



**République du Bénin**  
*Fraternité – Justice - Travail*

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

**CELLULE DE SUIVI DES PROGRAMMES ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

# **ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT DU COMITÉ PRODUIT INTÉRIEUR BRUT – TABLEAU DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT (PIB-TOFE)**

## **RAPPORT DE L'ÉTUDE**

Appui technique et financier

**gtz**

**PROJET APPUI CONSEIL MACRO ÉCONOMIQUE  
POUR LA RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**

Version finale - Décembre 2008

La présente étude a été réalisée par une équipe de consultants composée de **Gaspard MADJI**, économiste et **Epiphane SOHOUÉNOU**, institutionnaliste.

# Sommaire

<b>Sommaire</b>	iii
<b>Abréviations, acronymes et sigles</b>	iv
<b>Introduction</b>	1
<b>I. Analyse critique du Comité PIB-TOFE et propositions de réforme</b>	<b>3</b>
1.1. Le Comité proprement dit	3
1.1.1. La raison d'être du Comité	3
Constat n° 1 : Le Comité PIB-TOFE est d'une utilité incontestée	3
Constat n° 2 : La dénomination du Comité est inadéquate	5
1.1.2. La structure du Comité	5
Constat n° 3 : La nature matricielle du Comité PIB-TOFE est adaptée à sa mission	5
Constat n° 4 : La qualité de membre du Comité n'est pas définie de façon opérationnelle	6
Constat n° 5 : L'organisation du secrétariat du Comité est peu pratique	7
1.1.3. Le management du Comité	7
Constat n° 6 : Le Comité aurait bien fonctionné dans les années ayant suivi sa création	7
Constat n° 7 : Le Comité PIB-TOFE est ensuite tombé en léthargie	8
Constat n° 8 : Le travail du Comité n'est pas organisé	9
1.1.4. Les moyens du Comité et les aspects psychosociaux	11
Constat n° 9 : Les moyens d'action du Comité ne sont plus définis de manière précise depuis la clôture du PAGE	11
Constat n° 10 : L'organe chargé de l'animation du Comité n'a pas les moyens de cette mission	11
1.2. L'environnement dans lequel évolue le Comité	12
1.2.1. Le micro environnement	12
Constat n° 11 : La composition du Comité ne correspond plus tout à fait au paysage institutionnel	12
Constat n° 12 : Les relations entre le Comité PIB-TOFE et les autres Comités intervenant sur le cadrage macro-économique ne sont pas définies	13
1.2.2. Le macro environnement	13
Constat n° 13 : L'évolution récente de l'environnement confirme l'utilité du Comité	13
Constat n° 14 : L'absence de motivation	14
Constat n° 15 : Les TIC offrent des outils pouvant améliorer l'organisation du travail	14
<b>II. Plan d'action</b>	<b>15</b>
<b>Conclusion</b>	<b>17</b>
<b>Annexes</b>	<b>19</b>
Annexe 1 : Termes de référence de l'étude	20
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	24
Annexe 3 : Liste des documents exploités	26
Annexe 4 : Guide d'entretien	28
Annexe 5 : Note sur les comptes macro-économiques	30
Annexe 6 : Décret du 4 mai 1999	47

## Abréviations, acronymes et sigles

BCEAO :	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BM :	Banque Mondiale
BTP :	Bâtiments et Travaux Publics
CAA :	Caisse Autonome d'Amortissement
CSPEF :	Cellule de Suivi des Programmes Économiques et Financiers
DGAE :	Direction Générale des Affaires Économiques
DGB :	Direction Générale du Budget
DGDDI :	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGID :	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGTCP :	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
EPA :	Etablissement Public Administratif
FBCF :	Formation Brute de Capital Fixe
FMI :	Fonds Monétaire International
FNRB :	Fonds National des Retraites du Bénin
FR :	Fonds Routier
GTZ :	Coopération Technique Allemande
INSAE :	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances
NOB :	Note d'Orientation Budgétaire
PAGE :	Projet d'Appui à la Gestion de l'Économie
PAS :	Programme d'Ajustement Structurel
PIB :	Produit Intérieur Brut
PISB :	Production Imputée de Services Bancaires
PTF :	Partenaires Techniques et Financiers
SCN :	Système de Comptabilité Nationale
SIFIM :	Service d'Intermédiation Financière Indirectement Mesuré
SMI :	Situation Monétaire Intégrée
ST :	Secrétaire Technique
STA :	Secrétaire Technique Adjoint
Tdr :	Termes de référence
TOFE :	Tableau des Opérations Financières de l'État
UMOA :	Union Monétaire Ouest Africaine
UEMOA :	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

# Introduction

## 1. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ETUDE

Le Comité PIB-TOFE, créé sous sa forme actuelle<sup>1</sup> par décret n°99-223 du 4 mai 1999, doit notamment :

- veiller à :
  - l'articulation et à la cohérence des projections des grands comptes nationaux, les opérations financières de l'Etat, de la Balance des paiements et de la situation monétaire intégrée,
  - la cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles et des politiques économiques avec le programme d'investissements publics ;
- contribuer à l'élaboration, chaque année, de l'avant-projet de document-cadre de politique économique qui sert de base de discussion avec les partenaires au développement du Bénin.

Dans cette perspective, le Comité devrait mettre en cohérence les études sectorielles, assurer la cohérence globale entre les projections financières, les projections économiques et les programmes d'investissements publics, produire des instruments permettant une meilleure analyse de la situation économique et veiller au renforcement des compétences de ses membres à travers la formation continue.

