Centre Africain d'études Supérieures en Gestion

Institut Supérieur de Comptabilité, de Banque et de Finance (ISCBF)

Master Professionnel en Audit et Contrôle de Gestion (MPACG)

Promotion 5
(2011-2012)

CESAG BIBLIOTHEQUE

Mémoire de fin d'étude

THEME

ANALYSE DES CAUSES DU DEFICIT BUDGETAIRE DE L'ETAT BENINOIS

Présenté par :

Manoël Marceau BAGLO

Dirigé par :

Georges Denis QUENUM
Administrateur des banques et institutions financières

Bibliothèque du CESAG
111669

Avril 2012

DEDICACES

A

- mes parents pour leur soutien et sacrifice ;
- mes frères et sœurs pour leur amour et leur soutien.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

Au terme de ce travail, je tiens à remercier :

- monsieur Georges Denis QUENUM, mon directeur de mémoire, pour les connaissances qu'il a bien voulu partager avec moi pour la réalisation de ce mémoire, ses conseils et ses encouragements ;
- monsieur Bertin CHABI, qui malgré ses multiples occupations, a bien voulu accorder une attention à mon travail ;
- monsieur Moussa YAZI, Directeur de l'Institut Supérieur de Comptabilité, de Banque et de Finance, pour sa disponibilité et ses conseils pratiques en matière de méthodologie de rédaction du mémoire ;
- la cinquième promotion du Master MPACG-CESAG, pour tous les moments que nous avons partagés durant nos deux années de formation ;
- l'ensemble du personnel du Ministère de l'Economie et des Finances pour son esprit d'ouverture ;
- l'ensemble du corps professoral du CESAG pour la qualité de la formation ;
- tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de ce travail.

Que toutes ces personnes trouvent ici ma profonde gratitude.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ABREVIATIONS

BAD : Banque Africaine de Développement
BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BIC : Bénéfice Industriel et Commercial
BIRD : Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BM : Banque Mondiale
BNC : Bénéfice Non Commercial
CAA : Caisse Autonome d'Amortissement
CDMT : Cadre de Développement à Moyen Terme
DAMF : Direction des Affaires Monétaires et Financières
DDC : Direction des Dépenses en Capital
DEB : Direction de l'Exécution du Budget
DGB : Direction Générale du Budget
DGR : Direction Générale des Ressources
DGTCP : Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DPB : Direction de la Préparation du Budget
DPRV : Direction de la Pension et des Rentes Viagères
FAD : Fonds Africain de Développement
FMI : Fonds Monétaire International
IAD : Association Internationale de Développement
IADM : Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IPPTE : Initiative des Pays Pauvres Très Endettés
MEF : Ministère de l'Economie et des Finances
LFI : Loi de Finances Initiale
LFR : Loi de Finances Rectificative
ODM : Objectif de Développement du Millénaire
PIB : Produit Intérieur Brut
PNG : Position Net du Gouvernement
PVD : Pays en Voie de Développement
RGF : Receveur Général des Finances
SIGFIP : Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SPB : Solde Primaire de Base
SIPIBE : Système Informatique de Préparation Intégrée du Budget de l'Etat

CESAG BIBLIOTHEQUE

TOFE : Tableau des Opérations Financières de l'Etat

TVA : Taxe sur valeur ajoutée

UEMOA : Union Economique Monétaire Ouest Africaine

CESAG - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

Liste des tableaux

Tableau 1 : Charges et ressources de l'Etat 18
Tableau 2 : Evolution des recettes (en milliards) 59
Tableau 3 : Evolution des autres ressources du Bénin 59
Tableau 4 : Evolution des dépenses (en milliards) 60
Tableau 5 : Evolution du stock de la dette publique de 2005 à 2010 (en milliards de FCFA) 63
Tableau 6 : Calcul de quelques ratios (en pourcentage) 64
Tableau 7 : Cause du problème de la faiblesse des ressources de financement intérieur ... 68
Tableau 8 : Motifs de la faiblesse de l'épargne publique 69
Tableau 9 : Raison du recours excessif de l'Etat à la restructuration de dette 69
Tableau 10 : Tableau des forces et faiblesses 70

Liste des figures

Figure 1 : Schéma descriptif du processus budgétaire étatique 24
Figure 2 : Modèle d'analyse 38

CESAG - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Tableau de la structure générale du TOFE 80
Annexe 2 : Guide d'entretien avec les principaux managers de la DGB 81
Annexe 3 : Questionnaire 82
Annexe 4 : Questionnaire à l'attention des agents de la DGTCP, de la CAA 83
Annexe 5 : Glossaire de l'étude 84
Annexe 6 : Tableau d'équilibre général de la loi de finances gestion 2011 86
Annexe 7 : Tableau des soldes budgétaires au sein de l'UEMOA 87
Annexe 8 : Evolution de la situation budgétaire au sein de l'UEMOA 88
Annexe 9 : Tableau d'équilibre de la loi des finances gestion 2012 89
Annexe 10 : Questionnaire 90
Annexe 11 : Organigramme du Ministère de l'Economie et de Finances 91

CESAG - BIBLIOTHEQUE

TABLE DES MATIERES

DEDICACES i
REMERCIEMENTS ii
ABREVIATIONS iii
LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES v
LISTE DES ANNEXES vi
TABLE DES MATIERES vii
INTRODUCTION GENERALE 1
PREMIERE PARTIE : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE 6
Chapitre 1 : Le budget de l'Etat et son processus d'élaboration 8
1.1 Le budget et ses caractéristiques 8
1.1.1 Notion de Budget 8
1.1.2 Rôles et caractéristiques du budget 10
1.2 Le budget de l'Etat 11
1.2.1 Le budget de l'état 12
1.2.2 La structure du budget de l'état : présentation du TOFE 13
1.2.3 Les ressources et les charges de l'Etat 17
1.3 Les principes budgétaires 19
1.4 La procédure d'élaboration du budget 22
1.4.1 La procédure générale 22
Chapitre 2: Le déficit budgétaire et ses causes 25
2.1. Le déficit budgétaire de l'état et son rôle dans un Etat 25
2.1.1. Notion de déficit budgétaire de l'état 25
2.1.2. Importance du déficit budgétaire et son rôle dans un pays 26
2.2. Les causes du déficit budgétaire 26
2.2.1. L'approche Keynésienne du déficit budgétaire 26
2.2.2. La politique budgétaire 27
2.2.3. Les dépenses publiques 28
2.2.4. L'endettement extérieur 28
2.2.5. Les nouvelles théories sur les déterminants du déficit budgétaire 30
2.3. Les sources de financement du déficit budgétaire 32
2.3.1. Le financement intérieur 32

CESAG - BIBLIOTHEQUE

2.3.2. Le financement extérieur 33
2.4. Le lien entre le déficit budgétaire et la dette de l'Etat 34
2.5. Les critères de convergence UEMOA-CEDEAO 34
2.5.1. Les critères de premier rang 35
2.5.2. Les critères de second rang 35
Chapitre 3: Méthodologie de recherche 37
3.1. Le modèle d'analyse 37
3.2 Les outils de collecte et d'analyse des données 39
DEUXIEME PARTIE : CADRE PRATIQUE DE L'ETUDE 43
Chapitre 4 : Présentation des structures chargées du budget de l'Etat béninois 45
4.1. Ministère de l'Economie et des Finances 45
4.2. Présentation de la DGTCP 46
4.3. Présentation de la Direction Générale du Budget (DGB) 47
4.3.1. Attributions 47
4.3.2. Organisation et fonctionnement 48
4.4. La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) 49
Chapitre 5 : Présentation des causes du déficit budgétaire du Bénin 51
5.1. La procédure d'élaboration du budget béninois 51
5.1.1. Le budget classique 51
5.1.1.1. Au niveau des structures du MEF 51
5.1.1.2. Au niveau de tous les ministères et institutions de l'Etat 53
5.1.2. Les budgets de programmes 55
5.1.2.1. Définition du budget programme 56
5.1.2.2. Objectif et exigences du budget-programme 56
5.1.2.3. Principales étapes d'élaboration d'un budget-programme 57
5.2. Les ressources et les dépenses 58
5.2.1. Les ressources 58
5.2.2. Les dépenses 60
5.3. Les causes du déficit budgétaire du Bénin 61
5.3.1. Les dépenses budgétaires et la masse salariale 61
5.3.2. Le besoin de financement de l'Etat et la dette 62
5.3.3. Les ressources intérieures exceptionnelles 63
5.3.4. Les Ratios de convergence 64
Chapitre 6 : Analyse des causes du déficit budgétaire de l'Etat béninois 65

CESAG - BIBLIOTHEQUE

6.1. Analyse des résultats 65
6.1.1. Les recettes 65
6.1.2. Les dépenses 66
6.1.3. Les dettes 66
6.1.4. L'épargne intérieure 67
6.1.5. Analyse des ratios 67
6.2. Résultats des questionnaires 68
6.3. Forces et faiblesses 70
6.4. Approche de solutions 71
6.5. Recommandations 72
6.5.1. A l'endroit de la DGTCP et de la CAA 72
6.5.2. A l'endroit de l'Etat 72
CONCLUSION GENERALE 75
ANNEXES 79
BIBLIOGRAPHIE 92

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION GENERALE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Pour le bien-être socio-économique d'une nation, l'Etat doit assurer une bonne politique budgétaire et une croissance économique soutenue afin d'assurer le développement du pays et le bon fonctionnement des services publics. Dans le contexte économique mondial actuel, marqué par des tensions financières et inflationnistes, il est recommandé aux pouvoirs publics, une discipline très rigoureuse dans la gestion des politiques budgétaires et celle de la macroéconomie.

En effet, une politique budgétaire efficace passe nécessairement par la maîtrise des dépenses publiques, leur allocation, une progression soutenue du revenu budgétaire et un équilibre à long terme des finances publiques.

Le déficit budgétaire selon Keynes (1886) devrait être un instrument de relance économique ; mais, de nos jours, dans les pays en voies de développement, plus précisément au Bénin, au lieu que le financement du gap budgétaire conduise à une croissance économique due au financement des secteurs socio-économiques viables et productifs, il sert plutôt à couvrir des dépenses imprévues et les coûts des emprunts ; ce qui à long terme, conduit l'Etat à un surendettement.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

La plupart des budgets des pays en voie de développement (PVD) sont généralement conçus dans la recherche d'un équilibre budgétaire théorique. Au cours de son exécution dans la pratique l'on remarque que les recettes ne couvrent plus les dépenses et l'on assiste ainsi à un déficit budgétaire nécessitant un besoin de financement. En effet le besoin de financement caractérisé par le gap entre les ressources essentiellement fiscales et les charges de l'Etat (fonctionnement efficient des administrations et dépenses d'investissement.). Le financement du développement est alors un sujet qui préoccupe tous les PVD. Compte tenu de l'insuffisance des ressources financières, ces Etats pour répondre aux nombreux besoins d'investissement, sont à tout instant en quête de fonds pour le financement de leurs projets. Cela semble être résolu par le recours aux emprunts extérieurs, aux dons et aux concours monétaires directs de la banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). En ce qui concerne les pays de l'Union Economique Ouest Africaine (UEMOA), la dette extérieure constitue la principale solution aux différents maux dont souffrent les Pays en Voie de Développement (PVD). Cette dette, du fait du non remboursement s'accumule au fil des années et devient un fardeau pour les PVD tels que le Bénin, au point où les créanciers procèdent aujourd'hui à des allègements de dettes.

Cela amène le Bénin à s'enliser dans un cercle vicieux de la dette entrainant une dégradation du déficit budgétaire chaque année. Cependant dans les pays en développement notamment au Bénin, on note un déséquilibre notoire des finances publiques, c'est-à-dire que l'Etat n'arrive pas de manière efficace à ajuster ses dépenses à ses recettes intérieures. Ces dernières sont le plus souvent en valeur insuffisante pour couvrir la totalité des dépenses. Il en résulte alors un déficit budgétaire qui nécessite alors un financement. Cela n'est pas encore un mal en soi, car un déficit budgétaire peut être un instrument de relance économique. Mais le problème réside dans le fait qu'au lieu que le financement du gap budgétaire conduise à une croissance économique due au financement des secteurs socio-économiques viables et productifs, il sert plutôt à couvrir des dépenses improductives. Cette situation est susceptible de conduire à long terme l'Etat vers un surendettement.

CESAG BIBLIOTHEQUE

Cette situation pourrait s'expliquer par :

- une mauvaise politique budgétaire ;
- un faible taux de bancarisation ;
- une insuffisance des ressources intérieures de financement et la faiblesse de l'épargne publique ;
- des dépenses non maîtrisées ;
- des prévisions trop optimistes du budget ;
- l'augmentation du service de la dette (intérêts) ;

Les causes énumérées ci-dessus, peuvent entraîner les conséquences suivantes :

- le ralentissement de la croissance économique ;
- l'absence d'investissement ;
- la dégradation des finances publiques ;
- un niveau élevé des dépenses totales par rapport aux recettes disponibles.

L'analyse du problème nous amène à envisager les solutions ci-après :

- redéfinir la politique budgétaire ;
- analyser les causes du déficit budgétaire ;
- avoir une bonne politique d'endettement ;

- maitriser et contrôler les dépenses publiques ;

Parmi les solutions, nous allons retenir dans le cadre de notre étude celle concernant l'analyse des causes du déficit budgétaire. En effet, cette solution nous semble appropriée dans la mesure où elle nous permettra de comprendre les raisons d'un déficit sans cesse croissant.

Alors la question suivante peut être posée : Quelles sont les raisons du déficit budgétaire au Bénin ?

Cette question principale suscite les questions spécifiques suivantes :

- quelle est la procédure d'élaboration du budget ?
- qu'est-ce que le déficit budgétaire ?
- quels sont les critères de convergences Uemoa – Cedeao ?
- quelles sont les causes du déficit budgétaire au Bénin ?
- quelles sont les solutions à trouver pour une meilleure gestion du déficit ?

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Telles sont les questions auxquelles nous essayerons de répondre à travers cette étude. Le thème de notre étude sera donc « L'analyse des causes du déficit budgétaire du Bénin ».

Notre objectif général est d'analyser les causes du déficit budgétaire, pour permettre une meilleure gestion du déficit.

Mais cet objectif général passe par l'atteinte d'objectifs secondaires qu'on peut qualifier de spécifiques qui sont :

- prendre connaissance de la procédure d'élaboration du budget ;
- identifier les critères de convergence ;
- analyser les causes du déficit budgétaire ;
- analyser nos résultats et faire des recommandations.

Cette étude se limitera à l'analyse des causes du déficit budgétaire en vue de faire des recommandations appropriées.

L'intérêt de notre étude se situe à 2 niveaux :

✓ **Pour l'Etat**

Elle permettra aux dirigeants de mieux cerner les causes du déficit budgétaire en vue de permettre à l'Etat d'atteindre ses objectifs macroéconomiques.

✓ **Pour nous même**

Cette étude nous permettra de renforcer notre connaissance en matière de déficit budgétaire de façon générale et en particulier sur les causes du déficit budgétaire.

L'étude sera articulée en deux parties :

➢ La première partie s'intitule « Le cadre théorique du budget, du déficit budgétaire et de ses causes». Elle consiste à une revue de la littérature sur le thème afin de clarifier la notion de budget de l'Etat, les principes d'élaboration du budget et de décrire la méthodologie de la recherche ;

➢ La deuxième partie portera sur « le cadre pratique de l'analyse des causes du déficit budgétaire ». Elle passe par la présentation de structures chargées de prendre les grandes décisions en matière budgétaires que sont : le ministère de l'économie et des finances (MEF), de la Direction Générale du Budget et celle du trésor public. Ensuite nous présenterons les causes du déficit budgétaire béninois et analyserons nos résultats afin de faire quelques propositions et recommandations.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

PREMIERE PARTIE :
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Le budget de l'Etat est un plan d'ensemble prévoyant et autorisant les recettes et les dépenses publiques pour une durée déterminée. C'est un acte prévisionnel et en tant que tel, il est susceptible d'être modifié ou complété en cours d'exécution. Il est voté par le Parlement, Organe collégial qui exerce le pouvoir législatif. C'est donc un acte de prévision et d'autorisation de perception des impôts et des dépenses des deniers publics. Le Parlement doit donner chaque année au gouvernement, l'autorisation de percevoir l'impôt ce qui lui permet de contrôler l'usage des deniers publics.

Le budget de l'Etat suit des règles précises de présentation et de vote. Elles permettent de retracer, de manière sincère, l'intégralité des recettes et des charges de l'Etat. Le gouvernement ne peut en principe modifier leur destination sans solliciter une décision de l'autorité budgétaire, c'est-à-dire du Parlement. Cependant le budget est souvent confronté à un déficit ce déficit se traduit par un déséquilibre entre les recettes et les dépenses. L'Etat a donc besoin de financer ce dernier.

A cet effet, dans un premier chapitre nous aborderons les différents éléments ayant trait au budget de l'Etat et à son processus d'élaboration. Un second chapitre se penchera sur le déficit proprement dit et ses causes et pour clore la première partie, nous présenterons dans un troisième chapitre la méthodologie de l'étude.

CESAG BIBLIOTHEQUE

Chapitre 1 : Le budget de l'Etat et son processus d'élaboration

Le budget constitue un outil de gestion prévisionnel. C'est l'ensemble des orientations mises à la disposition des responsables administratifs, pour la bonne conduite de la gestion, dans les délais requis, et des informations régulières constantes en des données chiffrées. Le budget de l'Etat est un document retraçant, l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat pour une année civile à venir.

Ce budget concerne l'Etat au sens strict, c'est-à-dire les administrations centrales de l'Etat (les ministères). Sont exclues du budget de l'Etat, les ressources et les dépenses des collectivités locales (régions, départements et communes) ainsi que celles des organismes de sécurité sociale.

Cependant, il existe chaque année un budget social de la nation, document qui récapitule l'ensemble des ressources et des dépenses en matière de protection sociale (prestations et cotisations des organismes de sécurité sociale, recettes et dépenses sociales de l'Etat et des collectivités locales). Ce document, constitue un indicateur de l'effort social de la nation (CARON : 2007 ; 12).

DOMATIER (2002 :34) précise que l'expression générale « Finances Publiques » désigne l'ensemble des éléments qui se rapportent aux budgets des différentes administrations publiques. Le budget de l'Etat est préparé par l'exécutif et voté par le parlement. Le budget ainsi voté reçoit le nom de la loi de finances.

Dans ce chapitre, il s'agit de comprendre la notion de budget, ses rôles et caractéristiques. Nous aborderons ensuite le budget de l'Etat, sa structure, ses principes ainsi que son processus d'élaboration.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.1 Le budget et ses caractéristiques

Nous allons définir le budget, présenter ses rôles ainsi que ses caractéristiques.

1.1.1 Notion de Budget

La notion de budget est caractérisée par les termes : prévisions, dépenses et recettes. Il est l'interprétation chiffrée des plans d'actions. C'est dans ce sens que BOUQUIN (2001 : 305) le définit comme un outil qui permet la mise en place d'une gestion prévisionnelle

plus complète. Dans cette même logique (312-313), il considère le budget comme l'embryon de planification qui amorcera la mise en place d'une gestion prévisionnelle plus complète. En d'autres termes, le budget est la traduction comptable et financière des plans d'actions retenus pour que les objectifs visés et les moyens disponibles sur le court terme convergent vers la réalisation des plans opérationnels.

PHILIP (1991 : 171) précise que le mot budget vient de l' anglais « budjet » qui lui- même dérive de l'ancien français « bouge », « bougette », c'est à dire petit sac, qui prit en anglais le sens spécial de bourse du roi, trésor royal. Ce mot emprunté à l'anglais dans les premières années du XIXe siècle, figure comme signifiant pour la première fois « l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat », dans rapport au roi sur la situation des finances au 1er avril 1814.

Selon HORNGREN (2003 :4), un budget est l'expression quantitative du programme d'actions proposé par la direction. Il contribue à la coordination et à l'exécution de ce programme. Il couvre les aspects, financiers, et tient lieu de feuille de route pour l'entreprise.

S'appuyant sur ces définitions, nous pouvons dire que le budget est la synthèse formalisée et chiffrée qui après discussion et négociation entre une direction opérationnelle et ses services traduit sur une période généralement d'un an, les ressources, les plans d' action, et les résultats attendus, en ligne avec les objectifs à moyen terme de l'organisation. Le budget peut être indicatif [1]ou pour les dépenses seulement, impératif pour les dépenses seulement.

CASTADOR (2006 :61) souligne que le budget est inutile sans un suivi permettant de s'assurer qu'il est respecté, et sans mesures correctrices, au cas où l'exécution s'en écarte. Il précise que ces mesures peuvent porter sur le budget lui-même, sur le fonctionnement de l'agent économique, ou éventuellement, même si cela relève de la malversation, sur l'enregistrement comptable.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

[1] Une estimation est faite mais les choses peuvent se révéler différentes

MARTEL (2008 :13) considère que le suivi budgétaire ou contrôle budgétaire, purement comptable, est différent du contrôle de gestion, qui lui, s'attache à identifier les désordres dans l'organisation. Pour lui, le contrôle de gestion est le processus mis en œuvre au sein d'une entité économique pour s'assurer d'une mobilisation efficace et permanente des énergies et des ressources en vue d'atteindre l'objectif visé par cette entité.

