé de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote, de la centralisation et parfois de la proclamation des résultats est apparue comme une nécessité en raison de la rupture du consensus politique, des exigences de l'Etat de droit et de démocratie pluraliste. Aussi, le financement des élections, bien que relevant du chapitre des dépenses de souveraineté, a-t-il connu une évolution inquiétante de 1995 à 2007. Il n'est pas légitime que des sommes colossales soient dépensées rien que pour des élections, dans un contexte général de pauvreté et de rareté des ressources.

Quelques solutions ont été préconisées en guise de remèdes aux dysfonctionnements relevés. Il s'agit de mettre en place des outils scientifiques et dynamiques de prévisibilité des dépenses électorales, de permettre effectivement au SAP/CENA qui gère le matériel électoral de préparer l'avant projet du budget de la CENA et de prendre part à la conférence budgétaire, de penser, dans un futur proche, à l'institutionnalisation de la CENA en vue de pallier à son caractère précaire et à la mise en place d'un dispositif adéquat d'appel de fonds répondant aux normes internationales car, la gestion de la trésorerie d'un organisme public doit s'appuyer sur un outil moderne de gestion transparente dont la mise en œuvre est combinée avec la prudence du gestionnaire, le flair du comptable public et enfin la capacité d'asseoir la judicieuse anticipation.

Ainsi, pour une saine gestion des deniers publics au service du développement et de la croissance économique, certaines conditions doivent être remplies à savoir :

- disposer des statistiques fiables sur les paramètres d'estimation des coûts.

- vider, avant le démarrage des opérations électorales, le contentieux relatif aux avantages de toutes natures à concéder aux intervenants dans la gestion des élections ;
- faire voter par le parlement, un code électoral simple, souple dont les principes ayant des incidences financières ne connaissent pas des modifications après le vote du BGE dans lequel sont inscrits les crédits relatifs à l'organisation des élections en conformité avec le protocole de la CEDEAO de 2001 relatif à la bonne gouvernance, la démocratie et aux élections, additionnel au protocole sur la prévention, la gestion et le règlement des conflits qui prévoit que les lois électorales ne peuvent plus être modifiées 6 mois avant les élections.
- modifier les lois électorales en vigueur pour renforcer les attributions du SAP/CENA afin de lui permettre d'intervenir efficacement dans les activités budgétaires.
- faire prendre conscience aux acteurs politiques qui doivent comprendre que les défis sociaux auxquels le pays est appelé à faire face ne peuvent pas autoriser l'engloutissement de sommes importantes dans les élections.
- clarifier le concept de l'autonomie de la CENA de façon à ce que les diverses institutions appelées à intervenir dans la gestion des élections restent dans la limite de leurs compétences.

Espérons donc qu'à terme, ces différentes mesures vont permettre à la Commission Electorale Nationale Autonome et aux acteurs d'assainir les finances de l'institution.

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES ET ARTICLES

- PHILIP, L (1983) : « **Finances publiques** », édition Jucas
- MUZELLEC, R (1997) : « **Concours administratif** », édition Sirey, 10^{ème} édition
- MUZELLEC, R « **Finances publiques** »,
- DOSSOUMON, S (2006) : « **Contentieux administratif au Bénin et au Togo** », édition Imprimerie Presse Indépendante
- BIYOYA, P (2005) : « **Coût des élections** », la III^{ème} République Démocratique du Congo, Vol 5 : 2004 – 2005
- DJOUAMON, S (2005) : « **Présidentielles 2006 : le Bénin à la recherche de 32 milliards de francs CFA** », Cuverville sans frontière : maison toulonnaise fondée en 1975

III. TEXTES LEGISLATIFS

- Loi N° 90 - 032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin
- Loi N° 94 - 013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée Nationale
- Loi N° 98 - 034 du 15 Janvier 1999 portant règles générales pour les élections en République du Bénin
- Loi N° 2000 - 18 du 3 janvier 2001 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.
- Loi N° 98 - 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin.
- Loi N° 2005 - 14 du 28 juillet 2005 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

- Loi N° 2006 - 25 du 5 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

IV. TEXTES REGLEMENTAIRES

- Décret N° 2008 - 111 du 12 Mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances.
- Décret N° 2007 - 195 du 20 avril 2007 portant règlement financier de la Commission Electorale Nationale Autonome et son Secrétariat Administratif Permanent
- Décret N° 2008 - 111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances
- Arrêté N° 100/MFE/DC/SGM du 18 février 2000, portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale du Budget

II. MEMOIRES

- VIGNISSI, Y. P. H (2007) : « **Contribution à la réduction des facteurs de persistance des budgets remaniés à la baisse** » cycle II, ENAM
- HOUNKANRIN, P. H (2007) : « **Contribution à la rationalisation de la consommation des crédits budgétaires au Bénin** » cycle II, ENAM

V. AUTRES DOCUMENTS

- Rapport de la commission de juristes indépendants sur le système électoral en République du Bénin.
- Réponse à la question orale n°46 adressée au gouvernement par l'Assemblée Nationale.
- Manuel de gestion administrative et financière des projets Agro Action Allemande
- DJOSSOU, J (2009) : Cours inédit sur la gestion de la trésorerie des organismes publics
- Relevé du conseil des Ministres n° 25/PR/SGG/Com

ANNEXES

ANNEXE 1:

Groupe cible : Les enquêtés sont les agents de la DGB. Ils sont au nombre de dix (10), dont quatre (4) au niveau du SDCNR, quatre (4) au niveau de la SOCA et deux (2) au niveau de DPB.