1.1.2 Rôles et caractéristiques du budget

Un budget sert à, anticiper, déléguer, contrôler. Il traduit l'engagement d'un responsable à atteindre des objectifs avec les moyens mis à sa disposition. La procédure budgétaire couvre la totalité des activités de l'entreprise. Un budget concerne un service, un ensemble de service, l'ensemble de l'entreprise ou un projet spécifique (le budget de développement). Lorsque nous parlons du « budget », il s'agit du budget de l'entité (HONORAT : 2005 ; 1).

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Selon BOUQUIN (2001 :313), le budget, outil central du contrôle peut en effet jouer trois rôles :

- celui d'un instrument de coordination, et de communication : bien mené, le processus budgétaire, offre l'occasion d'assurer la synergie entre les diverses fonctions de l'entreprise ; il peut aussi offrir l'occasion aux décideurs de pouvoir communiquer avec les opérationnels ;
- celui d'un outil essentiel de gestion prévisionnelle : il permet au gestionnaire de repérer à l'avance les difficultés, de prendre des décisions en fonctions des objectifs de l'entreprise et des informations disponibles sur l'état de la situation ;
- celui d'un outil de délégation et de motivation : il apparait comme un contrat passé entre un responsable et la hiérarchie, portant sur des obligations de résultats, en fonction de la performance du responsable.

LECLERE (1993 : 9-11), quant à lui, indique trois rôles de la gestion budgétaire au sein d'une organisation :

- **Le budget est un instrument de contrôle de gestion**

Le budget permet la prise de décision suivant les objectifs de l'organisation. Il fournit les informations relatives à la situation de l'entreprise et aux prévisions. Les prévisions

doivent être fondées sur une approche segmentée en secteurs et elles permettent de se projeter dans le cadre de l'évolution économique. Le budget compare les objectifs avec les prévisions en vue d'apporter des actions correctives.

- **Le budget, un instrument de simulation et d'aide à la prise de décision**

Le budget subit plusieurs simulations avant son adoption définitive .Les différentes simulations permettent d'évaluer son impact sur le résultat prévisionnel. Le budget collecte les informations chiffrées des programmes.

- **Le budget un instrument de motivation et de gestion des conflits**

L'organisation est composée de plusieurs acteurs d'où des divergences d'intérêts. Cette situation contribue au climat social de l'entreprise. Un climat conflictuel peut subvenir entre les différents services (directions, syndicats, services opérationnels…). Pour éviter une telle situation le processus budgétaire invite les acteurs à des négociations en vue de trouver un compromis.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

C'est dans cette même logique que ROUACH & al (1998 :263) ajoutent que le budget est un moyen de communication par le biais des navettes budgétaires entre les responsables qui l'ont initié. Ainsi, l'efficacité du budget dépend du niveau de coordination.

Le budget doit présenter fondamentalement les caractéristiques suivantes :

- il doit être réaliste c'est à dire prendre en compte les contraintes de l'environnement interne et externe ;
- il doit être conçu de manière à inciter à mieux faire pour réaliser des performances ;
- il doit être conçu suivant le principe de la totalité budgétaire c'est à dire couvrir l'ensemble des activités ;
- il doit être articulé au plan stratégique (Bousso, 2006 :14 ; Gumb, 2000 : 101)

1.2 Le budget de l'Etat

Le budget de l'Etat est, structuré par le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE). Dans cette section, nous allons définir le budget de l'Etat et présenter le TOFE.

1.2.1 Le budget de l'Etat

Selon CASTADOR (2006 :79), le budget de l'Etat est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'Etat pour une année civile. Il est constitué d'un ensemble des comptes qui décrivent toutes les ressources et les charges de l'Etat et des ministères. Il peut être considéré comme l'un des comptes de la loi de finances, loi qui détermine, pour un exercice (une année civile), la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte.

Pour lui, le budget de l'Etat est fixé par les lois de finances qui font l'objet d'un vote du Parlement :

- la loi de finances initiale (LFI) qui prévoit et autorise l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ;
- les lois de finances rectificatives (LFR) ou "collectifs budgétaires" modifient en cours d'année les dispositions de la LFI ;
- la loi de règlement qui arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget, ainsi que le résultat budgétaire (déficit ou excédent).

D'après MOLINIER (1996 :23), les lois de finances sont des actes juridiques et politiques. Leur contenu ne se réduit pas à la description du budget de l'Etat. Elles portent sur les emplois, l'information et le contrôle du parlement sur les finances publiques. Elles peuvent comporter des recettes directement affectées à des personnes morales autres que l'Etat. Ces lois, sont un ensemble de comptes qui décrivent les ressources et les dépenses.

La directive portant loi de finances au sein de l'UEMOA va au-delà de ce contenu commun à la plupart des lois sur les lois de finances pour imposer à la loi de finances une vision de moyen terme (article 1er alinéa 2). Elle détermine les conditions dans lesquelles est arrêtée la politique budgétaire à moyen terme pour l'ensemble des finances publiques. Au sens de l'article 3 alinéa 1er de la même directive énoncée par SANTARA (2003 :3), la vision de moyen terme est justifiée par le contexte dans lequel est établie la loi de finances : « Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en

CESAG - BIBLIOTHEQUE

résulte, compte tenu de la situation et des objectifs macro-économiques des Etats-membres et des obligations du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité ».

MUZELLEC (2006 :38) poursuit en estimant que le budget de l'Etat en tant qu'acte de prévision, impose une préparation matérielle avant son exécution selon un format prédéterminé. Pour lui, cette préparation relève exclusivement de l'exécutif, en particulier du Ministère chargé de l'économie et des Finances et de la Direction Générale du Budget. En tant qu'acte d'autorisation, le budget fruit d'une longue préparation de l'exécutif doit être approuvé par le législatif.

Le mode d'élaboration, d'exécution et d'évaluation du Budget de l'Etat constitue un précieux indicateur par lequel l'on apprécie la capacité d'un gouvernement à faire efficacement face aux exigences de la mise en œuvre de l'action publique (CLEREMBAUX : 2011 ; 156).

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.2.2 La structure du budget de l'état : présentation du TOFE

Selon BOSSO (2008 :82), le TOFE (annexe n°1) est un document qui retrace l'ensemble des opérations effectuées par l'Etat et qui ont une incidence financière, durant une période donnée généralement une année. Il donne des détails sur les finances publiques notamment les recettes, les dépenses, les ressources intérieures et extérieures. Le TOFE est un instrument d'analyse économique et financier des opérations de l'Etat à travers les soldes qu'il permet de calculer. Il peut être construit pour les années passées (TOFE rétrospectif), pour l'année en cours (TOFE provisoire) ou pour les années futures (TOFE prévisionnel).

Notons qu'il existe deux types de TOFE le TOFE-UEMOA et le TOFE-FMI.

Nous présenterons ici, le TOFE-FMI compte tenu de la non-application de façon concrète du TOFE-UEMOA.

L'élaboration du TOFE et sa lecture amènent généralement à le scinder en deux (02) parties par une ligne imaginaire au niveau de la rubrique « financement » ; il faut distinguer ainsi le « haut de la ligne » et le « bas de la ligne ».

❖ **Le haut de la « ligne.»**

Cette partie du TOFE retrace la totalité des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat.

➢ **Les recettes Budgétaires**

Les recettes budgétaires sont classées en recettes fiscales (impôts prélevés à la source sur les salaires des fonctionnaires, et les impôts sur les BIC et BNC) et en recettes non fiscales (les recettes avec contrepartie auxquelles s'ajoutent les produits des amendes, confiscations, donation privée, etc.).

➢ **Les dépenses Budgétaires**

Elles sont classées en dépenses courantes (les dépenses pour salaires et traitements, les dépenses pour achats de biens et services, les dépenses de transports, les intérêts sur la dette publique), en dépenses en capital (les investissements) et les prêts nets.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

➢ **Les soldes budgétaires**

Plusieurs soldes peuvent être calculés et constituent des indicateurs qui permettent de mesurer la capacité financière de l'Etat.

- **Le solde primaire**

Ce solde permet d'exprimer la capacité de l'Etat à faire face à ses dépenses qui lui confèrent sa souveraineté. Il doit être positif et se calcule de la manière suivante :

Solde primaire = Recettes totales – Dépenses Primaires

Les Dépenses Primaires se décomposent comme suit :

- la masse salariale ;
- les pensions ;
- les autres dépenses et transferts ;
- la contribution budgétaire de l'Etat à l'investissement (SANTARA : 2006 ; 9).

- **Le solde primaire de base (SPB)**

Ce solde permet de mesurer la capacité de l'Etat à assurer ses dépenses de fonctionnement. Il est déterminé en soustraction des dépenses primaires (contribution de l'Etat à l'investissement).

SPB = Solde Primaire + contribution budgétaire à l'investissement.

- **Le déficit global (base engagement)**

La plupart des dépenses visées ont été enregistrées sous la forme d'engagement. Ainsi, ce solde est calculé en faisant la différence entre les recettes totales et les dépenses totales.

Déficit Global (base engagement) = Recettes – Dépenses

- **Le déficit global base caisse.**

C'est le déficit global final calculé dans le TOFE. Il est obtenu en intégrant au déficit global base engagement, les postes comme « variation des arriérés », « paiement pendant la période complémentaire » et « les paiements en rapprochement ». Le déficit global base caisse constitue donc le besoin de financement (BOSSO : 2008 ; 84).

❖ **Le bas de la ligne**

Cette partie du TOFE, présente les différents mécanismes de financement du Déficit Global (base caisse).

On distingue le financement intérieur et le financement extérieur.

➢ **Le financement intérieur**

Le financement intérieur comprend le financement bancaire, le financement non bancaire et les ventes d'actifs.

- Le financement bancaire

Il est essentiellement constitué de la « variation de la position nette du gouvernement » (PNG). La PNG est une notion qui révèle la situation financière de l'Etat vis-à-vis du

CESAG - BIBLIOTHEQUE

système bancaire, y compris le FMI (MILLOT : 2000 ; 57). C'est donc un solde qui est déterminé de la façon suivante :

PNG = prêts, avances et découvert du gouvernement vis-à-vis du système bancaire - Dépôts du gouvernement dans le système bancaire.

En restant du côté du système bancaire, la PNG est positive lorsqu'il s'agit d'une créance du système bancaire sur l'Etat, donc lorsque les prêts sont supérieurs aux dépôts.

- Le financement non bancaire.

Selon (MILLOT : 2000 ; 58) cette rubrique affiche les variations du stock des obligations émises par le Trésor. Il s'agit des opérations de titrisation en monnaie locale émises par l'Etat pendant l'année, desquelles il est retranché les remboursements du capital effectués pendant l'année.

- Les ventes d'actifs

Elles concernent les ressources provenant de la cession de la privatisation d'entreprises se trouvant initialement dans le portefeuille de l'Etat.

➢ **Le financement extérieur**

BOSSO (2008 :85) souligne que le financement extérieur comprend :

- Les dons

On distingue les dons servant à financer les projets (investissements) et ceux qui servent à financer les programmes macroéconomiques.

- Les prêts

Les prêts sont subdivisés en deux parties : les prêts projets et les prêts programmes. Le remboursement des prêts y figure sous la rubrique « amortissement » avec le signe négatif.

- Les allègements de la dette

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1.2.3 Les ressources et les charges de l'Etat

Les articles 7 et 8 de la directive de l'UEMOA soulignent que les ressources et les charges de l'Etat sont constituées, des recettes et des dépenses budgétaires ainsi que des ressources et des charges de trésorerie. Les recettes et les dépenses budgétaires autorisées par la loi de finances de l'année constituent le budget de l'Etat pour l'année civile (article 7). L'Etat collecte des ressources pour financer ses dépenses. La loi de finances répartit les ressources entre les différentes dépenses de l'Etat par le biais des autorisations parlementaires, qui peuvent être soit des autorisations d'engagement soit des crédits de paiement.

- **Les recettes budgétaires de l'Etat**

Les recettes budgétaires de l'Etat incluent toutes les recettes susceptibles d'alimenter la caisse de l'Etat, à l'exclusion des opérations de trésorerie, en particulier les produits des emprunts. Les remboursements des prêts et avances sont des ressources de trésorerie au sein de l'UEMOA (KOUAO : 2003 ; 21).

- **Les dépenses budgétaires de l'Etat**

Dans le cadre des budgets de programmes, les dépenses sont regroupées selon une nomenclature par nature, très réduite par rapport à ce qui prévalait dans le contexte du budget classique d'une part, et, d'autre part selon une nomenclature programmatique.

- **Les ressources et les charges de trésorerie**

MATHIS (2001:11) précise que les ressources et les charges de trésorerie de l'Etat concernent les prêts et avances, ressources et charges de trésorerie. Les ressources et charges de trésorerie de l'Etat incluent des opérations financières à moyen et long termes, ainsi que les produits de la cession des actifs. Il serait plus clair de qualifier les opérations de trésorerie d'opérations financières.

Le tableau ci-après récapitule les charges et les ressources de l'Etat dans les pays de la zone UEMOA.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Tableau 1 : Charges et ressources de l'Etat

	Charges	Ressources	
	Budgétaire		
Dépenses budgétaires	- dépenses de personnel - charges financières de la dette - dépenses d'acquisitions de biens et services - dépenses de transfert courant - dépenses en atténuation de recettes - dépenses d'investissements exécutés par l'Etat - transferts en capital	- les impôts, les taxes ainsi que le produit des amendes - les rémunérations de services rendus et redevances - les fonds de concours, dons et legs - les revenus des domaines et des participations financières - les produits divers	**Ressources budgétaires**
Ici est calculé le déficit budgétaire (dépenses budgétaires – ressources budgétaires), financé par le solde des opérations de trésorerie			

Charges de Trésorerie	**Trésorerie (sens strict)**	Retraits sur les comptes des correspondants	Dépôts sur les comptes des correspondants.	**Trésorerie (sens strict)**	**Ressources de Trésorerie**
	Remboursement des emprunts antérieurs	Remboursement des produits des emprunts à court, moyen et long termes.	Produits des emprunts à court, moyen et long termes.	**Nouveaux Emprunts**	
	Autres	Prêts et avances	Produits provenant de la cession des actifs ; remboursements des prêts et avances	**Autres**	

Source : MATHIS (2001:12)

CESAG BIBLIOTHEQUE

1.3 Les principes budgétaires

Selon GILLES (2009 : 31-33), l'exécution de la loi de finances se fait dans le respect de certains principes budgétaires que sont :

- **Le principe de l'unité**

Selon ce principe, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires doit être présenté dans un seul document, exceptions faites aux budgets annexes, aux comptes spéciaux du trésor, aux procédures de fonds de concours et de rétablissements de crédits. Selon ce principe, Le budget est exhaustif ; aucune recette, aucune dépense ne doivent être omises (article 31 UEMOA). Pour GILLES (2009 :31), ce principe recouvre deux règles :

- la règle de l'unité, qui exige que le budget de l'Etat soit retracé dans un document unique (la loi de finances). Il s'agit ainsi d'assurer aux parlementaires une bonne lisibilité du budget, et donc, un contrôle effectif sur les finances de l'Etat ;
- la règle de l'exhaustivité, selon laquelle la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat.

- **Le principe de l'universalité budgétaire**

Il consiste à présenter le budget sous deux masses comprenant les ressources d'une part et les dépenses d'autre part. Les dépenses et les recettes doivent figurer dans la loi de finances pour le produit brut. Il ne doit pas y avoir des compensations entre elles, le budget de l'Etat ne doit pas afficher un solde net. (MATHIS : 2001 ; 5).

Selon ce principe, l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, qui se décompose en deux règles :

- la règle de non-compensation, qui interdit la compensation des dépenses et des recettes. La directive de l'UEMOA parle plutôt de non contraction et stipule que « les recettes et dépenses sont autorisées pour leur montant intégral, sans compensation entre les unes et les autres » (article 32). La compensation des ressources et des dépenses permettrait en effet de dissimuler certaines charges, ce qui nuirait à la lisibilité et à la sincérité du budget ;

CESAG - BIBLIOTHEQUE

- la règle de non-affectation, qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée. Elle implique de verser toutes les recettes dans une caisse unique où l'origine des fonds est indéterminée. Elle permet à l'autorité budgétaire de conserver son pouvoir de décision et de gérer les fonds publics en respectant les notions de solidarité et d'unité nationales (MUZELLEC : 2006 ; 52). Elle connaît toutefois quelques dérogations (ex : les budgets annexes ou les comptes spéciaux qui retracent des dépenses bénéficiant d'une affectation particulière de recettes).

➢ **Le principe de l'annualité budgétaire**

Selon LORION (2006 :88) ce principe dérive de la nécessité de permettre un contrôle périodique de l'activité gouvernementale par le parlement dans un délai raisonnable. Le budget est ainsi voté tous les ans et pour une durée d'un an. Le principe d'annuité budgétaire consiste à fixer pour une année la durée de l'exercice budgétaire. Cela signifie que, l'autorisation budgétaire donnée par la loi de finance n'est valable que pour une année. Il n'est normalement plus possible selon lui de procéder à aucune dépense à l'expiration de l'autorisation, quand bien même les crédits n'auraient pas été dépensés.

Le budget de l'Etat doit être voté avant le début de chaque année budgétaire, ce principe d'annualité signifie également que toute opération financière doit faire l'objet d'une autorisation préalable par l'autorité budgétaire (CHEVALLIER : 2007 ; 102).

L'article 5 de la loi N° 06/2009/CM/UEMOA de l'UEMOA poursuit en stipulant que : « La loi de finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ».

➢ **Le douzième provisoire**

Autorisations budgétaires qui permettent le fonctionnement des services par douzièmes des crédits de l'année précédente. Selon MILLOT (2000 :71), le recours au douzième provisoire est soumis aux conditions suivantes :

- que les dépenses aient été inscrites pour le même objet au budget de l'exercice précédent ;
- qu'elle soit prévue au projet du budget transmis à la tutelle pour approbation.

CESAG BIBLIOTHEQUE

KOTT (2007 :3) quant à lui affirme que, le principe d'annualité est soumis à des aménagements, destinés à concilier continuité budgétaire et souplesse de fonctionnement de l'Etat :

- il est possible de voter, en cours d'année, des lois de finances rectificatives, appelées également collectifs budgétaires, qui modifient la loi de finances initiale ;
- une période complémentaire à l'exercice budgétaire permet de rattacher au début de l'exercice suivant certaines opérations de fin d'année effectuées dans le cadre de l'exercice qui vient de s'achever ;
- le principe de continuité des exercices budgétaires permet aussi, dans une certaine mesure, le report des crédits non consommés à l'exercice suivant (GILLES : 2009 ; 32);
- un engagement pluriannuel des dépenses d'investissement par le biais des autorisations de programme est possible.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

➢ **Le principe de la spécialité**

LORION (2006 : 89) souligne que les crédits budgétaires ne sont pas accordés par bloc, mais par chapitres et sections budgétaires selon la nature et la destination des dépenses à réaliser.

Il consiste à détailler l'autorisation parlementaire, afin que chaque crédit ait une destination indiquée par la loi de finances. Le respect de ce principe implique que le gouvernement ne puisse modifier des crédits sans l'autorisation du parlement (KOTT : 2007 ; 5). C'est-à-dire, la fixation du montant maximum du crédit alloué à chaque dépense, ce qui interdit tout transfert, tout dépassement.

➢ **Le principe de sincérité**

Contrairement aux principes précédents, classiques dans la doctrine des finances publiques, vient s'ajouter le principe de sincérité. Il est inspiré du droit comptable privé et implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies par l'Etat (GILLES : 2009 ; 33). Selon l'article 30 de la directive UEMOA, les prévisions des ressources et des charges de l'Etat doivent être réalistes.

1.4 La procédure d'élaboration du budget

Après la description des principes budgétaires fondamentaux nous aborderons la procédure générale d'élaboration du budget de l'Etat puis présenterons la procédure en vigueur au Bénin.

1.4.1 La procédure générale

JOHNSON (2003:17) décrit la procédure générale d'élaboration du budget. Le cheminement normal commence par le cadrage macroéconomique que le ministre en charge des finances envoie dans tous les ministères dépensiers au mois de mars. Ce document, présente les grandes tendances en matière de croissance économique et d'évolution des agrégats macroéconomiques. Ces projections sont basées sur les réalisations antérieures récentes, les estimations pour l'année en cours et les perspectives économiques. Elle débute par la répartition des dépenses et des ressources. A ce niveau, les responsables du budget déterminent les ressources mobilisables pour financer les dépenses de l'Etat.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Tous les ministères expriment leur besoin qu'ils envoient au ministre des finances qui, en collaboration avec la Direction Générale du Budget procède à une répartition des masses globales des ressources déterminées dans le cadrage budgétaire en enveloppes sectorielles par ministère, institutions et collectivités décentralisées.

Par la suite, le premier ministre adresse une lettre de cadrage dans laquelle il énonce les orientations de la politique budgétaire du gouvernement pour la période concernée et notifie les enveloppes budgétaires.

En mi-juin, à partir des enveloppes budgétaires qui leur sont allouées, les ministères, institutions et collectivités décentralisées organisent des réunions internes de répartition de crédits entre les activités et les opérations inscrites dans leur plan d'action. La proposition de budget qui en résulte est transmise à la Direction du budget.

JOHNSON (2003 :25) décrit l'étape suivante comme celle des conférences et arbitrages. La Direction générale du budget s'assure que les structures bénéficiaires de crédits ont pris en compte les priorités du gouvernement. C'est à cette étape que la programmation de la masse salariale est examinée. La Direction du budget arrête une proposition de budget

après un arbitrage. C'est ce document qui, devenu avant-projet de budget après la conférence ministérielle, est présenté en conseil des ministres au mois de septembre. Soumis ainsi en examen en conseil des ministres, il peut subir des amendements.

Après adoption par le gouvernement, les documents sont édités sous la forme d'un projet de loi de finance qui sera voté par l'Assemblée nationale puis, promulgué par le Président de la République afin d'être exécuté. De plus, au début du processus, une note d'orientation qui se fonde sur le cadre macroéconomique. La note d'orientation est axée sur l'analyse des évolutions récentes observées au plan national, régional et international. Elle intègre les critères de convergences retenus par les pays de l'UEMOA, l'évolution des principales devises et le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui permet de se faire une idée approximative des ressources auxquelles on pourrait s'attendre à l'horizon des trois années à venir afin de cibler les projections de dépenses dans des proportions réalisables.

Partant de ces grandes lignes, une lettre de cadrage est rédigée et adressée aux Ministères dépensiers pour leur préciser les proportions dans lesquelles doivent évoluer les différentes natures de dépenses pour l'année budgétaire à venir.

Après la première esquisse du Budget, un arbitrage conduit par le Directeur Général du Budget, assisté de la Direction Générale du Plan et de la Prospective, recense les problèmes posés par les Ministères et qui sont restés sans solutions. Une Conférence budgétaire conduite par le Ministre de l'Economie et des Finances intervient ensuite pour chercher des solutions aux problèmes qui n'ont pas pu être réglés au niveau de la Direction Générale du Budget. Le projet du Budget finalisé est soumis à l'examen du Conseil des Ministres pour approbation. Les observations du Conseil des Ministres sont prises en compte dans le document budgétaire qui est transmis par décret du Président de la République, pris en Conseil des Ministres à l'Assemblée Nationale deux semaines avant la session budgétaire d'octobre. Le document budgétaire est également soumis à l'avis du Conseil Economique et Social.

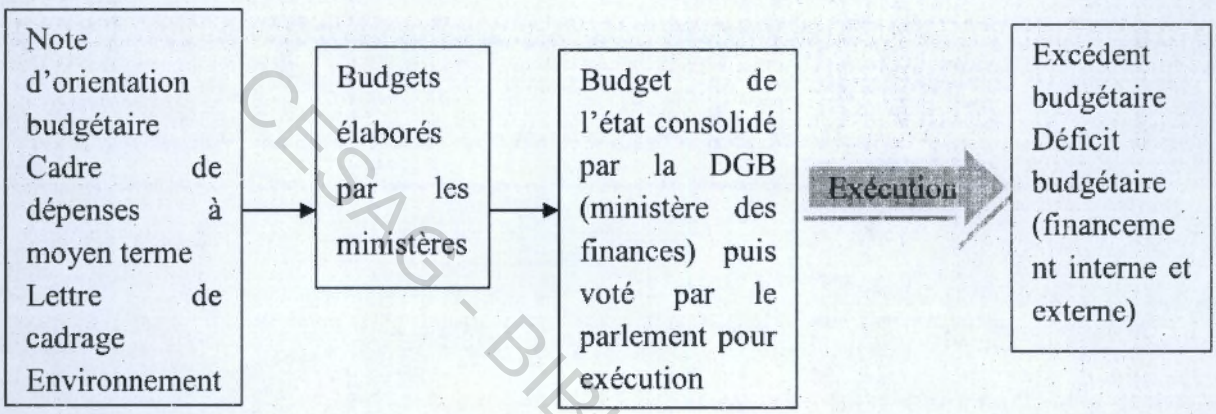
L'élaboration du Budget est un processus qui s'insère dans un calendrier qui démarre en avril jusqu'au vote du budget. Après le dépôt du projet du budget à l'Assemblée Nationale, la phase suivante se poursuit du mois d'octobre au mois de décembre et aboutit au vote du budget par l'Assemblée Nationale, à l'issue des débats parlementaires.

CESAG BIBLIOTHEQUE

Selon les dispositions constitutionnelles, le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses. Il doit, en cas de déficit, préciser les sources de financement attendues pour résorber le déficit. La démarche qui vient d'être décrite s'applique aussi bien aux Ministères qui présentent un budget classique qu'aux Ministères qui présentent des budgets de programmes.

Le Budget voté par le Parlement devient la loi de finances de l'année et mis en exécution par un décret dès le début de l'année.

Figure 1 : Schéma descriptif du processus budgétaire étatique



Source : Nous-mêmes

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Conclusion

La saine gestion budgétaire de la république implique le respect des certaines règles et principes énumérés ci-haut. Celles-ci connaissent des aménagements ou de dérogations indispensables dans la politique économique et financière du gouvernement.

Chapitre 2: Le déficit budgétaire et ses causes

Le budget est un exercice juridique qui oriente la politique économique des gouvernements. Le budget de l'Etat devenu loi de finances initiale une fois voté par le parlement, présente l'ensemble des recettes et des dépenses des différents ministères pour une année civile. Par son montant, ses orientations et ses implications, le budget de l'Etat constitue un véritable enjeu politique. La plupart des pays ne réussissent pas à équilibrer leurs emplois et leurs ressources. La différence entre les recettes et les dépenses de l'Etat permet de déterminer le solde du budget. Si celui-ci est déficitaire, l'Etat doit satisfaire son besoin de financement en empruntant. Il contracte alors une dette (la dette publique) qu'il doit rembourser avec les intérêts qui sont liés. Or, CHOUVEL (2003 :72) souligne que le solde budgétaire se décompose en deux éléments:

- le solde primaire, c'est-à-dire la différence entre les recettes de l'année et les dépenses de l'année hors paiement des intérêts de la dette. Si ce solde est négatif, l'on parle de déficit primaire, s'il est positif il s'agit d'excédent primaire.
- le paiement des intérêts dus sur la dette publique passée et que l'Etat doit rembourser l'année en cours.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

2.1. Le déficit budgétaire de l'état et son rôle dans un Etat

Dans cette section, nous présenterons le déficit budgétaire de l'Etat, ses causes et son rôle.

2.1.1. Notion de déficit budgétaire de l'état

Selon DAMAREY (2007 :206), le déficit budgétaire désigne l'équilibre économique caractérisé par des recettes de l'Etat inférieures à ses dépenses au cours d'une année donnée. Il s'agit donc d'un solde négatif contrairement à l'excédent budgétaire. Il ajoute que le déficit budgétaire se différencie du déficit public, car pour lui il n'englobe pas le solde des recettes et des dépenses des collectivités locales et de la Sécurité sociale. Le déficit budgétaire se différencie de la dette de l'Etat qui correspond à l'ensemble des engagements financiers futurs de l'Etat, lesquels résultent du cumul de tous les déficits et excédents. Distincts mais liés, les déficits budgétaires répétés année après année augmente mécaniquement la dette de l'Etat et souvent la dette publique qui comprend en outre la dette des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale.

Comme le mentionne DOMATIER (2002 :209-210), le déficit budgétaire équivaut au besoin de financement de l'Etat et se traduit par le montant des emprunts nouveaux qu'il doit contracter au cours de l'année. Les lois de finances peuvent prévoir un déficit et autoriser l'Etat à emprunter à hauteur de ce besoin de financement. De nombreux Etats sont confrontés au déséquilibre budgétaire.

Le déficit budgétaire comprend le déficit primaire en plus du service de la dette, qui lui est, les intérêts payés au cours d'une année pour le capital emprunté. Le spectre d'une spirale déficitaire apparaît ainsi à travers le prisme du service de la dette. Car, c'est précisément par un nouvel emprunt ou par l'alourdissement des impôts que le déficit budgétaire est traditionnellement résorbé.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

2.1.2. Importance du déficit budgétaire et son rôle dans un pays

Le déficit budgétaire est au départ un outil de politique économique permettant, au mieux, de stimuler l'économie et au pire de limiter les effets d'une récession (CASTADOR : 2006 ; 63). Fondé sur les postulats de Keynes, l'application de la théorie keynésienne est longtemps préconisée pour améliorer l'économie pour que le budget de l'Etat soit déficitaire. Non seulement, il ne faut pas craindre le déficit budgétaire mais plus encore il est préconisé.

Pour lui, le déficit public est considéré comme un élément de stratégie de la croissance qui veut dire : un endettement en termes de programme d'action. L'endettement est toujours équivalent au déficit, cet endettement peut être intérieur ou extérieur.

2.2. Les causes du déficit budgétaire

Les facteurs explicatifs du déficit budgétaire sont nombreux et diversifiés. Mais nous pouvons les regrouper en cinq parties à savoir l'approche keynésienne, la politique budgétaire, l'augmentation des dépenses, l'endettement et les nouvelles théories.

2.2.1. L'approche Keynésienne du déficit budgétaire

DOMATIER (2002 :261) révèle que les explications des causes du déficit budgétaire chez KEYNES ont pour point de départ la théorie keynésienne normative. Cette théorie justifie la nécessité du déficit budgétaire pour combattre le chômage « la demande effective qui

détermine l'offre. Il met l'accent sur le sous-emploi, ses causes et les remèdes que les pouvoirs publics peuvent apporter. La nature des investissements et leur modalité de financement n'avaient pour lui que peu d'importance dans la mesure où la priorité consiste à donner du travail aux chômeurs. Il affirme à ce sujet que « des dépenses sur fonds d'emprunt peuvent même lorsqu'elles sont inutiles enrichir la communauté ». Dès lors la règle de l'équilibre budgétaire n'avait plus de sens. Sa réflexion débouchait sur une compensation systématique entre dépenses privées et dépenses publiques. Quand les premières étaient insuffisantes, les secondes devraient prendre le relais au- delà même du montant des recettes fiscales.

2.2.2. La politique budgétaire

Selon SOLOW (2009 : 43) la politique budgétaire constitue l'un des principaux leviers de la politique économique de l'Etat pour lutter contre les récessions économiques, elle consiste en l'utilisation de certains instruments budgétaires (dépenses publiques, prélèvements fiscaux) pour influer sur la conjoncture économique. BASLE (2008 :35) souligne que la jumelle de la politique budgétaire est la politique monétaire qui consiste à faire varier la masse monétaire au moyen d'instruments appropriés (taux d'intérêt directeur, achat/vente d'obligations ou de bons de trésor, taux de réserves obligatoires, seigneuriage) afin d'influer sur l'activité économique.

En période de récession économique, la production baisse et le chômage augmente. Les recettes fiscales baissent et les transferts augmentent par le jeu des stabilisateurs automatiques. Le maintien d'un budget équilibré exigerait d'un gouvernement qu'il augmente les taux d'impôts ou réduise les transferts. Non seulement ces comportements sont socialement et politiquement coûteux, ils aggraveraient également la récession économique par la diminution de la demande globale et par conséquent, la production et l'emploi. Les gouvernements y répondent en réduisant les impôts ou en augmentant les dépenses publiques pour stimuler l'activité économique. Ce qui creuse le déficit et augmente le taux d'endettement. Il s'agit d'un transfert de charges fiscales des générations actuelles vers les générations futures (DURIS : 2006 ; 69).

(BASLE : 2008 ; 38) explique que la règle de budget équilibré telle qu'inscrite dans les constitutions de nombreux pays est factice et soumise à l'incohérence temporelle. Les lois

CESAG - BIBLIOTHEQUE

financement rectificatives et de règlement donnent une mesure de l'ampleur de ce comportement pragmatique de nos gouvernants.

La politique monétaire est peu utilisée par les Etats membres de l'UEMOA. Néanmoins, certains pays peuvent échapper aux règles communes en promouvant la micro finance, en émettant des bons de trésor et d'obligation et en utilisant les garanties bancaires.

2.2.3. Les dépenses publiques

Dans une tentative d'expliquer le déficit budgétaire, SOLOW (2009 ; 75) part du constat que les dépenses publiques croissent plus vite que l'activité économique globale. Il avance deux explications: la première repose sur la place croissante des dépenses de fonctionnement, l'industrialisation conduit à davantage de complexité de l'activité économique, exige des formes nouvelles d'organisation de la vie collective et provoque des dépenses accrues pour l'administration générale. La seconde justification invoque le besoin de services collectifs nécessaires à la formation du capital humain indispensable à l'accélération de l'industrialisation. Ce qui requiert des changements technologiques et exige des investissements d'une importance telle que seul l'Etat est en mesure de les réaliser.

Pour DURIS (2006 : 78), toute dépense publique est assortie d'une contrainte de financement associée aujourd'hui ou demain à l'impôt. Il exige une charge fiscale maximale tolérable par les contribuables. Ensuite, il est acceptable que les projets d'augmentation notable des dépenses publiques en période d'absence de crise se heurtent à la résistance de la population à l'égard de l'accroissement de la charge fiscale correspondante.

2.2.4. L'endettement extérieur

L'existence d'une liaison entre le déficit budgétaire et l'endettement extérieur a été un point de convergence pour la plupart des auteurs. Parmi ces auteurs, certains pensent que c'est le déficit budgétaire qui est à l'origine de l'endettement extérieur et d'autres estiment par contre que c'est plutôt la crise de l'endettement qui est à la base de la crise des finances publiques. Dans cette approche, l'endettement favorisant la relance de la demande entraîne par l'effet accélérateur une augmentation plus que proportionnelle de l'investissement, qui

CESAG-BIBLIOTHEQUE

provoque à son tour une hausse de la production. Selon MEKHANTAR (2008 :59), le déficit budgétaire, conduit par ses flux successifs à augmenter le stock de dette. Le déficit auquel correspond l'emprunt stimule la demande et permet d'alléger le coût de son remboursement. En d'autres termes, le comportement des agents économiques est guidé par une anticipation à la hausse des impôts. CHEVALIER (2007 : 56) quant à lui souligne qu'une politique de déficit budgétaire financé par l'emprunt reste sans effet sur l'activité économique dans la mesure où les agents ne sont pas victimes de l'illusion fiscale. Ces agents anticipent alors une hausse des impôts destinés à rembourser l'emprunt en constituant une épargne d'un montant équivalent à l'endettement public.

MILOT (2000 : 28) met l'accent sur la relation théorique entre la pression fiscale et le remboursement de la dette. Il existe au moins des coûts associés aussi bien à l'endettement qu'à sa résorption tandis que LORION (2006 : 121) dénonce l'endettement comme étant une croissance artificielle, fondée sur un investissement supérieur à l'effort d'épargne de la nation et provoquant l'ajustement par l'inflation. Ainsi, tous les efforts expansionnistes de l'endettement sur le court terme semblent devoir s'inverser et entraîner à terme un renversement du cycle ouvrant une phase de lourde récession.

CHEVALIER (2007 :78) affirme que s'il n'y a pas de création monétaire à chaque période, une nouvelle dette est émise pour couvrir à la fois le déficit budgétaire, (hors paiement d'intérêt) et les intérêts de la dette. Pour lui, la crise de l'endettement international est due aux déficits budgétaires car le déficit budgétaire des 17 pays les plus endettés se creusent au même rythme que leur déficit global des transactions courantes. BASLE (2008 : 65), montre que l'essentiel de la dette du tiers monde est publique ou à garantie publique et que c'est à l'Etat d'en assurer le service. Ainsi au moment d'effectuer des transferts nets positifs vers l'extérieur, les pays endettés se trouvent dans une situation budgétaire difficile. Il conclut que la crise de l'endettement est aussi une crise des finances publiques. Cependant, il précise que l'endettement extérieur des pays en développement peut aussi s'expliquer par l'absence de marché financier capable de mobiliser l'épargne intérieure. Il devient difficile dans ces conditions pour les gouvernements de financer leurs déficits par émission d'obligations intérieures. C'est pourquoi ces pays vont recourir à l'épargne étrangère pour financer une partie de leurs dépenses. Ce faisant, ils créent une situation d'endettement extérieur Néanmoins d'autres explications du déficit budgétaire existent notamment avec les nouvelles théories de l'économie publique.

CESAG BIBLIOTHEQUE

2.2.5. Les nouvelles théories sur les déterminants du déficit budgétaire

Les nouvelles théories de l'économie publique considèrent que l'Etat est une organisation sensible aux besoins des électeurs cherchant à transformer les préférences de ces derniers en décision budgétaire. De ce point de vue, l'Etat n'est pas préoccupé par l'ampleur du déficit budgétaire et de la répartition des dépenses publiques. Ces théories ont pour point de départ la norme de lissage fiscal (MILOT : 2000 ; 55). La norme de lissage fiscal part de l'idée que les coûts induits par les impôts sur l'économie et la société augmentent plus rapidement. Si les dépenses étaient constantes, la règle de budget équilibré serait optimale. Mais dès que les dépenses connaissent des fluctuations pour des raisons indépendantes de la volonté des gouvernements (cas de guerres), il est optimal de maintenir les taux d'imposition constants à un niveau moyen et d'enregistrer des déficits dans les périodes où les dépenses tendent à être supérieures à la moyenne et des excédents budgétaires dans les périodes contraires. Ce constat nous conduit à rechercher en dehors de la norme de lissage fiscal les explications des déficits budgétaires persistants. Les arguments sur ce point sont nombreux. Tout d'abord BATHIER (2006 : 35) explique les déficits par le report des réformes fiscales nécessaires à l'ajustement budgétaire dans un contexte où deux ou plusieurs partis d'un gouvernement au pouvoir ne s'entendent pas sur la répartition de la charge de l'impôt pouvant compenser les déficits. En effet dans cette situation, chaque parti essaie de préserver son électorat et faire payer les autres franges de la population réservée par rapport à son idéologie d'où la persistance du déficit budgétaire. D'après BATHIER (2006 : 76) les déterminants des déficits budgétaires d'un pays, peuvent être regroupés en six catégories:

- la théorie de l'illusion fiscale qui se base sur les notions d'illusion budgétaires et de politique de stabilisation asymétrique pour montrer que les hommes politiques profitent de la naïveté des agents pour accroître les dépenses publiques en cas de récession et oublient de les réduire lorsque la récession est terminée ;
- le rôle stratégique de l'endettement qui résulte de la volonté d'un gouvernement de lier les mains à son successeur qui a des préférences différentes sur la nature des dépenses publiques ou sur le montant ;
- la théorie de redistribution intergénérationnelle selon laquelle la dette publique permet de répartir le poids des impôts entre plusieurs générations. Elle est utilisée par la génération présente pour laisser un héritage négatif aux générations futures.

CESAG BIBLIOTHEQUE

Puisque les citoyens de la génération future ne peuvent voter et donc choisir leur politique, il y aura tendance naturellement à l'endettement ;

- les modèles de conflits de générations et de guerres d'usure selon lesquels les déficits budgétaires sont le résultats de conflits stratégiques entre les partis politiques et les groupes sociaux qui ont sur les décisions du gouvernement une certaine influence au même moment ;
- les modèles de distribution géographique des intérêts électoraux selon lesquels la base géographique des membres du parlement entraîne des dépenses publiques excessives. En effet, les représentants dont la base électorale est territoriale surestiment les avantages pour leur circonscription des projets publics par rapport à leur coût de financement supporté par la nation toute entière. L'effet agrégé de ces décisions serait une surabondance de projets publics ayant une base géographique déterminée ;
- le dernier groupe de modèle met l'accent sur le rôle des institutions budgétaires définies comme l'ensemble des lois et règlements qui régissent l'établissement, l'approbation et la mise en place des budgets publics.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Quant à LORION (2006 :124), il définit d'abord ce qu'il entend par « situation de référence invariante ». Pour lui, c'est une situation telle qu'un Etat mettrait toujours en œuvre la politique économique optimale dès qu'un choc entraînant un déficit budgétaire apparaît. En d'autres termes, cet Etat procéderait à des ajustements budgétaires, voire à des réformes fiscales, dès qu'un choc de demande ou d'offre viendrait perturber l'équilibre budgétaire. Toutefois, il admet que les gouvernements ne sont pas parfaits et distingue deux cas : le gouvernement unitaire où tous les membres appartiennent à un même parti et ce parti est largement majoritaire au parlement le gouvernement de coalition où aucun parti ne se suffit à lui-même pour gouverner car au parlement ce gouvernement a besoin d'addition de voix pour faire passer des projets. Dans le premier cas, le gouvernement choisira des taux d'imposition qui protègent son électorat. Par contre dans le second cas, les membres de la coalition vont retarder les mesures jusqu'à ce que le jeu de veto entre les membres soit terminé.

2.3. Les sources de financement du déficit budgétaire

L'épargne brute des administrations n'arrive pas à financer les investissements si bien que le recours au financement aussi bien intérieur qu'extérieur s'est avéré une nécessité. Les gouvernements possèdent différents instruments qui leur permettent de réduire les déficits. Chaque mode de financement est caractérisé par des mécanismes d'application spécifiques, et entraîne inévitablement des changements dans l'activité et le comportement des agents économiques.

COTTERET & Al. (1995 : 121-123) présente les différents modes de financement du déficit budgétaire. Il présente les deux modes particuliers : le financement intérieur et le financement extérieur.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

2.3.1. Le financement intérieur

Le financement intérieur provient des systèmes bancaires et non bancaires.

Les financements bancaires nets sont les variations d'avances nettes de dépôts par rapport à la situation comptable de la période précédente du système bancaire (banque centrale ou banques primaires). Lorsqu'elle est positive, cette variation nette d'avances s'interprète comme une création monétaire pour financer le Trésor.