GUIDE D'ENTRETIEN N°1	
Question n°1 : selon vous, les crédits budgétaires inscrits aux budgets des différentes CENA qui se sont succédé sont-ils sincères ?	
Oui.....	<input type="checkbox"/>
Non.....	<input type="checkbox"/>
Si non, quelle est la principale cause de la non sincérité du budget de la CENA ?	
▪ Les lois électorales, à des incidences financières significatives, sont votées après l'adoption du budget général de l'Etat, ce qui bouleverse les prévisions budgétaires des dépenses électorales.....	<input type="checkbox"/>
▪ L'absence d'outils scientifiques de prévisibilités des dépenses électorales.....	<input type="checkbox"/>
▪ La mauvaise volonté du gouvernement de faire face aux dépenses électorales.....	<input type="checkbox"/>
▪ Autre (à préciser).....	<input type="checkbox"/>
.....	
.....	
.....	
Question n°2 : Pensez-vous que les budgets des CENA des différentes compétitions électorales sont excessifs ?	
Oui.....	<input type="checkbox"/>
Non.....	<input type="checkbox"/>
Si non, quelle est la cause principale du gonflement des budgets des différentes CENA ?	
▪ L'augmentation de la population.....	<input type="checkbox"/>
▪ L'inscription sur les listes électorales à chaque compétition électorales.....	<input type="checkbox"/>
▪ Le souci de mieux organiser les élections.....	<input type="checkbox"/>
▪ La démultiplication des démembrements de la CENA.....	<input type="checkbox"/>
▪ Le nombre élevé de bureau de vote.....	<input type="checkbox"/>
▪ Autres (à préciser).....	<input type="checkbox"/>
.....	
<i>Merci pour votre sincère collaboration</i>	

ANNEXE 2 :

Groupe cible : Nous avons choisi dix (10) personnes ressources dont six (6) étaient les personnes impliquées directement ou indirectement dans la gestion des ressources financières à la CENA et quatre (4) personnalités ayant côtoyées les Présidents des CENA dans l'exécution des dépenses électorales.

GUIDE D'ENTRETIEN N°2

Question n°1 : La mauvaise compréhension du concept de l'autonomie de la CENA peut-elle avoir un impact sur les moyens à mettre à sa disposition par le ministère de l'Economie et des Finances pour l'organisation des élections ?

Oui.....

Non.....

Pourquoi ?.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Question n°2 : Le défaut de collaboration entre les acteurs de la chaîne de l'exécution des dépenses de la CENA peut-il avoir des influences sur le montant des fonds à affecter pour l'organisation des élections ?

Oui.....

Non.....

Pourquoi ?.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Merci pour votre sincère collaboration

TABLE DES MATIERES

Identification du jury.....	i
Avertissement.....	ii
Dédicace.....	iii
Remerciements.....	iv
Liste des sigles et abréviations.....	v
Liste des tableaux.....	vii
Résumé.....	viii
Sommaire.....	x
Introduction.....	1
<u>CHAPITRE PREMIER</u> : DU CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE A LA PROBLEMATIQUE.....	3
<u>SECTION 1</u> : CADRE INSTITUTIONNEL DE L'ETUDE ET OBSERVATIONS DU STAGE A LA DGB DU MEF.....	4
PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DE LA DGB.....	4
I. Présentation du Ministère de l'Economie et des Finances.....	4
A. Mission.....	4
B. Organisation et fonctionnement.....	4
II. Présentation de la Direction Générale du Budget.....	5
A. Missions.....	5
B. Organisation de la DGB.....	6
1. La Direction de la Préparation du Budget (DPB).....	6
2. La Direction des Dépenses en Capital (DDC).....	6
3. La Direction des Pensions et Rentes Viagères (DPRV).....	7
4. Le Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFPACF).....	8
5. La Direction de la Gestion des Ressources (DGR).....	8
6. La Direction de l'Exécution du Budget (DEB)	8
a. Le SDCR.....	10
b. Le SDCNR.....	11
c. Le SOCA.....	11