Les financements non bancaires nets résultent des ressources d'emprunts contractées par l'Etat auprès des agents économiques intérieurs autres que le secteur bancaire. Les souscriptions nettes des remboursements du public en Bons de Trésor financent le déficit global du Trésor. Dans une nation, trois sortes d'épargne entrent en ligne de compte : l'épargne nationale, privée et publique. Cependant c'est l'épargne publique qui intéresse notre étude.

En effet, l'épargne publique est l'excèdent des recettes courantes de l'Etat sur ses dépenses ordinaires. Une bonne mesure de l'épargne publique passe alors par une politique budgétaire efficace, qui consisterait à un recouvrement optimal par les régies financières, et une consommation raisonnable des recettes (CLARDARET : 2004 ; 39).

Le Trésor peut donc solliciter des ressources d'épargne du public et des ressources monétaires à travers quatre principaux instruments que sont :

- l'émission périodique de Bons du Trésor sur formules. Ces bons négociables d'une maturité supérieure à deux ans portent un intérêt suffisamment attractif. Ils sont destinés aux personnes morales ou physiques. Ce mode de financement n'est pas très utilisé dans la zone UEMOA.
- l'émission d'emprunts obligataires ou de grands emprunts publics destinés à un emploi à long terme.
- le recours aux avances statutaires de la Banque Centrale (BCEAO) conformément aux dispositions de l'article 16 du statut de la BCEAO. Ce mode de financement a longtemps permis aux Trésors Publics des pays de l'UEMOA de faire face à certaines dépenses incompressibles comme les salaires et certaines échéances de la dette publique. Depuis le 1er Janvier 2003, le recours à ce guichet de l'article 14 des statuts de la BCEAO n'est plus autorisé (ADJOVI : 2010 ; 17).
- l'émission périodique des Bons du Trésor en compte courant destinés aux banques.

Ces modes de financement captent l'épargne des agents économiques pour l'orienter vers des secteurs d'activité bien définis par l'Etat. Mais une telle orientation se traduit par une hausse des taux d'intérêt car pour attirer l'épargne, l'émission des bons du Trésor doit se faire à un taux d'intérêt supérieur à celui du marché courant (COTTERET & Al. : 1995 ; 122).

L'Etat contracte pour ses besoins de financement des emprunts à court et à long terme. Le recours à l'emprunt à court terme finance un déficit temporaire mais la persistance des déficits budgétaires et leur accumulation pousse à contracter des prêts à plus longue échéance dont l'amortissement est différé.

2.3.2. Le financement extérieur

Sur le plan extérieur, le Trésor reçoit et gère des ressources en provenance des organisations bilatérales et multilatérales sous forme d'appuis budgétaires, de prêts projets et dons. Au plan théorique, la concessionnalité des prêts est un facteur important dans la mesure où l'élément « don » ne met pas en danger la viabilité de la situation budgétaire. Car le recours au financement extérieur peut provoquer une appréciation du taux de change portant ainsi préjudice aux exportations et encourageant les importations. De plus, il y a le risque de gonflement de la dette publique extérieure comme c'est le cas de nombreux pays

CESAG - BIBLIOTHEQUE

en développement. Malgré les différentes initiatives d'allégement, beaucoup peinent encore à assurer le remboursement du service de leur dette (WATCH : 2010 ; 27).

En somme, tous les mécanismes de financement du déficit budgétaire présentent des limites, notamment leurs inconvénients sur la stabilité des prix.

2.4. Le lien entre le déficit budgétaire et la dette de l'Etat

Pour financer son déficit, l'Etat est obligé d'emprunter. La dette de l'Etat se définit donc comme l'ensemble des emprunts effectués par l'Etat, dont l'encours (montant total des emprunts) résulte de l'accumulation des déficits de l'Etat.

Par ailleurs, le déficit budgétaire est un flux, c'est-à-dire une grandeur économique mesurée au cours d'une période donnée (exemple un an), alors que la dette est un stock, à savoir, une grandeur économique mesurée à un moment donné.

Ces deux données, bien que différentes, sont liées : le flux du déficit budgétaire vient alimenter l'encours de dette, qui en retour agit sur le niveau de déficit par l'augmentation des intérêts versés, qui sont une charge (dépense) budgétaire. L'endettement a progressé en raison principalement des déficits et des versements d'intérêts qu'ils ont provoqués. Le déficit public et la dette tendent par ailleurs à s'alimenter : la charge d'intérêt associée à la dette augmente le déficit, et le financement du déficit par l'emprunt augmente l'encours de la dette, ce qui conduit en retour à une nouvelle progression des charges d'intérêt (DOMATIER : 2002 ; 96).

CESAG - BIBLIOTHEQUE

2.5. Les critères de convergence UEMOA-CEDEAO

La réalisation d'un espace économique et monétaire, par un groupe de pays passe par la convergence des politiques économiques menées par les différents pays. La convergence est considérée par plusieurs chercheurs comme étant le seul paramètre sur lequel on peut s'appuyer en toute objectivité pour analyser les conditions favorables au développement d'une union économique et monétaire. La coordination des politiques budgétaires est indispensable car : en régime de changes flexibles, une politique budgétaire très expansionniste dans un pays a peu d'effets dans les autres pays en raison de la possibilité d'ajustement du taux de change du premier pays. En union monétaire, cette possibilité disparaît. Par exemple si un déficit budgétaire important apparait dans un pays, la balance

commerciale de l'union se dégrade et la monnaie se déprécie, le taux d'intérêt de l'union s'accroît, des pressions inflationnistes peuvent apparaître dans l'ensemble des pays de l'union. Deux types de critères sont retenus au sein de l'UEMOA: d'une part les critères de premier rang, dont le non-respect entraîne la formulation de mesures correctives et parfois même des sanctions et d'autre part les critères de second rang (KOUAO : 2003 ; 53).

2.5.1. Les critères de premier rang

Les critères de premier rang sont au nombre de quatre:

- ratio du solde primaire de base rapporté aux recettes fiscales doit être égal à 15% des recettes fiscales ;
- taux d'inflation annuel moyen doit être maintenu à 3% au maximum par an ;
- ratio de l'encours de la dette intérieure et extérieure rapporté au PIB nominal. Il ne devrait pas excéder 70% ;
- arriérés de paiement intérieurs: non accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante ; arriérés de paiement extérieurs: non accumulation d'arriérés sur la gestion de la période courante.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

2.5.2. Les critères de second rang

Ils sont aussi au nombre de quatre:

- ratio de la masse salariale sur recettes fiscales : il ne devrait pas excéder 35%.
- ratio des investissements publics financés sur ressources internes rapportés aux recettes fiscales : il devrait atteindre au moins 20%.
- ratio du solde extérieur courant hors transferts publics par rapport au PIB nominal : il devrait être supérieur ou égal à -5%.
- taux de pression fiscale: il devrait être supérieur ou égale à 17%.

Conclusion

L'accroissement de la dette correspond à l'effet boule de neige d'un recours continu à l'endettement y compris pendant les années de bonne conjoncture économique. L'Etat s'endette pour financer le solde budgétaire s'il est déficitaire ainsi que, les remboursements des dettes émises les années déficitaires précédentes. La dette s'est inscrite dans une dynamique de progression auto-entretenue. Le résultat de cet effet boule de neige est un glissement des déficits jumeaux avec des ratios déficitaires par rapport au PIB et dette par rapport au PIB ascendants.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Chapitre 3: Méthodologie de recherche

La revue de la littérature, nous a permis de dresser le cadre théorique de notre étude. La démarche réalisée se fonde sur l'observation, l'entretien et le questionnaire d'enquête. Ces instruments serviront à collecter les informations. Mais auparavant, une analyse documentaire a été entreprise pour fonder théoriquement l'étude. La spécificité de l'objet de notre étude nous interpelle quant au choix de la méthodologie de collecte des informations susceptibles de fonder nos travaux

Il s'agira pour nous, dans un premier temps d'élaborer un modèle d'analyse puis de présenter la démarche et les outils de collecte des données.

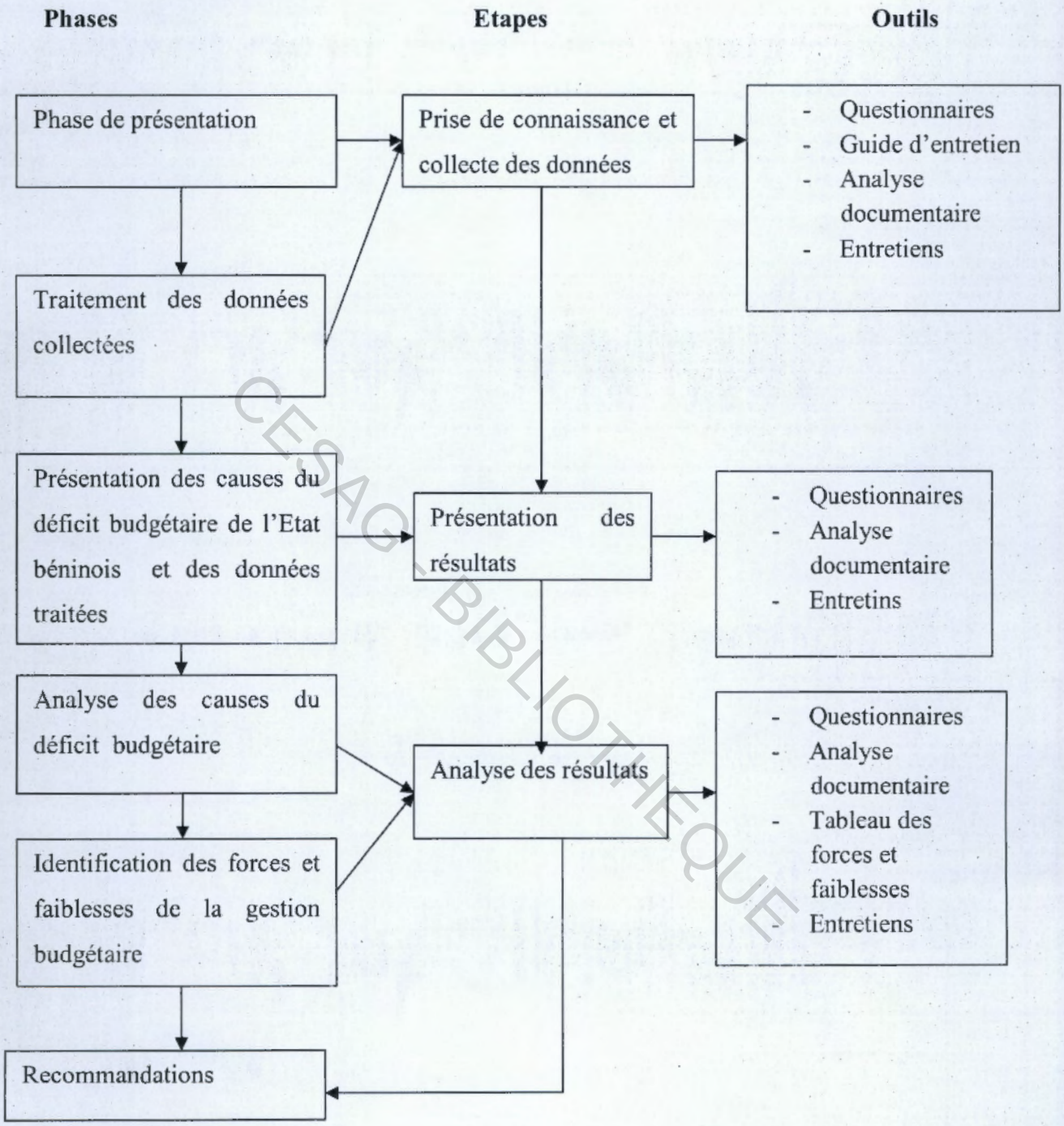
CESAG - BIBLIOTHEQUE

3.1. Le modèle d'analyse

Nous allons décrire ici les différentes phases du modèle d'analyse, ensuite nous allons les schématiser. Cela nous permettra d'avoir une vue d'ensemble de notre démarche de travail.

Le modèle d'analyse est la représentation schématique de notre démarche théorique pour l'analyse des causes du déficit budgétaire, il est composé de la prise connaissance, de collecte des données, de la présentation des données sous forme de tableau et de l'analyse du déficit budgétaire, puis nous passerons aux recommandations.

Figure 2 : Modèle d'analyse



CESAG - BIBLIOTHEQUE

Source : Nous-mêmes

Nous distinguons six phases, la phase de présentation, la phase de traitement des données collectées, la phase d'analyse des données traitées et d'identification des causes, la phase d'analyse des causes, la phase d'identification des forces et faiblesses et celle des recommandations.

✓ **Phase de présentation**

Cette phase nous permettra de faire une prise de connaissance générale des structures chargées du budget. Elle consiste à déterminer ses particularités, son organisation, leurs fonctionnement, leurs activités pour mieux orienter nos travaux. Pour une bonne réalisation de cette phase nous utiliserons comme outils de travail, l'analyse documentaire, le questionnaire et le guide d'entretien.

✓ **Phase de traitement des données collectées**

Pendant cette phase, nous ferons une synthèse des informations collectées à partir de la documentation interne et de nos enquêtes. Cette synthèse s'illustrera à travers des tableaux réalisés par nous-mêmes et d'autres obtenus à partir de nos recherches.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

✓ **Phase de présentation des données traitées et identification des causes**

Nous présenterons ici les résultats de nos recherches sur cinq exercices, sur la base des données traitées tout en identifiant les causes du déficit budgétaire de l'Etat.

✓ **Phase d'analyse des causes**

Il est question dans cette phase d'analyser les causes du déficit budgétaire au bénin ainsi que la politique budgétaire y afférente.

✓ **Phase d'identification des forces et faiblesses**

Nous présenterons les forces et faiblesses sur la base d'un tableau grâce à notre analyse des causes du déficit budgétaire puis nous passerons aux recommandations.

3.2 Les outils de collecte et d'analyse des données

Pour mener à bien notre étude, nous avons adopté l'étude qualitative. Elle consiste en la présentation des techniques de collecte de données et en l'analyse des résultats. Les techniques de collecte des données constituent l'ensemble des méthodes employées pour la collecte des données dont nous avons besoin dans le cadre de notre étude. Au nombre de ces techniques, nous pouvons citer : l'analyse documentaire, les entretiens et l'observation. Notre méthodologie de recherche s'appuie sur des techniques de collecte des données puis

sur des outils de collecte et d'analyse des données. Nous consacrons dons cette partie de notre sujet à leurs descriptions détaillées.

✓ **Entretien**

Les entretiens consisteront à interroger à l'aide d'un guide d'entretien les personnes susceptibles d'apporter des informations complémentaires à celles reçues de l'analyse documentaire et du questionnaire. L'objectif est de comprendre les causes du déficit budgétaire de l'Etat béninois en général et de comprendre le fonctionnement des structures chargées de la gestion budgétaire. Nous nous sommes entretenu avec certains directeurs de la Direction Générale du Budget tel que le Directeur Général qui nous a ensuite dirigé vers le directeur de la présentation du budget et celui chargé d'exécution. Nous avons fini par le trésor où le Receveur général des finances nous a permis de voir ce qui est effectivement réalisé.

Les interviews avec les personnes contactées, sur la base de questions adaptées nous permettrons d'obtenir les informations relatives aux causes du déficit budgétaire, pour obtenir les informations recherchées comme l'indique l'annexe n°2.

✓ **Echantillon**

La ville de Cotonou a été choisie pour être le cadre de réalisation de nos enquêtes. Les données nécessaires à notre étude se trouvent du personnel du ministère des finances et de l'économie. La population de cet échantillon sera constituée du personnel de la CAA, de la DGTCP et de la DBG tels que : les directeurs et agents. Nous tenterons de leur soumettre des questionnaires en vue d'obtenir certaines réponses qui nous seront utiles pour la suite de notre travail. L'échantillon représentatif de la population mère identifiée pour notre enquête externe est de 50 agents du ministère de l'économie et des finances.

✓ **Questionnaire**

Il permet de faire une confrontation des textes avec les réponses du questionnaire sur les causes du déficit budgétaire, le questionnaire complète l'entretien, l'observation et la collecte de documents. Un questionnaire sera adressé aux agents de la DGTCP et de la CAA, pour comprendre la faiblesse de l'épargne intérieure (annexe n°4). Nous adresserons également un questionnaire aux agents de la direction générale du budget pour nous

CESAG - BIBLIOTHEQUE

permettre de recueillir des informations pertinentes relatives aux causes du déficit budgétaire.

- ✓ **Organigramme hiérarchique**

L'organigramme hiérarchique illustre les différents niveaux hiérarchiques et les liens qui existent entre eux. Pour affiner notre compréhension du ministère des finances et de l'économie, nous ferons ressortir à partir de cet organigramme, les structures chargées du budget (annexe 11).

- ✓ **Analyse des données**

Dans cette section, nous expliquerons notre démarche pour analyser les données collectées. Cela passera par la présentation des résultats de l'enquête et l'analyse des points ci-après :

- les dépenses ;
- les recettes ;
- la dette ;
- l'épargne intérieure ;
- l'analyse des ratios de convergence

- ✓ **Tableau des forces et faiblesses**

Le tableau des forces et faiblesses nous permettra après analyse de mettre en évidence les forces et faiblesses en vue de la formulation des recommandations.

- ✓ **Proposition de suggestions et conditions de mise en œuvre**

Au regard des informations recueillies, de l'analyse effectuée des données obtenues, des suggestions seront effectuées en vue d'une maîtrise des causes du déficit et donc pour la bonne gestion des finances publiques.

La méthodologie de recherche permet d'avoir un aperçu sur les différentes étapes que nous allons suivre pour l'analyse des causes du déficit budgétaire. C'est une mise en évidence des différents outils d'analyse et de collecte des données qui seront utilisés dans le cadre de nos travaux.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Conclusion de la première partie

La revue de littérature nous a permis de mieux cerner le contexte scientifique de notre étude. C'est ainsi que notre premier chapitre s'est intéressé au concept du budget de l'Etat.

Notre deuxième chapitre quant à lui a traité du déficit budgétaire et de ses causes.

Ces deux chapitres précédemment cités nous ont menés à la conception d'un modèle d'analyse qui sera la boussole de notre analyse.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

DEUXIEME PARTIE :
CADRE PRATIQUE DE L'ETUDE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Dans cette partie, nous confronterons aux notions théoriques énoncées, la pratique relative aux causes du déficit budgétaire au Bénin.

A cet effet, notre présentation est axée sur trois principaux chapitres. En un premier temps, nous présenterons le ministère des finances, la DGTCP, et la DGB. En un second temps, nous présenterons les causes du déficit budgétaire du Bénin.

Suite à cette démarche, nous analyserons nos résultats et cette analyse nous permettra de faire ressortir les forces et les faiblesses qui s'observent et à proposer des recommandations pour une bonne gestion du déficit budgétaire et un assainissement des finances publiques au Bénin.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Chapitre 4 : Présentation des structures chargées du budget de l'Etat béninois

Il s'agit pour nous dans ce chapitre de présenter les structures chargées d'exécution du budget, de restituer les origines du besoin de financement, les voies et moyens utilisés pour son financement ainsi que les structures chargées de la mobilisation de l'épargne intérieure pour le financement du déficit budgétaire de l'Etat. Nous présenterons succinctement le Ministère de l'économie et des Finances (MEF), la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), la Direction Générale du Budget (DGB) et la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA).

4.1. Ministère de l'Economie et des Finances

La non disponibilité du décret portant organisation attribution et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, nous amène à nous référer aux dispositions du décret N°2007- 437 du 02 octobre 2007, portant attribution organisation et fonctionnement du Ministère des Finances.

Selon l'article premier dudit décret, il 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 :

- de définir en liaison avec les autres Ministères concernés, la politique économique et financière du Gouvernement;
- d'élaborer les projets de lois de finances ;
- d'assurer l'exécution et le contrôle des recettes et des dépenses de l'Etat ;
- d'assurer le suivi et le contrôle des finances des collectivités locales ;
- de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière d'endettement et financement des projets ;
- d'assurer la surveillance de la conjoncture économique en liaison avec le Ministère d'Etat ;
- chargé de l'Economie, de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique ;
- de veiller à l'établissement et au maintien d'un cadre macroéconomique cohérent et favorable à la croissance économique ;

CESAG - BIBLIOTHEQUE

- de préparer, de négocier et de suivre les programmes économiques et financiers avec les institutions de Bretton woods en liaison avec le Ministère de l'Economie, de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique ;
- de négocier les prêts et gérer la dette publique ;
- de rechercher et de mobiliser les ressources extérieures pour le financement des appuis budgétaires et en assurer une bonne gestion ;
- de coordonner la mise en œuvre des réformes budgétaires et fiscales engagées dans le cadre des appuis budgétaires avec la communauté financière internationale en liaison avec le Ministère d'Etat chargé de l'Economie, de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique ;
- d'assurer la gestion et le contrôle permanent des finances publiques ;
- d'assurer le contrôle de la régularité de la gestion de tous fonds publics ;
- d'assurer le suivi financier des entreprises publiques et semi- publiques en collaboration avec les structures concernées ;
- d'assurer les fonctions relatives à la fiscalité, au crédit, à la monnaie et aux assurances;
- de gérer le domaine public de l'Etat ;
- de préparer et de suivre l'exécution des dépenses en capital ;
- d'assurer en liaison avec le Ministère d'Etat chargé de l'Economie, du Développement et le Ministère en charge des affaires étrangères, les relations avec les institutions financières nationales, régionales et internationales ;
- d'assurer le suivi de toutes les questions de politique financière de l'Etat.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

4.2. Présentation de la DGTCP

Deux fonctions essentielles incombent à cette Direction à savoir : la fonction «trésor » et la fonction « comptabilité publique ». La fonction « trésor » consiste à :

- gérer la trésorerie de l'Etat ;
- étudier et suivre les problèmes liés à la gestion de la trésorerie et de procéder aux arbitrages nécessaires ;
- proposer et mettre en œuvre la politique financière de l'Etat ;
- réaliser l'équilibre des charges et des ressources publiques dans l'espace et dans le temps ;
- gérer la dette publique ;

- émettre et négocier les effets publics ;
- gérer le portefeuille de titres de l'Etat ;
- exécuter, en collaboration avec l'institut d'émission, la politique monétaire de l'Etat.
- Au titre de la fonction « comptabilité publique », la Direction générale du trésor et de la comptabilité publique est chargée :
- d'animer ses services extérieurs dont la fonction essentielle est l'exécution des opérations budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- d'initier ou d'étudier tous les dossiers relatifs à la réglementation, à l'organisation et au fonctionnement de tous les services comptables de l'Etat ou des autres collectivités publiques;
- de centraliser les comptes de tous les comptables publics ;
- d'élaborer le compte général de l'administration centrale ;
- d'assurer la reddition du compte de gestion des comptables principaux de l'Etat et d'en assurer la transmission à la chambre des comptes de la Cour Suprême.

Notons qu'au sein de la DGTCP les directions impliquées dans la collecte des ressources intérieures nécessaires au financement du déficit budgétaire sont : la Direction des Affaires Monétaires et Financières (DAMF) et le service épargne.

4.3. Présentation de la Direction Générale du Budget (DGB)

La présentation de la DGB se fera à travers ses attributions, son organisation et son fonctionnement.

4.3.1. Attributions

Conformément à l'arrêté N° 100/MFE/DC/SGM du 18 Février 2000, la Direction Générale du Budget est chargée de :

- l'élaboration des Lois de Finances ;
- l'exécution du Budget Général de l'Etat (BGE) ;
- l'application du Code des Pensions de retraites ;
- la formation professionnelle et le recyclage du personnel appartenant aux Corps de l'Administration Centrale des Finances.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

La mise en œuvre de l'ensemble des attributions de la DGB repose sur une organisation et l'ensemble de ses agents.

4.3.2. Organisation et fonctionnement

Pour réussir sa mission, la Direction Générale du Budget est dotée :

- de cinq Directions Opérationnelles que sont :
  - la Direction de la Préparation du Budget (DPB) ;
  - la Direction de l'Exécution du Budget (DEB) ;
  - la Direction des Pensions et des Rentes Viagères (DPRV) ;
  - la Direction des Dépenses en Capital (DDC) ;
  - la Direction de la Gestion des Ressources (DGR) ;
- d'un Centre de Formation Professionnelle de l'Administration Centrale des Finances (CFP/ACF) ; et
- d'un Service Informatique (SI).

Le Service Informatique est chargé du traitement informatique des données, de la production des documents statistiques et de la mise en œuvre de l'exploitation des applications de la Direction Générale. Il travaille en étroite collaboration avec la Direction de l'Organisation et de l'Informatique du Ministère dans le cadre des études, de la conception et de la mise en place des systèmes informatiques de la Direction Générale.

La Direction de l'Exécution du Budget (DEB) est chargée de :

- l'engagement et de la liquidation des dépenses d'équipement et d'investissement ainsi que des dépenses non réparties des Institutions de l'Etat et des Ministères ;
- la liquidation des rappels de soldes et accessoires des Agents de l'Etat ;
- l'ordonnancement de toutes les dépenses du Budget Général de l'Etat.

Pour accomplir ses tâches, la Direction de l'Exécution du Budget est dotée de 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 la Comptabilité Administrative (SOCA).

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Le Directeur de l'Exécution du Budget est le deuxième Ordonnateur Délégué du Budget National. Il dispose d'un Secrétariat dirigé par un Chef du Secrétariat.

4.4. La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA)

Instituée par l'ordonnance N° 28 /PR/MFAE du 03 Août 1966 modifiée par le décret N°98-63 du 16 Février 1998 portant sur ses attributions, son organisation et son fonctionnement, la CAA est un établissement public qui jouit de la personnalité civile et de l'autonomie financière. L'objectif de la gestion de la dette publique est de permettre à l'Etat de disposer des ressources nécessaires pour le financement du développement et de pourvoir à ses obligations de paiement au moindre coût possible en maintenant les risques de change à un niveau souhaitable.

CESAG-BIBLIOTHEQUE

Pour atteindre cet objectif, la CAA met son expérience de plus de quarante années au service de l'Etat béninois ; elle joue un rôle important dans la maîtrise des questions de l'endettement et du financement du développement. Ainsi donc, la CAA se trouve en amont et en aval du processus de l'endettement, c'est-à-dire la recherche du financement jusqu'à l'amortissement de la dette.

La CAA assure :

- la mobilisation et la gestion des fonds d'emprunt ;
- le service de la dette publique ;
- l'émission des emprunts publics ; le contrôle de l'émission de tous les emprunts émis ou contractés dans le public.

La CAA est dotée d'un organe d'administration, d'un organe exécutif, d'un organe de contrôle et en matière de son organisation, elle dispose des directions fonctionnelles et des directions opérationnelles. Les directions fonctionnelles sont : le secrétariat général, la Direction Administrative et la cellule Informatique.

Les directions opérationnelles sont : la Direction des Etudes, la Direction de la Dette Publique, la Direction de Contrôle et du Suivi des Projets, et la Direction du Recouvrement et de la Trésorerie. Ainsi la CAA est l'institution qui assure la gestion de la dette de l'Etat au Bénin.

Dans la pratique, la CAA est le gestionnaire de la dette publique. A ce titre, elle est chargée de :

- la recherche et la mise en place de financement ;
- la mobilisation des fonds d'emprunts ;
- l'amortissement de la dette publique ;
- l'émission et le contrôle de tous les emprunts publics.

Elle est l'interface entre le Ministre chargé des Finances et les bailleurs de fonds (bilatéraux et multilatéraux) pour les Projets qu'ils financent à travers la recherche, les négociations des financements, l'accomplissement des formalités d'entrée en vigueur des Accords de prêts et le suivi desdits Projets.

Elle assure le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale de l'Endettement (CNE). A ce titre, elle est chargée de :

- centraliser et traiter toutes les informations relatives aux requêtes et offres de financements ;
- préparer les rapports d'activités trimestriels et annuels de la CNE.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Conclusion

Ce chapitre nous a permis de présenter les structures chargées du budget au Bénin. Il permet de situer les structures de gestion budgétaire dans leur organisation. Le chapitre suivant expliquera d'avantage les causes du déficit au Bénin.

Chapitre 5 : Présentation des causes du déficit budgétaire du Bénin

L'écart entre les recettes et les dépenses publiques doit être financé pour assurer l'équilibre budgétaire. A cet effet, l'état dispose de plusieurs sources de financement. La principale source de financement du déficit budgétaire béninois est l'emprunt extérieur. L'une des conséquences de ce financement est la soutenabilité de la dette publique. Les charges de la dette aggravent le besoin de financement public. Au Bénin plusieurs causes expliquent ce déficit.

Dans ce chapitre, nous allons décrire la procédure d'élaboration du budget de l'Etat béninois et présenter les causes de son déficit budgétaire.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

5.1. La procédure d'élaboration du budget béninois

Il s'agira de présenter la procédure d'élaboration du budget classique et celle du budget programme actuellement en vigueur au Bénin.

5.1.1. Le budget classique

Elle s'effectue à plusieurs niveaux.

5.1.1.1. Au niveau des structures du MEF

- La Note d'Orientation budgétaire

Au début du processus, il est demandé à la Direction chargée des analyses économiques d'élaborer une note d'orientation budgétaire à soumettre par communication au Conseil des ministres après validation par le Comité de Direction du ministère.

Cette note a pour but d'éclairer les autorités politiques et services techniques concernés par le processus d'élaboration du budget, sur les évolutions récentes des activités économiques dans le monde, au niveau régional sous régional et national, plus spécifiquement sur les principaux produits d'exportation tels le pétrole, le coton etc. sur la fluctuation des principales devises tels que le dollar, le yen, l'euro.... Par rapport à ces renseignements ainsi que des priorités économiques que s'est fixé le gouvernement, cette structure fait des

propositions sur le comportement des grands agrégats macro-économiques à travers les critères de convergence retenus dans la zone de l'UEMOA. En résumé la note d'Orientation renseigne entre autres sur les éléments ci-après au titre de l'année à venir :

- le taux de croissance ;
- le taux d'inflation ;
- le niveau de déficit souhaitable ;
- la pression fiscale ;
- le ratio masse salariale sur recettes fiscales ;
- la part des ressources intérieures à affecter aux dépenses en capital.

L'exploitation judicieuse de certains agrégats et des informations sur les activités économiques nationales permet à la Direction chargée des analyses économiques de projeter à partir d'un modèle de simulation, le niveau des ressources intérieures attendues par régies financières. Ces montants communiqués aux administrations concernées pour appréciation, font l'objet d'une validation en Comité de Direction avant d'être intégrés à la Note d'Orientation qui, est transmise par communication en Conseil des Ministres.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

➢ Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme

Saisis de la Note d'Orientation adoptée en Conseil des Ministres, les services de la Direction Générale du Budget sollicitent également de la part de certaines structures (Caisse Autonome d'Amortissement, Fonds National des Retraites du Bénin, Fonds Routier, Cellule de Suivi des Programmes de Reformes Structurelles) des renseignements sur d'autres ressources attendues dont notamment les promesses d'apports extérieures. Tablant sur le montant total de ces ressources prévisionnelles pour l'année à venir et leur projection sur les deux années qui suivent, la Direction Générale du Budget élabore et soumet à l'appréciation du Ministre chargé des Finances une première monture de la matrice du Budget Général de l'Etat ainsi qu'un premier Cadre de Dépenses à Moyen Terme pour les trois prochaines années. Ce dernier document est fonction du degré de priorité accordé à chacun des ministères par rapport aux objectifs que se propose d'atteindre le gouvernement à partir de son Plan Stratégique de Développement. Les deux documents subissent chaque fois de modifications après les débats budgétaires qui ont lieu lors des arbitrages avec les directeurs de structure et aussi lors des conférences avec les ministres.

➢ la lettre de cadrage

Une lettre de cadrage est ensuite rédigée et adressée aux Ministres et Présidents des institutions d'Etat, pour les informer très brièvement des grandes orientations retenues pour le budget à venir et leur préciser les directives à observer dans la formulation de leurs propositions budgétaires. Il s'agira entre autres de fournir des renseignements sur les proportions dans lesquelles doivent évoluer leurs dépenses par grande masse. Pour ce faire, les Cadres de Dépenses à Moyen Terme les concernant individuellement leur sont transmis en même temps que la lettre de cadrage. Les grandes masses de crédit dont il est question ici sont :

- les dépenses de personnel ;
- les dépenses d'achats de biens et services ;
- les dépenses de transferts ;
- les dépenses d'acquisitions et de grosses réparations de matériels et mobiliers ;
- les dépenses de capital (d'investissements).

CESAG - BIBLIOTHEQUE

5.1.1.2. Au niveau de tous les ministères et institutions de l'Etat

➢ La confection de l'état salariale des effectifs

Elle démarre dès le mois de janvier de l'année par la collecte et l'exploitation des fiches individuelles de salaires dudit mois par les services compétents de chaque ministère et institution. Cette tâche a pour avantage, après l'estimation des crédits de personnel lors des derniers travaux budgétaires, d'évaluer avec une très faible marge d'erreur d'abord au niveau sectoriel puis au niveau national, les dépenses de personnel à engager durant les douze mois et par conséquent la masse salariale de l'année.

Ce montant de dépenses de personnel par ministère ou institution, amendé à partir de l'incidence financière des départs à la retraite, de l'enveloppe réservée pour les recrutements et des changements d'indice attendus l'année suivante (promotion ou avancement), permet d'obtenir le crédit à inscrire dans les Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) sectoriels et par conséquent dans le budget général en cours d'élaboration.

Les informations recherchées par agent dans le cadre de l'élaboration de l'Etat des effectifs pour renseigner les différentes colonnes du tableau conçu à cet effet sont les suivantes:

- le numéro de matricule ;
- le corps le grade actuel et l'indice correspondant ;
- le nombre d'enfants ;
- le salaire annuel brut ;
- le montant annuel des allocations familiales ;
- les diverses primes et indemnités payées.

➢ La formulation des propositions budgétaires autres que celles du personnel

Cette tâche intervient généralement en juin ou juillet. Elle est déclenchée par le service de Dépenses à Moyen Terme transmis par la lettre de cadrage citée plus haut et consiste à procéder à une ventilation rationnelle de chaque masse de crédit à travers des lignes budgétaires représentant soit la destination, soit la nature, soit la fonction ou l'activité. Par souci de transparence il est vivement recommandé aux ministères d'opter pour une large consultation tout en veillant aux objectifs qu'ils se proposent d'atteindre.

Les propositions de nouvelles dépenses qui ne peuvent pas être logées dans les masses de crédit du Cadre de Dépenses à Moyen Terme, font l'objet d'un examen de pertinence lors des arbitrages budgétaires ou des conférences budgétaires

➢ Les travaux d'arbitrages et de conférence budgétaires

Le document budgétaire qui résulte de la compilation de tout ce qui précède, est donc soumis à un arbitrage interne dans le ministère ou l'institution avant d'être transmis à la Direction Générale du Budget. Après une étude de conformité avec le CDMT, le projet de budget et surtout les mesures nouvelles qui n'ont pas pu être logées seront présentées et argumentées au Ministère chargé des finances d'abord à la Direction Générale du Budget avec les directeurs chargés des affaires financières et de la programmation puis entre le ministre chargé des finances avec les autres ministres et présidents d'institution concernés.

Il convient de souligner ici que le Budget étant désormais unifié, les services compétents du ministère chargé des finances et ceux du ministère chargé de la planification, examinent ensemble avec chaque ministère et institution, les anciens projets en cours d'exécution et les nouveaux à inscrire.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

- Examen en Conseil des ministres et au Conseil Economique et Social

Soumis à l'appréciation du Conseil Economique et Social puis à l'adoption par le Conseil des ministres, le projet du Budget Général de l'Etat ainsi réalisé est transmis à l'Assemblée Nationale.

5.1.2. Les budgets de programmes

Les budgets classiques, tels qu'ils ont été élaborés et exécutés ont révélés beaucoup d'insuffisances. Au nombre de celles-ci, nous pouvons citer :

- l'absence de relation entre les documents de politique de développement et les documents budgétaires ;
- l'élaboration de deux documents budgétaires séparés, le Programme d'Investissements Publics et le Budget de Fonctionnement des services publics sans considération de leurs interrelations ;
- l'allocation peu judicieuse de ressources aux structures et aux activités d'intérêt public ;
- les écarts parfois très importants entre les prévisions et les réalisations ;
- le manque de transparence dans l'affectation et la gestion des fonds publics ;
- l'absence ou la mauvaise définition d'objectifs dans le cadre d'une gestion rationnelle des finances publiques ;
- l'inexistence d'indicateurs pour prouver que les fonds publics sont utilisés de manière optimale.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Ces différentes insuffisances apportent donc la preuve que pendant longtemps, nos ministères et institutions au lieu d'un budget d'objectif ou de résultat pour le développement réel du pays, ne s'étaient contentés que d'un budget de moyen ou le souci premier était d'abord de réunir le maximum de ressources et voir après ce qu'il faut en faire. Pour remédier à cette situation préjudiciable à notre économie, les dirigeants de notre pays sur demande des partenaires au développement, ont choisi depuis 2000 l'approche budget-programme qui progressivement sera généralisé en 2006 dans tous les ministères.

5.1.2.1. Définition du budget programme

Le Budget-programme se définit comme étant un cadre de dépenses sectoriel à court et à moyen termes liant les ressources aux résultats attendus des divers centres de responsabilité d'une organisation ou d'un ministère.

L'une des principales caractéristiques du budget-programme est qu'il regroupe les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. L'avantage de cette caractéristique est que la viabilité des acquis ou des réalisations issues des dépenses d'investissement est assurée. C'est pourquoi, il est nécessaire, lors de l'élaboration de ce budget de veiller à la cobérence entre les dépenses de fonctionnement des centres de responsabilisation, les charges récurrentes et les dépenses d'investissement.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

5.1.2.2. Objectif et exigences du budget-programme

Au Bénin, l'approche budget-programme vise essentiellement à promouvoir l'utilisation stratégique, efficace et équitable de toutes les ressources publiques. Il s'agit de passer d'un système budgétaire basé sur les moyens à un système axé sur les résultats.

Cette évolution exige de procéder à une révision des procédures afin de clarifier les rôles des différents acteurs de la chaîne des dépenses (déconcentration des fonctions de contrôleur financier, d'ordonnateur…).

L'élaboration des budgets-programmes nécessite de disposer et de se référer à une base de données ou d'informations sur les orientations nationales de développement et sur les secteurs. Ces informations sont contenues dans plusieurs documents officiels élaborés au cours de ces dernières années et qui traduisent une vision claire et des orientations pour le développement durable et barmonieux du Bénin. Ces documents sont :

- études Nationales de Perspectives à long Terme (Bénin 2005)
- document de stratégie de Réduction de la Pauvreté
- document de Stratégie Sectorielle
- programme d'action du Gouvernement
- divers documents ou rapports sur le secteur
- textes portant organisation, attribution et fonction du ministère
- rapport d'évaluation des divers projets ou programmes

5.1.2.3. Principales étapes d'élaboration d'un budget-programme

L'élaboration du budget programme nécessite les phases essentielles suivantes :

- l'exploitation des documents de stratégie ;
- le montage des programmes ;
- l'élaboration des indicateurs ;
- l'élaboration des cadres logiques ;
- la budgétisation des programmes ;
- la confection de la première monture du budget-programme.

Les dépenses entrant dans cette rubrique sont les, suivantes :

- dépenses d'achat de biens et services
- dépenses de transfert
- acquisition et réparation de matériels et de mobilier.

A l'instar des dépenses de personnel, celles-ci ne peuvent excéder les montants inscrits dans la branche concernée du CDMT du ministère ou de l'institution. Compte tenu de la spécificité de chaque ministère ou institution il est généralement conseillé à ceux qui ne sont pas encore au budget programme, d'exploiter les programmes d'activités de leurs structures respectives pour arrêter des critères au vu desquels seront alloués des différents crédits.

Contrairement aux dépenses de personnel et aux dépenses en capital dont les mesures nouvelles se justifient par des besoins mobilisés en personnel ou de nouvelles infrastructures, les prévisions de dépenses hors personnel s'appuient essentiellement sur les programmes d'activités outre les biens et services ces activités peuvent nécessiter de nouveaux équipements, des dépenses de transferts.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

5.2. Les ressources et les dépenses

Il s'agira de présenter les ressources et les dépenses du Bénin.

5.2.1. Les ressources

Nous présenterons les différentes sortes de ressources et l'évolution dans le temps des principales recettes béninoises.

Structure des ressources du budget général de l'état béninois

Les ressources du budget général du bénin sont composées des :

- **ressources intérieures**

Les ressources intérieures sont constituées de :

- recettes des administrations financières (douane, impôt, trésor) ;
- budget annexe : budget du fonds national des retraites du Bénin (FNRB) ;
- budget de la caisse autonome d'amortissement (CAA) ;
- budget du fonds routier ;
- comptes spéciaux du trésor.

- **ressources intérieures exceptionnelles**

Il s'agit des ressources exceptionnelles de trésorerie

- **ressources extérieures**

Il s'agit :

- des dons projets ;
- des prêts projets ;
- des allègements de la dette ;
- des aides budgétaires.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Tableau 2 : Evolution des recettes (en milliards)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012[2]
Recettes fiscales	378,9	446,7	512,2	500,4	663,9	617,8	631,4
Recettes non fiscales	38,1	101,3	69,1	75,4	99,7	52,1	48,7
Recettes courantes ou recettes budgétaires	417,0	548,0	581,3	575,8	763,6	669,9	680,1

Source : Nous-mêmes en fonction du TOFE 2006-2012 obtenu au MEF

Les recettes fiscales constituent la majeure partie des ressources de l'Etat et par conséquent demeurent le poumon de l'économie nationale. Les ressources extérieures

Tableau 3 : Evolution des autres ressources du Bénin

	Montant en milliards de FCFA					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ressources extérieures	**175,083**	**205,249**	**223,120**	**200,105**	**248,341**	**225,078**
-les prêts projets	65,132	70,105	90,236	95,837	105,595	76,912
-les dons projets	71,451	87,644	82,384	80,768	84,246	92,506
-l'allègement de la dette	23,500	23,500	23,500	23,500	23,500	23,500
-les aides budgétaires	15,000	24,000	27,000	30 ,000	35,000	31,000
Ressources intérieures exceptionnelles	**21,124**	**20,053**	**53,410**	**106,820**	**148,104**	**49,606**
Total	**196,207**	**225,302**	**276,53**	**306,925**	**396,445**	**274,684**

Source : Documentation interne MEF Bénin

[2] Prévisions

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Les dons servent le plus souvent à financer les projets d'investissement et les programmes budgétaires de l'Etat. Les prêts quant à eux servent aussi à financer les projets et les programmes. Certaines aides sont octroyées sous forme de prêts. De plus, nous distinguons deux sortes d'allégement de la dette dont bénéficie le Bénin : allègement PPTE (Pays Pauvre Très Endettés) et l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM). Par ailleurs, les ressources extérieures très élevées, engendrent également une charge de la dette très considérable

5.2.2. Les dépenses

Il s'agit des dépenses courantes et les dépenses en capitale.