PARAGRAPHE 2 : ETAT DES LIEUX SUR LA GESTION DES DEPENSES DE LA CENA.....	11
I. La CENA et son SAP/CENA.....	11
A. La CENA.....	11
B. Le SAP/CENA.....	14
II. Etat des lieux.....	14
A. L'élaboration du budget de la CENA et sa mise en place.....	15
B. L'exécution du budget.....	17
1. La phase administrative de l'exécution des dépenses.....	17
a. L'engagement de la dépense.....	17
b. La liquidation de la dépense.....	18
c. L'ordonnancement de la dépense.....	19
d. La phase de paiement.....	19
2. La mise à disposition des fonds.....	21
a. Le plan de trésorerie.....	21
b. Appel de fonds.....	21
3. La production des documents de synthèse et la régularisation des ordres de paiement.....	22
<u>SECTION 2</u> : PROBLEMATIQUE DE L'ETUDE.....	24
PARAGRAPHE 1 : CIBLAGE DE LA PROBLEMATIQUE.....	24
I. Inventaire des forces et menaces.....	24
A. Inventaire des forces.....	24
I. Inventaire des faiblesses et menaces.....	25
II. Regroupement des problèmes par centre d'intérêt et formulation des problématiques.....	27
III. Choix de la problématique de l'étude et justification du thème retenu.....	28
A. choix de la problématique de l'étude.....	28
B. Spécification de la problématique.....	31
PARAGRAPHE 2 : DETREMINATION DE LA VISION GLOBALE DE RESOLUTION DE LA PROBLEMATIQUE CHOISIE.....	32
I. Détermination de la vision globale de résolution de la problématique choisie	32
II. Démarche de résolution de la problématique retenue.....	34

<u>CHAPITRE DEUXIEME</u> : DU CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE AUX SUGGESTIONS POUR UNE GESTION OPTIMALE DES DEPENSES PUBLIQUES LIEES AUX ELECTIONS LEGISLATIVES ET PRESIDENTIELLES AU BENIN.....	35
<u>SECTION 1</u> : CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE...	36
PARAGRAPHE 1 : DES OBJECTIFS DE L'ETUDE A LA REVUE DE LITTERATURE.....	36
I. objectifs de l'étude.....	36
II. Hypothèses de travail.....	37
A. Causes supposées être à la base du problème de non sincérité des prévisions budgétaires.....	37
B. Causes supposées être à la base du problème de l'excessivité du budget de la CENA.....	39
C. Causes supposées être à la base du problème de l'inadéquation entre appel de fonds et moyens mis à disposition.....	41
D. Point des hypothèses de l'étude.....	43
1. Hypothèse 1	43
2. Hypothèse 2	43
3. Hypothèse 3	43
I. Synthèse des préoccupations.....	43
III. Revue de littérature.....	45
A. Point des connaissances sur le problème spécifique 1.....	45
B. Point des connaissances sur le problème spécifique 2.....	46
C. Point des connaissances sur le problème spécifique 3.....	47
PARAGRAPHE 2 : CHOIX DE LA METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	48
I. Approche empirique de l'étude.....	48
A. Identification de la population mère.....	49
1. L'échantillonnage.....	49
2. Technique de collecte des données.....	49
a. Collecte et présentation.....	50
b. Difficultés rencontrées.....	50
II. Approches théoriques retenues.....	50

A. Choix d'outils d'analyse du problème de la non sincérité des prévisions budgétaires.....	50
1. Normes ou repère d'amélioration.....	50
2. Seuil de décision lié au problème.....	51
B. Choix d'outils d'analyse du problème de l'excessivité du budget de la CENA.....	51
1. Normes ou repère d'amélioration.....	51
2. Seuil de décision lié au problème.....	51
C. Choix d'outils d'analyse du problème de l'inadéquation entre appel de fonds et moyens mis à disposition.....	51
1. Normes ou repère d'amélioration.....	51
2. Seuil de décision lié au problème.....	51
SECTION2 : DES ENQUETES DE VERIFICATION DES HYPOTHESES AUX APPROCHES DE SOLUTION POUR UNE GESTION OPTIMALE DES DEPENSES PUBLIQUES LIEES AUX ELECTIONS AU BENIN.....	52
PARAGRAPHE 1 : ENQUETES ET VERIFICATIONS DES HYPOTHESES...	52
I. De la présentation à analyse des données collectées lors des enquêtes.....	52
A. Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifique n°1.....	52
B. Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifique n°2.....	53
C. Présentation et analyse des données collectées relatives au problème spécifiques n°3.....	54
II. Vérification des hypothèses et établissement des éléments du diagnostic...	55
A. Vérification des hypothèses.....	55
1. Degré de validité de l'hypothèse 1.....	55
2. Degré de validité de l'hypothèse 2.....	56
3. Degré de validité de l'hypothèse 3.....	56
B. Point des éléments du diagnostic.....	56
1. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°1.....	56
2. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°2.....	57
3. Élément de diagnostic lié au problème spécifique n°3.....	57

PARAGRAPHE 2 : DES APPROCHES DE SOLUTION AUX CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE.....	57
I. Approches de solution et conditions de mise en œuvre du problème spécifique n°1	57
A. Approches de solution.....	57
B. Conditions de mise en œuvre.....	58
II. Approches de solution et conditions de mise en œuvre du problème spécifique n°2	59
A. Approches de solutions	59
B. Conditions de mise en œuvre.....	59
III. Approches de solution et conditions de mise en œuvre du problème spécifique n°3	60
A. Approches de solution.....	60
B. Conditions de mise en œuvre.....	63
Conclusion.....	65
Bibliographie.....	67
Annexes	
Table des matières	