Tableau 4 : Evolution des dépenses (en milliards)

	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012[3]
Dépenses courantes	175,1	339	358,9	395,7	446,9	490,4	504,5	608,5[4]	641,1
Dépenses en capitale	116,5	144,2	113,4	198,4	193,0	302,3	177,2	310,3	272,3
Dépenses totales	291,6	483,2	472,3	594,1	639,9	792,7	681,7	918,8	913,4

Source : Nous-mêmes en fonction du TOFE 2006-2012 obtenu au MEF

Les dépenses publiques sont subdivisées en deux (2) grandes catégories à savoir : les dépenses d'investissement qu'on appelle encore les dépenses en capital et les dépenses de fonctionnement encore appelées les dépenses courantes. Les dépenses courantes sont celles qui assurent le fonctionnement des services publics. Elles ont toujours été dominées par les dépenses de personnel. Parmi les dépenses publiques figurent également les accumulations d'arriérés et les apurements d'arriérés intérieurs. Les accumulations d'arriérés constituent des dépenses engagées au cours de l'exercice fiscal mais dont le règlement interviendra à une date postérieure. Les apurements d'arriérés intérieurs sont les paiements cash

[3] prévisions

[4] Hors arriérés

CESAG - BIBLIOTHEQUE

consécutifs aux prestations des fournitures livrés suite à des dépenses engagées sur crédit de l'année antérieure.

5.3. Les causes du déficit budgétaire du Bénin

Nous présenterons dans cette partie les dépenses budgétaires, la masse salariale, la dette, les ressources intérieures exceptionnelles et les ratios de convergences.

5.3.1. Les dépenses budgétaires et la masse salariale

Dans toute la zone UEMOA la masse salariale du bénin est bien la plus élevée. De plus, les dépenses budgétaires évoluent de façon continue de 2000 à 2012 (Annexe n°8). Ainsi au Bénin, les finances publiques se caractérisent par l'importance des dépenses face à une insuffisance notoire des recettes. La masse salariale occupe aujourd'hui un niveau assez préoccupant, alors que les critères de convergence de l'Union économique prévoient le seuil acceptable de la masse salariale à 35% des recettes budgétaires de l'Etat membre, le Bénin se situe aujourd'hui à plus de 45%, faisant ainsi figure du plus mauvais élève de l'Union. En réalité, le gouvernement a relevé de 25% le niveau des salaires des fonctionnaires de l'administration des finances et à moyen terme pour l'ensemble des ministères. Cette mesure risque d'éloigner encore plus le ratio masse salariale sur ressources fiscales du Bénin. La hausse drastique de la masse salariale a été induite, d'une part par le reversement massif des enseignants et autres agents contractuels de l'Etat dans le fichier des agents permanents de l'Etat, et d'autre part par des primes accordées à ces derniers ce qui a fait passer l'effectif de la fonction publique du simple au double mettant ainsi une forte pression sur les recettes publiques qui n'ont pas connu d'amélioration.

Par ailleurs la lourdeur de la chaine des dépenses, encore appelée « circuit financier » constitue une limite majeure de la politique budgétaire et une entrave au développement économique du pays. Entre le moment de l'ordonnancement de la dépense et le moment où les ressources sont décaissées, il s'écoule généralement un temps indéterminé, rendant difficile la planification, et créant du retard dans l'exécution de plusieurs projets ainsi que des surcoûts à l'administration publique. Enfin, il faut souligner la persistance de la corruption et des pots de vin qu'exigent certains agents indélicats dans l'exécution du budget crée des surcoûts à l'Etat limite la portée et l'efficacité des dépenses réalisées par l'Etat.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

5.3.2. Le besoin de financement de l'Etat et la dette

Le déficit budgétaire est un montant que l'Etat dégage en dehors de ses ressources propres. Lors de la préparation du Budget, il est dégagé un minimum des charges que l'Etat veut réaliser sans tenir compte des ressources disponibles. Ce minimum est déterminé sur la base du programme de développement à moyen terme et du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). En effet, le déficit est au fait la partie restante des charges totales de l'Etat que les recettes totales n'ont pas pu couvrir. Ainsi, on peut percevoir les sources du besoin de financement comme certaines charges qui absorbent le plus de ressources et conduisent le plus souvent au déficit.

Le gouvernement a recourt à divers emprunts et autres sources de financements intérieurs et extérieurs (bons de trésor, emprunts obligataires) pour combler ses besoins de financements. L'exécution de dépenses non programmées au budget (sans loi rectificative) est un autre dérapage de la politique budgétaire du Bénin car il rend difficile, voire impossible l'atteinte des objectifs initialement assignés au budget. Par ailleurs, l'émission des bons de trésor est en réalité une opération de trésorerie. L'Etat émet des bons de Trésor lorsqu'il fait face à un problème de liquidité, un problème financier de très court terme. Au cours des deruières années, l'Etat émet des bons de Trésor dont la maturité excède un exercice budgétaire, qui deviennent du coup des opérations de financement génératrices de dette et augmentant de fait l'encours de la dette publique. Le tableau ci-dessous nous montre que les ressources extérieures très élevées, engendrent également une charge de la dette très considérable.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Tableau 5 : Evolution du stock de la dette publique de 2005 à 2010 (en milliards de FCFA)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dette extérieure (en milliards)	919,40	264,40	299,70	415,10	463,26	585,89
Dette intérieure (en milliards)	3,51	2,13	243,99	298,40	369,37	246,88
Encours de la dette extérieure/PIB (%)	39,63	10,75	11,35	14,56	14,87	17,94
Encours de la dette intérieure/PIB (%)	0,15	0,09	9,24	10,47	11,86	7,60
Encours de la dette publique/PIB (%)	39,79	10,83	20,58	25,03	26,73	25,54
Service de la dette Extérieure	14,19	14,97	13,79	13,06	17,63	23,91
Service de la dette intérieure	4,06	1,39	1,45	31,66	75,95	34,66
Service Dette publique	18,25	16,36	15,24	44,72	93,58	58,57

Source : Rapport d'activité CAA 2011

CESAG BIBLIOTHEQUE

5.3.3. Les ressources intérieures exceptionnelles

Il s'agit de l'épargne intérieure caractérisée par le faible taux de bancarisation. La bancarisation se définit comme la proportion de la population titulaire d'un compte en banque. Elle est mesurée par un indice appelé taux de bancarisation. Cet indice traduit le niveau de pénétration des services bancaires et financiers dans un pays ou une région. Dans les Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) que sont le Benin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo, cet indice est très bas (moins de 10%), traduisant un état de faible bancarisation généralisé. Il existe donc un véritable problème de niveau de bancarisation dans l'espace UEMOA qui se ressent d'ailleurs a tous les niveaux de la vie économique des pays.

Les bons du trésor (BT) quant à eux, sont des titres émis par l'Etat sur le marché financier intérieur pour gérer des tensions de trésorerie. Leur émission intervient lorsque, dans la gestion du flux financier de l'Etat, le trésor public est confronté à une tension de trésorerie.

La maturité maximale des bons du trésor est de 52 semaines et ils ne doivent pas chevaucher sur deux gestions budgétaires. Ils ne sont donc pas des éléments de dette à long terme mais des outils de gestion de la trésorerie financière de l'Etat.

5.3.4. Les Ratios de convergence

Le déficit est la partie restante des charges totales de l'Etat que les recettes totales n'ont pas pu couvrir. Les causes du besoin de financement sont liées à certaines charges qui absorbent le plus de ressources et conduisent le plus souvent au déficit. La détermination de ces causes nous amène aux calculs de certains ratios et indicateurs.

Tableau 6 : Calcul de quelques ratios (en pourcentage)

Eléments	1990	1995	2000	2005	2010	2011
Dépenses courantes/recettes Budgétaires	96,5	67,9	65,7	88,4	66 ,1	90,8
Masse salariale/recettes Budgétaires	72,7	36,15	27,3	33,98	33,4	41,1
Dépenses en capital/ recettes Budgétaires	54	52,4	43,7	37,6	23,2	46,3
Contribution budgétaire/ recettes Budgétaires	1,8	9	10,8	20	59,4	60,2

Source : Nous-mêmes sur la base des rapports de gestion 1990- 2010

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Conclusion

Ce chapitre nous a permis de comprendre les différentes causes du déficit budgétaires du BENIN, dont une cause principale est la hausse de la masse salariale qui affecte le budget de l'Etat.

Chapitre 6 : Analyse des causes du déficit budgétaire de l'Etat béninois

Dans ce chapitre, nous allons faire l'analyse des causes du déficit budgétaire du Bénin puis procéderons à des recommandations en vue d'apporter notre contribution à la bonne gestion du déficit et donc des finances publiques.

6.1. Analyse des résultats

Notre analyse portera sur les points ci-après :

- les recettes ;
- les dépenses ;
- la dette de l'Etat ;
- l'épargne intérieure ;
- l'analyse des ratios de convergence.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

6.1.1. Les recettes

L'analyse des recettes, révèle qu'en 2010 que les recettes budgétaires ont progressé de 4,7% sur l'année, s'établissant à 663 milliards de francs CFA, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2009. Cette progression est en partie due aux efforts de mobilisation des recettes entrepris par les autorités : le renforcement des contrôles et du suivi du transit des véhicules d'occasion par les douanes a permis d'améliorer de 7,3 % la collecte des taxes, qui a atteint 278,4 milliards de francs CFA. Les impôts ont, pour leur part, progressé de 2,6 %, à hauteur de 247,5 milliards de francs CFA. Au cours du premier semestre 2011, les ressources totales se sont établies à 357,9 milliards FCFA sur une prévision de 972,8 milliards FCFA, soit un taux de réalisation de 36,8% de l'objectif annuel. Toutefois, l'insuffisance des recettes fiscales est due à la proportion non négligeable de la population qui ne s'acquitte pas régulièrement de l'impôt. L'Etat ne dispose donc pas de moyen efficaces de contrôle sur celle-ci. Devant le besoin de financement des dépenses de l'Etat sur ressources propres, des mesures idoines doivent être prises par l'élargissement de l'assiette fiscale au secteur informel qui occupe une grande partie des flux de l'économie. Pour ce faire il faudrait sensibiliser les travailleurs du secteur informel sur la nécessité du paiement des taxes et sur leurs rôles dans l'économie.

6.1.2. Les dépenses

L'étude des dépenses publiques révèle une évolution en hausse des dépenses. En effet le ratio recettes totales / dépenses totales est resté toujours inférieur à 100%. Ce qui signifie d'une part que les dépenses totales ont toujours été supérieures aux recettes totales et d'autre part que l'Etat a exprimé un besoin de financement sur toute la période d'étude. Les dépenses de personnel sont passées de 72,1 milliards de FCFA en 2000 à 225,9 milliards de FCFA en 2009 puis à 287,740 en 2012 (prévisions). Il faut souligner que depuis 2004, exception faite de 2007, le niveau des dépenses de personnel est en violation du critère de convergence de l'UEMOA selon lequel elles ne devraient pas excéder 35% des recettes fiscales. Ce critère fait partie des critères de soutenabilité des finances publiques. Cette situation est la cause de la détérioration des finances publiques.

La principale cause de la hausse des dépenses est l'augmentation de la masse salariale qui a été induite, d'une part par le reversement massif des enseignants et autres agents contractuels de l'Etat dans le fichier des agents permanents de l'Etat, et d'autre part par des primes accordées à ces derniers. Cette politique adoptée a fait doubler l'effectif de la fonction publique mettant ainsi une forte pression sur les recettes publiques qui n'ont pas connu d'amélioration.

6.1.3. Les dettes

Le montant de la dette annulée à ce jour est évalué à 1.096 millions de dollars US soit 550 milliards de FCFA environ. De plus, les ressources extérieures étant très élevées, engendrent également une charge de la dette très considérable. En contractant des dettes qui ne sont pas remboursées dans les délais, l'état risque de ne plus être solvable. La dette publique reste soutenable tant que la somme actualisée des impôts futurs et des créations monétaires futures est au moins égale au stock de la dette publique et à la somme actualisée des dépenses futures. Si le taux d'intérêt payé sur la dette est inférieur au taux de croissance du PIB, le risque majeur est celui de l'auto alimentation de la dette, connu sous le nom d'effet boule de neige qui se traduit par une explosion exponentielle du ratio dette/PIB.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

6.1.4. L'épargne intérieure

La faiblesse de l'épargne privée est due à la faiblesse de la bancarisation au Bénin et dans la sous-région. On note une augmentation importante du bon du trésor qui est due essentiellement à une mauvaise planification des dépenses budgétaires qui se sont accumulées sans une performance de recouvrement des recettes. L'Etat fait recours aux bons du trésor pour réduire des dépenses impayées, des charges de personnel en permanente croissance et le fonctionnement (train de vie) de l'Etat et de ses institutions en l'occurrence. Le gap de la trésorerie a été comblé par un recours quasi-systématique aux bons trésors.

6.1.5. Analyse des ratios

CESAG-BIBLIOTHEQUE

A partir des résultats obtenus du calcul du ratio Dépenses courantes/ Recettes budgétaires, nous remarquons que les Dépenses courantes occupent plus de 65% des recettes totales budgétaires de 1990 à 2011. Le niveau général des dépenses de personnel est de 35% des recettes totales, avec une croissance de 5,5% chaque année. Cela montre que le niveau du train de vie de l'Etat est relativement élevé.

Quant au second ratio Dépenses en capital/ recettes budgétaires, nous observons là, que les dépenses d'investissement occupent généralement environ 50% des recettes et sont même en baisse. Les recettes de l'Etat connaissent un faible niveau. Nous notons que les régies financières n'arrivent pas à atteindre le niveau maximal de recettes totales qu'elles doivent normalement recouvrer. Il en ressort donc une insuffisance de recouvrement des régies financières.

Lorsqu'on met l'accent sur la capacité de l'Etat à rembourser la dette et les intérêts générés et à financer un minimum d'investissement, on est amené à calculer l'Epargne budgétaire. Son expression est donnée par :

Epargne budgétaire = Recettes courantes – Dépenses courantes

L'analyse de l'Epargne budgétaire s'apparente à celle du ratio Recettes totales / Dépenses courantes puisqu'il s'agit des mêmes variables. Si les dépenses courantes occupent plus de 65% des recettes courantes ou recettes totales, les investissements environ 45%, et que l'Etat doit aussi payer le service de la dette, cela suppose que la part des recettes dégagées

par l'Etat en guise d'Epargne serait insuffisante. Nous remarquons ainsi une faiblesse du niveau des investissements et de l'épargne publique au Bénin.

6.2. Résultats des questionnaires

Les données issues de l'enquête précédemment réalisée seront présentées dans un tableau retraçant les effectifs et les fréquences relatives aux causes supposées de la faiblesse des ressources intérieures de l'Etat.

Les résultats issus de la question relative aux causes de la faiblesse des ressources intérieures sont consignés dans le tableau ci-après :

Tableau 7 : Cause du problème de la faiblesse des ressources de financement intérieur

Libellés	Fréquence absolue	Fréquence relative (%)
Non maîtrise de la procédure d'émission de titres	13	26,67
Niveau élevé des ressources extérieures notamment les prêts	37	73,33
Total des enquêtés	50	100

Source : Résultats de l'enquête

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Il ressort de ce tableau que 13 personnes (26.67%) des acteurs enquêtés pensent que la faiblesse du niveau des ressources de financement intérieur est liée à la non maîtrise de la procédure d'émission de titres et 37 personnes (73.33%) pensent que ce problème est dû au dynamisme très poussée de la CAA dans la mobilisation des ressources extérieures : d'où le niveau élevé des ressources extérieures notamment les prêts.

Les résultats issus des enquêtes se rapportant au faible niveau de l'épargne publique sont consignés dans le tableau ci-après :

Tableau 8 : Motifs de la faiblesse de l'épargne publique

Libellés	Fréquence Absolues	Fréquence relative%
La mauvaise gestion des recettes budgétaires	20	40
L'insuffisance de recouvrement des régies financières	30	60
Total enquêtés	50	100

Source : Résultat de l'enquête

Nous remarquons à ce niveau que six (20) personnes enquêtées soit 40% pensent que la faiblesse du niveau de l'épargne publique est due à la mauvaise gestion des recettes budgétaires; et neuf (30) personnes soit 60% pensent que ce problème est plutôt dû à l'insuffisance de recouvrement des régies financières.

Les résultats de l'enquête relative au recours excessif de l'Etat à la restructuration se présentent comme suit :

Tableau 9 : Raison du recours excessif de l'Etat à la restructuration de dette

Libellés	Fréquence Absolue	Fréquence Relative (%)
Exigence de la part des bailleurs de fonds	7	13,33
L'incapacité de remboursement de la totalité des annuités de la dette extérieure	43	86,66
Total enquêtés	50	100

Source : Résultat de l'enquête

A ce niveau, 86,67% des enquêtés pensent que le recours excessif de l'Etat à la restructuration est dû à son incapacité de rembourser la totalité des annuités de la dette

CESAG - BIBLIOTHEQUE

extérieure, tandis que 13,33% pensent que ce problème est dû à une exigence de la part des bailleurs de fonds.

6.3. Forces et faiblesses

Le tableau ci-après récapitule les forces et faiblesses recensées après notre analyse.

Tableau 10 : Tableau des forces et faiblesses

Forces	Faiblesses
- Le CDMT constitue un atout dans la gestion des dépenses publiques - Le SIGFIP est une force pour une bonne gestion des crédits budgétaires - le SIPIBE constitue un atout dans la préparation du Budget - L'encours de la dette intérieure est en baisse	- Niveau élevé des dépenses totales par rapport aux recettes disponibles - Faible culture de la gestion axée sur les résultats - Difficultés dans la maîtrise des procédures des bailleurs - Faiblesse des capacités d'absorption de l'aide - Forte dépendance du pays des ressources extérieure - Insuffisance des ressources attendues de l'IADM ; - Retard dans la mise en œuvre des promesses de remise de dette ; - La masse salariale béninoise est nettement supérieure au critère de convergence de l'UEMOA - Faible niveau de recouvrement des recettes fiscales - Persistance de la corruption le dynamisme du secteur informel, favorisé par la complexité des procédures et l'incivisme - Nous remarquons ainsi une faiblesse des ressources intérieures de financement.

Source : Nous-mêmes

CESAG - BIBLIOTHEQUE

6.4. Approche de solutions

L'amélioration des finances publiques au Bénin suppose la résolution d'un certain nombre de problèmes. L'éradication des causes de ces problèmes passe par la prise en compte et la mise en œuvre effective des approches de solutions ci-après :

- renforcer des capacités techniques des responsables intervenants dans l'exécution du budget en matière de gestion et de suivi des dépenses publiques ;
- définir des priorités, d'arbitrer efficacement les conflits qu'engendrera la répartition des ressources et d'intégrer les objectifs politiques du gouvernement ;
- un recensement exhaustif des matières imposables pour un recouvrement optimal ;
- réduire les dépenses improductives ;
- respecter les échéances de paiement des emprunts ;
- combattre l'incivisme fiscal ;
- mettre en place un système de prévision budgétaire efficace ;
- appliquer la métbode d'imposition forfaitaire ;
- réduire les dépenses improductives ;
- rendre efficient les programmes de dépenses publiques ;
- améliorer l'interface entre SIPIBE et SIGFIP ;
- rendre fiable le SIGFIP et l'interconnexion des départements au réseau ;
- rendre participatif le processus d'élaboration du BGE, en y impliquant la société civile sur la base des domaines d'intervention et des compétences ;
- suivre de façon permanente le niveau de consommation des crédits ;
- instruire les DRFM à veiller à la fiabilité et à la bonne qualité des pièces justificatives des dépenses publiques et au respect de la nomenclature desdites pièces ;
- mettre en place un système d'identification précise et par anticipation des besoins de trésorerie de l'Etat;
- dégraisser les lignes budgétaires de subventions et de transferts de crédits ;
- supprimer les institutions budgétivores de la présidence et autres institutions et autres des ministères qui parfois n'ont qu'une petite activité à exécuter au cours de l'année tandis que le fonctionnement est consistant ;
- orienter les dépenses d'investissement vers les régions frontalières en l'occurrence le Nigéria ;

CESAG - BIBLIOTHEQUE

- émettre périodiquement des bons et obligations du trésor.

6.5. Recommandations

Compte tenu des résultats de notre étude, nous formulons les recommandations suivantes :

6.5.1. A l'endroit de la DGTCP et de la CAA

La mobilisation des ressources intérieures de financement se fait essentiellement par l'intermédiaire de la DGTCP et de la CAA. Ces deux structures doivent alors combiner leurs efforts pour une mobilisation optimale des ressources de financement. Pour ce faire, il faudrait la mise en œuvre des recommandations ci-après :

- La Planification des interventions du trésor sur le marché financier ;
- Avoir une vision claire et commune des objectifs d'ensemble de l'Etat;
- Simplifier le circuit de la dépense et définir clairement les responsabilités de tous les acteurs du circuit de la dépense ;
- Produire à temps la situation prévisionnelle de trésorerie au moins chaque trimestre ;
- Instituer des services de contrôle de gestion interne efficace au sein de la DGID, la DGD, de la DGCPT et de la DGF.

CESAG BIBLIOTHEQUE

6.5.2. A l'endroit de l'Etat

Nous recommandons à l'Etat de :

- renforcer les procédures d'élaboration et d'exécution du budget ;
- mettre en place un système adéquat et transparent d'allocation des ressources ;
- réduire de façon sensible les charges de l'Etat ;
- combattre la fraude fiscale et la corruption;
- rendre efficient les programmes des dépenses publiques ;
- installer et faire fonctionner correctement le SIGFiP au niveau des départements;
- la transparence dans la gestion des finances publiques ;
- rendre fiable les données financières, budgétaires et comptables ;
- veiller à des statistiques fiables et en temps réel ;
- respecter les critères de convergence.

- élargir l'assiette fiscale
- diminuer de manière sensible les dépenses de fonctionnement de l'administration publique pour renforcer le niveau des investissements.

Conclusion

Ce chapitre nous a permis d'analyser les causes du déficit budgétaire du bénin à travers les points forts et faible de sa politique. À cet effet, nous avons formulé des recommandations.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Conclusion de la deuxième partie

Cette deuxième partie nous a permis de prendre connaissance du contexte de l'étude, du rôle de la DGTCP, de la CAA, de la DGB, de présenter les causes du déficit budgétaire, de présenter les résultats et de les analyser; ce qui a débouché sur des recommandations. En somme, nous pouvons dire que le déficit budgétaire de l'Etat est généralement dû au niveau élevé de ses dépenses courantes notamment la masse salariale. Les dépenses totales ont toujours été supérieures aux recettes totales et d'autre part que l'Etat a exprimé un besoin de financement sur toute la période d'étude.

Nous sommes convaincus, nonobstant les limites et insuffisances de notre étude, que nos remarques et recommandations seront prises en compte par le gouvernement béninois et les dirigeants en vue de la maîtrise des charges et donc de la réduction du déficit budgétaire.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

L'Etat comme tout agent économique dépense plus qu'il n'a de ressources et doit combler son déficit budgétaire. Pour ce faire, il doit trouver un financement. Le déficit budgétaire se traduit généralement par une supériorité des dépenses totales de l'Etat sur ses recettes intérieures. Il nécessite alors un financement dans le but d'équilibrer les recettes et les dépenses et de permettre à l'Etat d'atteindre ses objectifs macroéconomiques. L'Etat finance ce déficit soit avec des ressources intérieures soit avec des ressources extérieures. A cet égard on distingue les financements internes des financements externes. Mais, force est de constater que le financement du déficit budgétaire est extrêmement extraverti et engendre des charges trop lourdes à l'Etat.

Pour équilibrer les comptes, le déficit peut être compensé :

- par l'emprunt : ce qui déplace le problème dans le temps, suppose la confiance des créanciers. Cela engendre un coût puis qu'il faut payer des intérêts ;
- par le recours à des réserves préalablement accumulées à partir d'excédents budgétaires réalisés les années antérieures ;
- par une hausse d'impôt, en supposant qu'elle n'atteigne pas le point de rupture où elle détruit le gisement fiscal ;
- par une émission monétaire (planche à billet), qui ne déplace pas la difficulté dans le temps, mais change la nature en modifiant la valeur de la monnaie. Cette méthode n'est plus utilisée.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

La présente étude révèle que l'insuffisance des ressources intérieures de financement, la faiblesse de l'épargne publique et le recours excessif de l'Etat à la restructuration de sa dette sont des facteurs déterminants du déficit budgétaire. Ces problèmes provoquent des manques à gagner à l'Etat et par conséquent freinent le développement socio-économique de la nation. Cela se traduit par un faible niveau de croissance économique (3,5% en 2011).

Nos investigations nous ont permis de comprendre que cette situation s'explique essentiellement par la non maîtrise des dépenses budgétaires. Il en résulte alors un déséquilibre des finances Publiques. Résoudre ce problème revient donc à éradiquer les causes qui en sont l'origine. C'est pourquoi nous suggérons objectivement que l'Etat puisse revoir sa politique budgétaire et les modes de financement du déficit budgétaire utilisés jusqu'à présent.

Ce travail nous a permis de voir que les modes intérieurs de financement ne sont pas utilisés de manière efficiente alors qu'ils constituent des moyens efficaces de mobilisation des ressources de financement. Il permettra également à l'Etat, de renforcer les capacités de recouvrement des régies financières et de maintenir un niveau raisonnable des dépenses courantes afin de mieux faire face aux investissements.

En ce qui concerne le remboursement de la dette extérieure, le présent document, permettra à l'Etat de diminuer le niveau de la dette extérieure en faveur de celle intérieure notamment l'émission des emprunts obligataires. Ainsi la charge de la dette se verra également diminuer.

Par ailleurs, l'étude réalisée sur l'analyse des causes du déficit budgétaire du Bénin nous a permis de recenser un certain nombre de problèmes que sont :

- l'insuffisance des ressources intérieures;
- le remboursement des dettes par la contraction d'autres dettes ;
- le non-respect des critères de convergence;
- l'accumulation des impayés au trésor ;
- la non maîtrise des dépenses budgétaires ;
- l'accroissement du déficit budgétaire.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Nous estimons que la mise en œuvre des recommandations formulées à l'endroit de la DGTCP, de la CAA et du gouvernement, contribueront à maîtriser les causes du déficit budgétaire et donc à réduire le déficit.

Toutefois, il convient de noter que les suggestions et recommandations faites ne peuvent devenir pratiques qu'à travers une synergie entre toutes les personnes impliquées dans la gestion des Finances Publiques.

Les enquêtes faites auprès des responsables impliqués dans la gestion budgétaire, ont permis de comprendre que pour remédier à cette situation et permettre une meilleure maîtrise des causes, il est important de prendre les mesures suivantes :

- émission périodique des bons et obligations du trésor ;
- procéder à la privatisation des entreprises publiques n'ayant après tout effort de redressement aucune chance de survie ;

- -recensement exhaustif des matières imposables pour un recouvrement optimal des impôts ;
- mise en place de système efficace de projection des dépenses et des recettes ;
- mise en place d'un système de prévision budgétaire efficace ;
- application de la méthode d'imposition forfaitaire ;
  réduction des dépenses improductives.

De plus, il est nécessaire de poursuivre l'assainissement des cadres des finances publiques et de procéder à une rationalisation de la gestion de la trésorerie et de la dette publique.

En définitive, la preuve est faite que l'épargne intérieure malgré les contraintes liées à sa mobilisation et à sa gestion contrairement à la dette extérieure constitue de loin une source saine de financement de l'économie. En dépit de ce fait il y a très longtemps, les autorités chargées de gérer la vie financière du Bénin ont toujours un recours quasi-exclusif aux ressources extérieures pour le financement des déficits budgétaires et des investissements publics. Il s'agit là d'une logique de facilité qui entrave sérieusement le développement du Bénin et la compétitivité de son économie au plan sous régional. Aussi existe-t-il une absence d'expertise dans la préparation et la réalisation des campagnes de communication liées aux émissions de titres publics.

En somme, tous les aspects de notre sujet de recherche ne sauraient être appréhendés dans le cadre de ce travail car le gouvernement s'est enlisé dans un cycle d'endettement, qui l'oblige à mieux gérer à l'avenir, les finances publiques avec les nouveaux outils appropriés afin de faire face aux nombreux défis.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXES

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 1 : Tableau de la structure générale du TOFE

Ressources	**Emplois**
R 1. Recettes et dons	E 1. Dépenses courantes
R 1.1. Recettes courantes	E 1.1. Traitements et salaires
R 1.1.1. Recettes fiscales	E 1.2. Achats de biens et services
R 1.1.2. Recettes non fiscales	E 1.3. Intérêts
R 1.2. Recettes en capital	E 2. Transferts versés
R 2. Dons	E.3. Prêts nets
R 2.1. Dons courants	E 4. Dépenses en capital
R 2.2. Dons en capital	E.4.1. Sur budget local
Déficit base engagement Excédent base engagement	E.4.2. Sur financement extérieur Excédent base engagement
Variations d'arriérés (+)	Variations d'arriérés (-)
Déficit base caisse	**Excédent base caisse**
=Financement net	**= Financement net**
FR 1. Financement extérieur Tirages sur prêts pour projets Tirages sur prêts pour programmes (ajustement) Arriérés sur l'amortissement de la dette extérieure Rééchelonnement FR 2. Financement intérieur FR 2.1. Tirages sur prêts secteur bancaire (ou avances sur comptes courants) FR 2.2. Tirages sur secteur non bancaire Arriérés sur l'amortissement de la dette intérieure	FE 1. Financement extérieur Amortissement (remboursement du principal) FE 2. Financement intérieur FE 2.1. Amortissement des prêts du secteur bancaire FE 2.2. Amortissement des prêts du secteur non bancaire

R : Ressources ; E : Emploi

Source : Documentation interne MFE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 2 : Guide d'entretien avec les principaux managers de la DGB

Dans le cadre des travaux de notre mémoire de fin de formation, nous effectuons des recherches sur les causes du déficit budgétaire. Nous savons que vous faites partie de l'équipe dirigeante, compte tenu de votre position dans la hiérarchie. C'est pourquoi, nous avons souhaité mettre à profit vos connaissances pour réaliser notre étude.

1) Quel sont les rôles de la Direction Générale du Budget ?
2) Quelles sont les étapes du processus d'élaboration du budget au Bénin ?
3) Quels sont les acteurs impliqués dans la gestion budgétaire ?
4) Qu'est ce qui explique le faible niveau des ressources de l'Etat est faible ?
5) Qu'est ce qui explique le niveau élevé des dépenses ?
6) Quelles conséquences le déficit budgétaire peut avoir sur l'économie d'un pays ?
7) Quelles sont les causes du déficit budgétaire de l'Etat béninois ?
8) Quelles sont les mesures prises par l'Etat pour mieux gérer son déficit?

Merci de votre collaboration

CESAG BIBLIOTHEQUE

Annexe 3 : Questionnaire

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation en master audit et contrôle de gestion sur le thème : « analyse des causes du déficit budgétaire de l'état béninois », nous vous prions de bien vouloir nous aider à avoir plus d'éclaircissement sur les préoccupations relatives à cette problématique.

1- Quelles sont les causes qui expliquent la faiblesse du financement intérieur ?

.....

.....

.....

2- Quelles sont les causes qui sont supposées être à la base de la faiblesse de l'épargne publique ?

.....

.....

.....

3- Quelles sont les causes qui justifient le recours excessif de l'Etat à la restructuration de dette ?

.....

.....

.....

3 Par rapport aux différents problèmes susmentionnés, quelles solutions préconisez-vous pour une maîtrise des causes du déficit budgétaire ?

.....

.....

.....

Merci de votre collaboration

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 4 : Questionnaire à l'attention des agents de la DGTCP, de la CAA

Bonjour Monsieur/ Madame

Dans le cadre de la rédaction de notre mémoire de fin de formation (Master audit), sur le thème l'analyse des causes du déficit budgétaire de l'état béninois.

Nous sollicitons votre contribution en vue de parfaire cette initiative au profit de notre pays.

1. Il est certain que les besoins de trésorerie se présentent à l'Etat béninois. Quelle est la source de financement de ces besoins ?
   - Emprunts extérieurs - Emprunts intérieurs
   - Autres (A préciser)
2. Pensez-vous que dans le contexte actuel de suppression des avances statutaires de la BCEAO, l'émission des bons et obligations du trésor est une source saine de financement du déficit budgétaire ?
   - Oui - Non
   - Si non, énumérez vos raisons……
……. (Passez à la question n° 5)
   - - Si oui, passez à la question n° 3
3. A votre avis, qu'est-ce qui explique le défaut de suivi de la dette ?
   - Non-respect des procédures d'exécutions des dépenses publiques
   - Absence d'un système de gestion dynamique de la trésorerie publique axée sur la programmation des émissions de titres publics
   - Autres (A préciser)
4. A votre avis, qu'est-ce qui explique le non-respect des objectifs budgétaires
   - Prévisions trop optimistes
   - Autres (A préciser)
5. Que proposez-vous pour une bonne gestion du déficit budgétaire de l'Etat?……

Nous vous remercions pour votre collaboration.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 5 : Glossaire de l'étude

Allègement de la dette (ou annulation de la dette) : Il s'agit de la diminution du poids de la dette disponible (non tirée). C'est la réduction par les créanciers des montants tirés restant à rembourser ou des paiements non encore effectués. Le terme est aussi utilisé comme synonyme de remise de dette.

Bon de trésor : Ils sont des titres de créance à court terme sur le trésor. les bons de trésor sont employés par l'Etat pour faire face à ses besoins courants de trésorerie ; c'est donc une forme d'emprunt à court terme de l'Etat contracté auprès du public (ce sont des «bons sur formule »), ou auprès des banques (ce sont des « bons en compte courant »)

Budget : Etat de prévision et d'autorisation de dépenses et des recettes de l'Etat pour une période d'un an. Aux termes des dispositions de l'article 21 de la loi organique no86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances (LOLF), c'est l' « ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat »

Cadre de dépenses à moyen terme : Processus de planification financière et de présentation du budget visant à allouer des ressources aux priorités stratégiques en assurant une discipline par secteur. C'est un processus dans lequel les décisions budgétaires annuelles sont prises à la lumière des contraintes plurielles sur les dépenses.

Collectif budgétaire : Encore appelé loi de finances rectificative, il intervient pour modifier les dispositions de la loi de finances initiale. Cela lui confère une double fonction une fonction de ratification et une celle de modification.

Déficit budgétaire : Situation du budget général de l'Etat dans laquelle les charges se révèlent supérieures aux ressources budgétaires

Dette extérieure : Encours total à un moment donné des dettes que les résidents d'un pays ont contractées envers des non résidents et pour lesquelles ils sont tenus de rembourser le principal avec ou sans intérêts avec ou sans remboursement du principal.

Contribution à l'amélioration du financement du solde budgétaire au Bénin

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Dette multilatérale : Elle est constituée par l'ensemble des créances des partenaires multilatéraux (les institutions financières telles que le FMI, la Banque Mondiale et d'autres banques comme BOAD, BAD, BID…) sur un pays.

Encours de la dette : Montant qui a été décaissé mais qui n'a pas encore été remboursé ou annulé. En d'autres termes, il s'agit du total des décaissements réels moins les remboursements du principal.

Epargne publique : c'est l'excédent des recettes courantes de l'Etat sur ces dépenses ordinaires.

IADM : c'est l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale proposée par les pays du G8 en juin 2005. Elle est mise en œuvre par 3 institutions multilatérales (FMI, Banque Mondiale, FAD) au profit des PPTE ayant atteint ou qui vont atteindre le point d'achèvement de l'IPPTE et a pour but d'améliorer dans une large mesure les perspectives de soutenabilité de la dette à long terme des pays bénéficiaires et de dégager des flux de ressources permettant d'atteindre les ODM.

IPPTE : L'Initiative des Pays Pauvre Très Endettés est un cadre d'actions adopté conjointement par le FMI, et la Banque Mondiale en 1996 afin de résoudre les problèmes d'endettement extérieur des PPTE.

Loi de finances : Au terme des dispositions de l'article 1er de la LOLF, « les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affection des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent »

Obligation : Titre de créance représentatif d'un emprunt contracté par une personne morale pour un montant et une durée déterminés, auprès d'une personne physique ou morale qui l'a souscrit.

OMD : il s'agit de huit (8) objectifs précis fixés à la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement et adoptés par la déclaration du millénaire de septembre 2000. Ces objectifs doivent permettre de faire progresser le développement et de réduire la pauvreté.

Point d'achèvement : stade auquel le pays intéressé reçoit la plus grande partie de l'aide au titre de l'IPPTE sans avoir à remplir d'autre condition.

Service de la dette: il s'agit de tous paiements effectués au titre de remboursement du principal d'un prêt des intérêts et des commissions d'engagements.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 6 : Tableau d'équilibre général de la loi de finances gestion 2011

TABLEAU D'EQUILIBRE GENERAL DE LA LOI DE FINANCES GESTION 2011

(En millions de francs CFA)

OPERATIONS	RESSOURCES		CHARGES		SOLDE	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
A - OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF	810 235	729 345	1 214 377	1 020 438	-404 142	-291 093
I - BUDGET GENERAL DE L'ETAT	788 248	698 094	1 171 705	987 902	-383 457	-289 808
1 - Budget des institutions et ministères	763 600	669 900	1 125 075	918 902	-361 475	-249 002
a - Recettes des régies	763 600	669 900			763 600	669 900
b - BIAC	0	0			0	0
c - Dépenses ordinaires hors arriérés			655 884	608 584	-655 884	-608 584
d - Dépenses en capital			469 191	310 318	-469 191	-310 318
2 - Budget annexe	17 063	20 847	35 830	38 800	-18 767	-17 953
- Fonds national des retraites du Bénin	17 063	20 847	35 830	38 800	-18 767	-17 953
3 - Autres budgets	7 585	7 347	10 800	10 800	-3 215	-3 453
a - Caisse autonome d'amortissement	4 000	4 000	1 800	1 800	2 200	2 200
b - Fonds routier	3 585	3 347	9 000	9 000	-5 415	-5 653
II - VARIATION NETTE DES ARRIERES			19 400	19 400	-19 400	-19 400
III - COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE	21 987	31 251	23 272	32 536	-1 285	-1 285
- Compte SYDONIA			1 285	1 285	-1 285	-1 285
- Compte maintien de la paix	12 000	12 000	12 000	12 000	0	0
- Compte Education (appui ciblé)	9 987	19 251	9 987	19 251	0	0
B - OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE	139 759	95 346	132 062	78 937	7 697	16 409
I - COMPTES DE PRÊT	37 885	16 046	34 062	22 937	3 823	-6 891
II - COMPTES D'AVANCE	101 874	79 300	98 000	56 000	3 874	23 300
SOUS-TOTAL	949 994	824 691	1 346 439	1 099 375		
C – BESOIN DE FINANCEMENT DE LA LOI DE FINANCES					-396 445	-274 684
FINANCEMENT DU DEFICIT	396 445	274 684				
D – RESSOURCES INTERIEURES EXCEPTIONNNELLES	148 104	49 606				
RESSOURCES EXCEPTIONNELLES DE TRESORERIE	128 104	49 606				
CONCOURS FINANCIER EXCEPTIONNEL BCUE CENTRALE	20 000	0				
CESSION D'ACTIFS	0	0				
E - RESSOURCES EXTERIEURES (FINANCEMENT)	248 341	225 078				
I- DONS PROJETS	84 246	92 506				
II- PRETS PROJETS	105 595	78 912				
III- ALLEGEMENTS DE LA DETTE	23 500	24 660				
IV AIDES BUDGETAIRES	35 000	31 000				
TOTAL GENERAL	1 346 439	1 099 375	1 346 439	1 099 375	0	0

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 7 : Tableau des soldes budgétaires au sein de l'UEMOA

Tableau 5. UEMOA : Soldes budgétaires, 2007—2015

	2007	2008	2009	2010 Est.	2011 Proj.	2012 Proj.	2013 Proj.	2014 Proj.	2015 Proj.
					(pourcentage du PIB)				
Solde budgétaire primaire									
Bénin	1.8	-1.4	-3.8	-1.0	-1.0	-0.7	-0.1	0.4	0.6
Burkina Faso	-5.3	-4.1	-4.3	-4.3	-3.0	-3.0	-2.9	-1.1	-0.8
Côte d'Ivoire	1.0	1.2	0.0	-0.3	-0.3	-0.2	-0.1	-0.1	-0.2
Guinée-Bissau	-5.3	-3.5	2.8	-1.9	-2.5	-0.6	-0.4	-0.4	-0.4
Mali	-2.8	-1.9	-3.9	-3.1	-4.2	-3.1	-2.7	-2.7	-2.5
Niger	-0.7	1.7	-5.1	-2.8	-1.7	-1.2	-0.7	0.0	2.5
Sénégal	-3.3	-4.2	-4.3	-3.8	-4.5	-3.9	-2.5	-2.2	-2.3
Togo	0.2	-0.1	-1.9	-1.8	-1.9	-1.8	-1.8	-1.8	-1.9
UEMOA	-1.2	-1.1	-2.6	-2.2	-2.2	-1.8	-1.4	-1.0	-0.7
Solde budgétaire global (dons compris)									
Bénin	0.2	-1.7	-4.2	-1.6	-1.9	-1.7	-1.1	-0.4	-0.2
Burkina Faso	-5.7	-4.5	-4.7	-4.8	-3.5	-3.5	-3.4	-1.6	-1.3
Côte d'Ivoire	-0.8	-0.6	-1.6	-2.0	-1.8	-2.1	-2.2	-2.2	-2.3
Guinée-Bissau	-3.6	-1.3	2.7	-1.7	-2.7	-0.8	-0.9	-0.9	-0.8
Mali	-3.2	-2.2	-4.2	-3.6	-4.7	-3.5	-3.1	-3.0	-2.8
Niger	-1.0	1.5	-5.3	-3.1	-2.0	-1.6	-1.1	-0.5	2.0
Sénégal	-3.7	-4.6	-4.9	-4.8	-5.8	-5.3	-3.9	-3.7	-3.7
Togo	-1.9	-0.9	-2.8	-2.8	-2.7	-2.4	-2.2	-2.2	-2.2
UEMOA	-2.2	-2.0	-3.5	-3.1	-3.2	-3.0	-2.6	-2.2	-1.9
Recettes publiques (base engagements, hors dons)									
Bénin	20.6	19.4	18.4	18.4	18.7	19.1	19.6	19.8	20.0
Burkina Faso	13.5	13.1	13.5	15.6	16.3	16.5	17.3	17.9	18.6
Côte d'Ivoire	19.2	18.9	18.9	19.7	19.6	20.1	20.3	20.4	20.5
Guinée-Bissau	8.0	9.2	9.0	10.8	10.6	10.7	10.9	10.9	11.0
Mali	16.6	15.5	17.1	17.0	15.9	16.8	17.2	17.4	17.5
Niger	15.0	18.4	14.6	13.6	14.8	14.8	15.5	16.6	19.8
Sénégal	21.1	19.4	18.6	19.7	19.9	20.1	20.2	20.4	20.6
Togo	16.8	15.6	16.9	17.1	19.2	18.4	18.5	18.5	18.5
UEMOA	18.2	17.6	17.4	18.0	18.1	18.5	18.8	19.1	19.6
Dépenses publiques									
Bénin	23.4	22.9	25.8	21.4	23.0	22.8	22.6	22.2	22.0
Burkina Faso	25.7	21.6	24.1	26.7	25.4	25.6	26.0	26.0	25.0
Côte d'Ivoire	20.5	21.1	21.1	22.0	21.4	22.2	22.6	22.7	22.9
Guinée-Bissau	23.2	22.7	23.2	22.5	20.8	22.0	22.3	22.3	22.2
Mali	24.5	21.2	25.9	24.2	25.3	24.6	24.3	24.4	24.4
Niger	23.1	22.8	24.4	23.3	22.6	22.3	22.3	22.7	23.3
Sénégal	27.6	26.5	26.7	26.9	28.0	27.7	26.3	26.4	26.6
Togo	20.4	17.9	21.3	22.3	25.2	25.1	24.9	24.9	24.8
UEMOA	23.5	22.4	23.9	23.8	24.0	24.1	24.0	24.0	24.1
Dépenses publiques courantes									
Bénin	15.9	15.5	15.8	15.4	16.3	16.6	16.4	16.3	16.1
Burkina Faso	12.8	12.2	11.9	12.3	12.5	12.5	12.6	12.6	12.7
Côte d'Ivoire	17.6	17.9	17.9	18.8	18.7	18.6	18.2	17.8	17.9
Guinée-Bissau	14.8	13.9	12.8	11.8	11.8	11.8	12.1	12.1	12.0
Mali	12.8	11.7	13.0	13.4	13.4	13.3	13.3	13.4	13.5
Niger	11.6	12.5	12.0	12.9	12.2	10.4	10.5	10.6	10.8
Sénégal	16.3	16.5	16.6	15.9	16.0	15.8	15.5	15.5	15.3
Togo	18.4	14.7	15.8	15.6	15.4	15.1	15.3	15.3	15.2
UEMOA	15.6	15.4	15.5	15.7	15.7	15.5	15.3	15.2	15.2
Dépenses publiques en capital [1]									
Bénin	7.5	5.8	9.6	5.4	6.7	6.2	6.2	6.0	5.9
Burkina Faso	12.8	9.1	12.1	12.9	12.8	13.0	13.3	13.4	12.3
Côte d'Ivoire	2.6	3.0	3.1	3.0	2.7	3.5	4.3	4.7	4.9
Guinée-Bissau	7.3	7.2	9.2	8.8	8.6	9.9	9.9	9.9	9.9
Mali	11.4	7.5	10.8	8.7	10.3	9.9	9.6	9.7	9.5
Niger	11.5	10.3	12.4	10.4	9.7	11.3	11.8	12.1	12.6
Sénégal	11.2	10.0	10.1	10.8	11.8	11.9	10.8	10.9	11.3
Togo	2.0	3.2	5.5	6.7	9.8	10.0	9.6	9.6	9.6
UEMOA	7.7	6.5	8.0	7.5	8.0	8.4	8.5	8.6	8.6

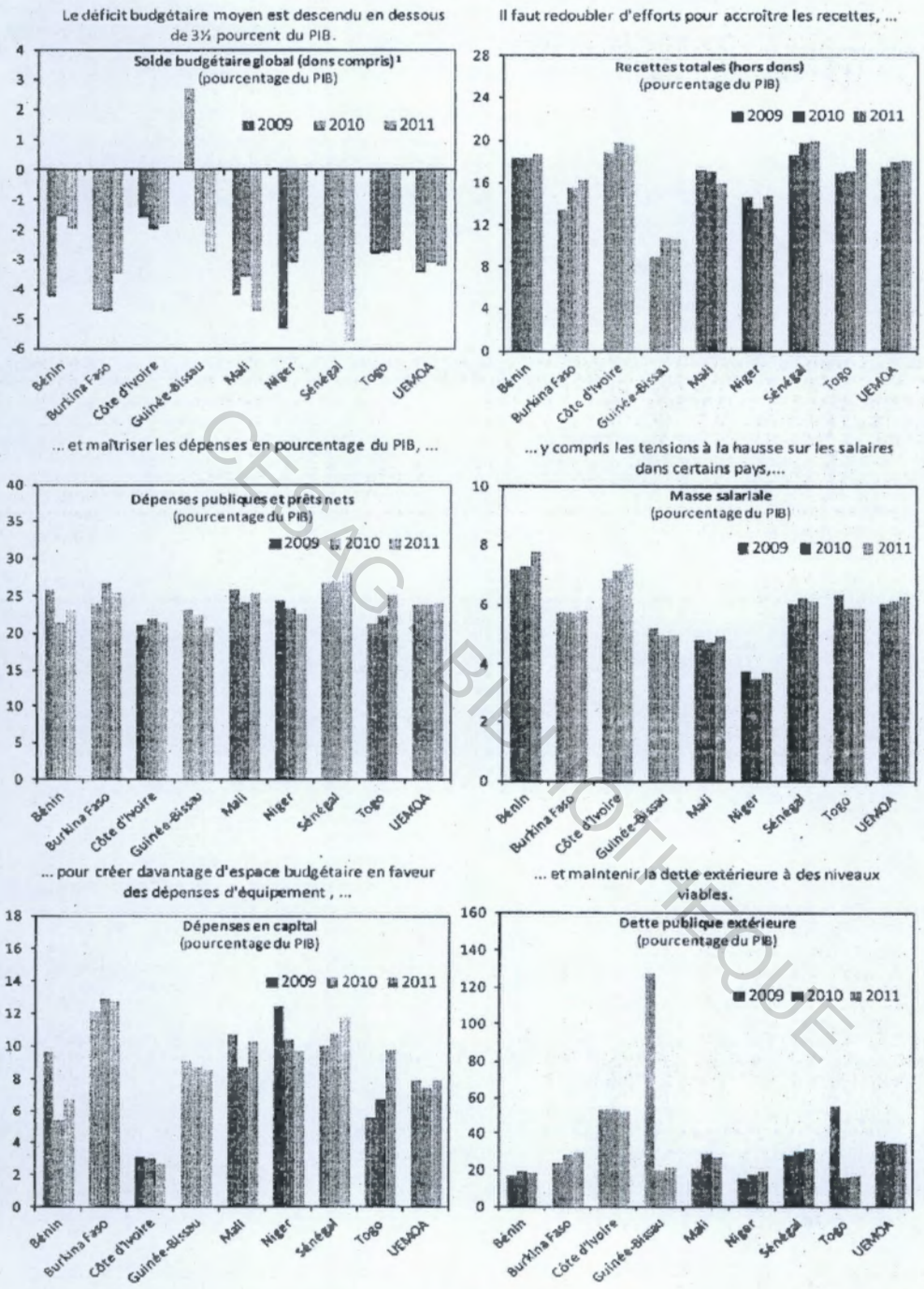
Sources : FMI, base de données du Département Afrique et estimations des services.

[1] Hors prêts nets.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 8 : Evolution de la situation budgétaire au sein de l'UEMOA

Graphique 4. UEMOA : Évolution de la situation budgétaire, 2009—2011



CESAG - BIBLIOTHEQUE

Sources : FMI, base de données du Département Afrique et base de données des Perspectives économiques régionales.

[1] Ne comprend pas l'allégement PPTE et IADM en 2010 pour la Guinée-Bissau et le Togo, pays qui enregistrent leurs comptes budgétaires sur base caisse.

Annexe 9 : Tableau d'équilibre de la loi des finances gestion 2012

(En millions de francs CFA)

OPERATIONS	RESSOURCES		CHARGES		SOLDES	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012
A - OPERATIONS A CARACTERE DEFINITIF	**729 345**	**737 479**	**1 020 438**	**995 249**	**-291 093**	**- 257 770**
I - BUDGET GENERAL DE L'ETAT	698 094	709 979	987 902	965 182	-289 808	- 255 203
1 - Budget des institutions et ministères	669 900	680 100	918 902	894 082	-249 002	- 213 982
a - Recettes des régies	669 900	680 100			669 900	680 100
b - BIAC	0	0			0	0
c - Dépenses ordinaires hors arriérés			608 584	621 719	-608 584	- 621 719
d - Dépenses en capital			310 318	272 363	-310 318	- 272 363
2 - Budget annexe	20 847	22 200	38 800	40 800	-17 953	- 18 600
- Fonds national des retraites du Bénin	20 847	22 200	38 800	40 800	-17 953	- 18 600
3 - Autres budgets	7 347	7 679	10 800	10 900	-3 453	- 3 221
a - Caisse autonome d'amortissement	4 000	4 000	1 800	1 900	2 200	2 100
b - Fonds routier	3 347	3 679	9 000	9 000	-5 653	- 5 321
4- Variation nette des arriérés			19 400	19 400	-19 400	- 19 400
II - COMPTE D'AFFECTATION SPECIALE	31 251	27 500	32 536	30 067	-1 285	- 2 567
- Compte SYDONIA			1 285	2 567	-1 285	- 2 567
- Compte Opérati° Maintien Paix à l'Extérieur	12 000	12 000	12 000	12 000	0	0
- Compte éducation (appui ciblé)	19 251	15 500	19 251	15 500	0	0
B - OPERATIONS A CARACTERE TEMPORAIRE	**95 346**	**20 864**	**78 937**	**21 300**	**16 409**	**- 436**
I - COMPTES DE PRÊT	16 046	1 614	22 937	2 300	-6 891	- 686
II - COMPTES D'AVANCE	79 300	19 250	56 000	19 000	23 300	250
SOUS-TOTAL	**824 691**	**758 343**	**1 099 375**	**1 016 549**		
BESOIN DE FINANCEMENT DE LA LOI DE FINANCES					**-274 684**	**- 258 206**
C – FINANCEMENT DU DEFICIT	**274 684**	**258 206**				
D – RESSOURCES INTERIEURES EXCEPTIONNNELLES	**49 606**	**65 114**				
RESSOURCES EXCEPTIONNELLES DE TRESORERIE	49 606	65 114				
Concours financier exceptionnel Bque Centrale	0	0				
CESSION D'ACTIFS	0	0				
E - RESSOURCES EXTERIEURES (FINANCEMENT)	**225 078**	**193 092**				
I- DONS PROJETS	92 506	93 466				
II- PRETS PROJETS	76 912	53 306				
III- ALLEGEMENTS DE LA DETTE	24 660	25 520				
IV AIDES BUDGETAIRES	31 000	20 800				
TOTAL GENERAL	**1 099 375**	**1 016 549**	**1 099 375**	**1 016 549**	**0**	**0**

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 10 : Questionnaire

Dans le cadre de la réalisation de notre mémoire de fin de formation en master audit et contrôle de gestion sur le thème : « **analyse des causes du déficit budgétaire de l'état béninois** », nous vous prions de bien vouloir nous éclairer sur les causes de la dette au Bénin.

1) **Causes du problème de la faiblesse des ressources de financement intérieur**

La non-maîtrise de la procédure d'émission de titres : Vrai ☐ Faux ☐

Le niveau élevé des ressources extérieures notamment les prêts : Vrai ☐ Faux ☐

2) **Causes de la faiblesse de l'épargne publique**

La mauvaise gestion des recettes budgétaires : Vrai ☐ Faux ☐

L'insuffisance de recouvrement des régies financières : Vrai ☐ Faux ☐

3) Causes du recours excessif de l'Etat à la restructuration de la dette

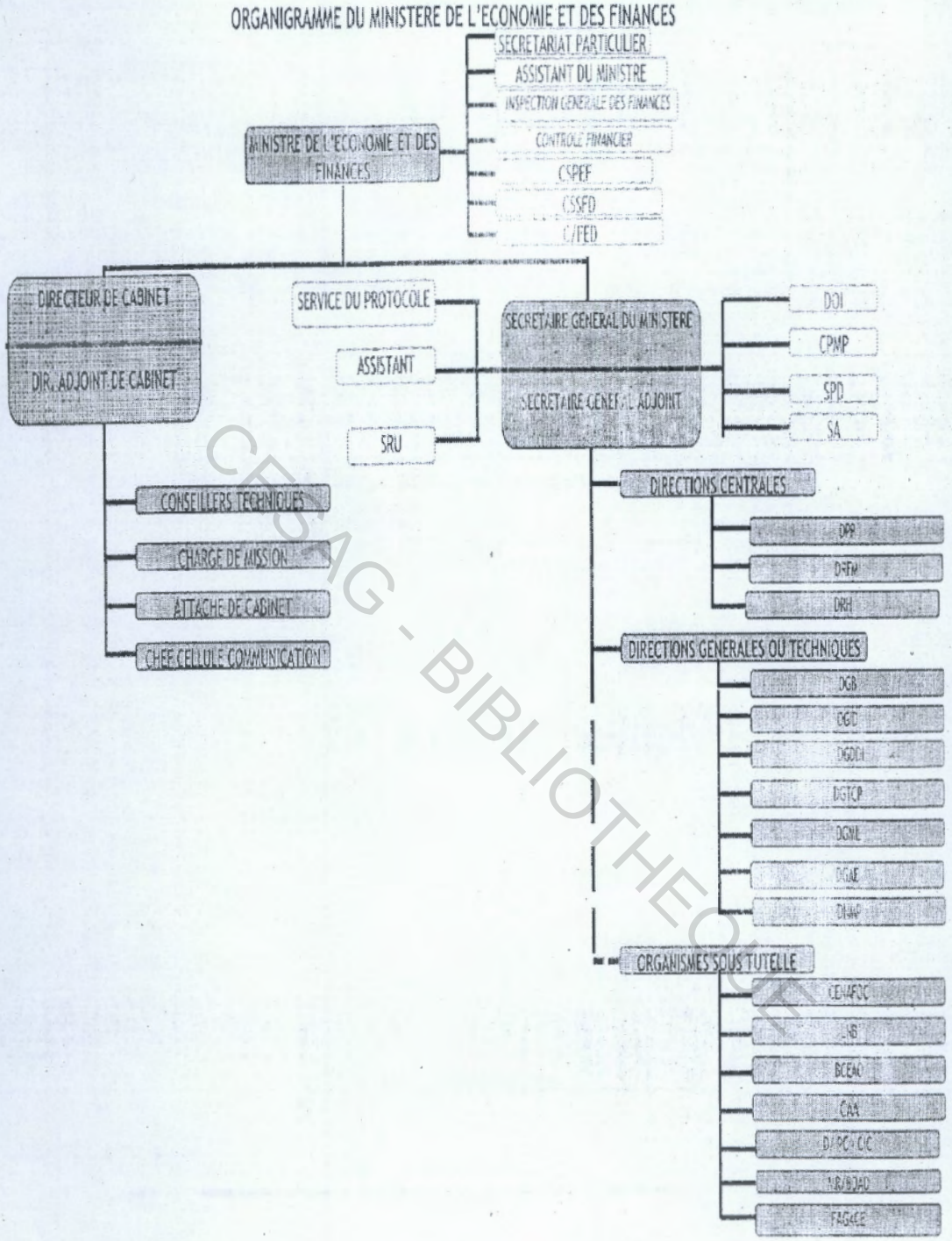
Exigence de la part des bailleurs de fonds : Vrai ☐ Faux ☐

L'incapacité de remboursement des annuités de la dette : Vrai ☐ Faux ☐

Merci de votre collaboration

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Annexe 11 : Organigramme du Ministère de l'Economie et de Finances



CESAG - BIBLIOTHEQUE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES ET OUVRAGES

1. BASLE Maurice (2004), *Le budget de l'Etat*,6ième édition, découverte, Paris, 124 p.
2. BATHIER Joseph (2006), *La dette publique*, Edition Economica, Paris, 208 p.
3. BOSSO Marc (2008), *Le budget de l'Etat*, Editions Focus, Paris, 142 p.
4. BOUQUIN Henry (2001), *le Contrôle de gestion*, 5ième Edition, Presses Universitaires de France, Paris, 462 p.
5. CAMBY Jean-Pierre (2011), « *La réforme du budget de l'État* », 2e éd, LGDJ, coll, Systèmes, Paris, 440 p.
6. CARON Matthieu (2007*), Budget et politiques budgétaires*, Edition Bréal, Paris, 127p.
7. CASTADOR Philippe (2006), Le budget de l'Etat, 2ième Edition, Pearson, Londres, 371 p.
8. CHEVALIER Denis (2007), Les finances des collectivités locales, Editions lexisNexis, Paris, 320 p.
9. CHOUVEL, François (2003), *L'essentiel des finances publiques*,4ième Edition, Gualino, Paris, 95p.
10. CLARDARET (2004), *Notions essentielles dur le déficit budgétaire de l'Etat*, Edition Berger-Levrault, collection Le Point, Paris, 72 p.
11. CLEREMBAUX Joël (2011), *Guide pratique de l'élaboration du budget*, Editions Territorial, Paris, 168 pages.
12. DAMAREY, Stéphanie (2007), *Exécution et contrôle des finances publiques*, Edition Gualino, Paris, 495 p.
13. DOMATIER Pierre (2002), *Le déficit budgétaire de l'état et ses conséquences*, Edition AFGAO, Paris, 358 p.
14. DORSEY Thomas (Mai 2011), Rapport du FMI, no 11/98, 45p.
15. DURIS Benoit (2006), *Le déficit budgétaire de l'Etat*, Edition, économica, Paris 309p.
16. GAUDEMET Paul Marie et MOLINIER Joël (1996), *Finances publiques (Budget/Trésor)*,7ième édition Ellipses, Montchrestien, Paris, 122 p.

CESAG BIBLIOTHEQUE

17. GILLES William (2009), *Les principes budgétaires et comptables publics,* Edition L.G.D.J, Collection : Systèmes, Paris, 256 p.

18. HONORAT Philippe (2005), *le Budget c'est facile*, Editions d'organisation, Paris, 227 p.

19. HORNGREN Charles, BHIMANI Alnoor, DATAR Srikant, FOSTER George (2003), *Contrôle de gestion et gestion budgétaire*,2ième Edition, Pearson Education, Paris, 420 p.

20. KOUAO Antoine (2003), La *gestion budgétaire au sein de l'UEMOA*, Edition l'harmattan, Paris, 167 p.

21. LECLERE Didier (1994), *Gestion Budgétaire*, Editions Eyrolles, Paris, 161 p.

22. LORION Paul (2006), *Finances publiques,* Editions Dalloz, Paris, 259 p.

23. MARTEL Louis (2008), *Notions essentielles des finances publiques*, Edition économica, Paris, 98 p.

24. MEDE Nicaise (Décembre 2004), La nouvelle gestion budgétaire : l'expérience des budgets de programme au Bénin, Revue *Afrilex, n° 4 :* 56-86p.

25. MEF (Novembre 2005), Le processus d'élaboration du budget béninois, 20p.

26. MEKHANTAR Jacques (2008), *Le déficit budgétaire de l'Etat*, Edition la découverte, Paris ,430 p.

27. MILLOT Florian (2000), *Les finances publiques*, Edition Dalloz, Paris, 308 p.

28. MUZELLEC Raymond (2006), *Finances publiques*, 14ième Edition., Sirey, Paris, 235 p.

29. PHILIP Loïc (1991), *Dictionnaire encyclopédique de finances Publiques*, éditions Economica, Paris 861 p.

30. ROUACH & NAULLEAU (2002), *Le contrôle de gestion bancaire et financier*, 374p.

31. SOLOW Jean Paul (2009), *Les finances publiques*, éditions LGDJ, Paris, 248 p.

32. TROTABAS Luc. et COTTERET Jules (1995) : *Droit budgétaire et comptabilité publique*, 4ième éd Précis Dalloz, Paris, 209 p.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Webographie

1. JOHNSON Anders (Janvier 2003), Le parlement et le processus budgétaire, www.ipu.org/pdf/publications/mali01_fr/pdf.
2. KOTT Sébastien (Octobre 2007), le budget de l'Etat et les comptes de l'Etat, www.budget/gouvernement.fr/pdf.
3. MATHIS Jean (Mars 2001), Les fondements de la loi des finances et du budget, www. jeanmathis.pagesperso/p2_ch2_les%20fondement%20loi%20finance pdf.
4. Social watch Bénin (Décembre 2010), Plateforme d'analyse et de plaidoyer de la société civil, www.socialwatch-benin.org/pdf.
5. TCHANE Bio (Décembre 2011), Analyse du projet de budget général de l'Etat béninois gestion 2011, www.lanouvelletribune.info/index.php/option.

CESAG - BIBLIOTHEQUE