Pour accomplir ses missions, le Comité PIB-TOFE est doté d'un Secrétariat chargé de la coordination, de la publication et de la diffusion des travaux ainsi que de la préparation et de l'organisation des réunions.

Mais, depuis quelques années, le comité n'est plus véritablement fonctionnel. En conséquence, la Cellule de suivi des programmes économiques et financiers (CSPEF), chargée de l'animation et de la coordination des activités du Secrétariat du Comité, a initié une étude pour évaluer le Comité PIB-TOFE, à travers ses missions, ses tâches et son fonctionnement afin de relancer efficacement ses activités.

Au regard des termes de référence (Tdr) reproduits en Annexe 1, l'objectif global de la consultation est d' 'auditer' le Comité PIB-TOFE de façon à recenser les difficultés qui empêchent l'accomplissement des missions et tâches qui lui sont assignées. De façon spécifique, il s'agit :

- d'évaluer le fonctionnement du Comité PIB-TOFE ;
- de proposer des solutions pour une dynamisation des activités de ce Comité.

Les résultats attendus sont :

- un diagnostic détaillé sur les missions, tâches et fonctionnement du Comité PIB-TOFE ;
- des propositions concrètes pour la relance des activités du Comité PIB-TOFE et le renforcement de son efficacité ;
- un programme d'activités (plan de travail) sur la période 2008-2011 pour le comité.

---

<sup>1</sup> En réalité, la création de ce Comité remonterait plus loin dans le temps. Voir à ce sujet, les développements en page 7.

## 2. DEROULEMENT DE L'ETUDE

L'équipe des consultants a conduit l'étude sous la supervision du Secrétariat technique (ST) de la CSPEF et en collaboration avec l'ensemble des structures qui composent le Comité PIB-TOFE. Après la séance de cadrage tenue avec M. Julien SOSSA, chargé du suivi des réformes de finances publiques au sein de la CSPEF, les consultants ont élaboré un guide (Annexe 4) et un calendrier indicatif sur la base desquels ils ont entrepris des entretiens avec les responsables de toutes les structures représentées au sein du Comité PIB-TOFE et avec certaines personnes ressources (Annexe 2). À partir de l'analyse des documents utiles (Annexe 3) et des informations obtenues à l'occasion des entretiens, les consultants ont élaboré le rapport provisoire, qui a été soumis à l'appréciation des membres du Comité PIB-TOFE au cours d'un atelier de validation. Les observations recueillies à l'occasion ont été prises en considération pour la production du présent rapport final.

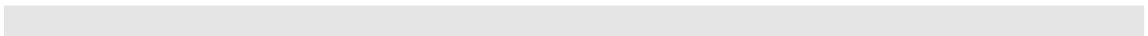
## 3. ORIENTATION DE L'ETUDE

Au regard du titre tel qu'il résulte des termes de référence (Tdr) et repris en page de couverture, la présente étude ne devrait porter que sur le fonctionnement stricto sensu du Comité PIB-TOFE. Mais, une telle démarche aurait été trop réductrice. D'ailleurs, le commanditaire lui-même élargit l'objet de l'étude de manière à faire couvrir « les missions, tâches et fonctionnement »<sup>2</sup> du Comité. Il ne pouvait en être autrement car, comme toute organisation, le Comité PIB-TOFE est un système composé de sous-systèmes et évoluant dans un double environnement (micro et macro) suivant le modèle de Katz et Rosensweig.

L'approche systémique s'impose donc pour l'analyse du Comité PIB-TOFE. Cette approche systémique, adoptée par les consultants, les a conduits à s'intéresser, non seulement à toutes les dimensions du Comité (raison d'être, structure, management, moyens, aspects psychosociaux), mais aussi aux relations de celui-ci avec les composantes de son environnement. Tous ces éléments ont été traités sans tabou de manière à n'occulter aucune donnée susceptible d'avoir une incidence quelconque sur le fonctionnement du Comité, qui demeure le principal centre d'intérêt de l'étude.

## 4. PLAN DU RAPPORT

Le présent document est le rapport de l'évaluation du Comité PIB-TOFE. Il porte essentiellement<sup>3</sup> sur l'analyse critique du Comité PIB-TOFE dont il tire des propositions de réforme (I) et qu'il traduit en un plan d'action (II).



---

<sup>2</sup> Cf. Tdr , p. 3 § 5 – Résultats attendus 1<sup>er</sup> tiret.

<sup>3</sup> Une note sur les comptes macro-économiques au nombre desquels figurent le PIB et le TOFE est présentée en annexe 4 pour l'information du lecteur.

# I.

## Analyse critique du Comité PIB-TOFE et propositions de réforme

L'analyse critique du Comité PIB-TOFE consiste à dresser un état des lieux et à esquisser des propositions pour faire évoluer la situation. L'état des lieux implique un diagnostic. Celui-ci est une analyse de la situation observée à la date des travaux de terrain. L'analyse vise à interpréter la situation observée de manière à identifier les menaces, les opportunités, les forces et les faiblesses<sup>4</sup> du Comité. Dans le texte qui suit, chaque élément du diagnostic est présenté sous la forme d'une phrase succincte mais assez précise. Il est identifié comme tel, numéroté et mis en relief par du gras. Il donne immédiatement lieu à une présentation détaillée dans laquelle chaque information est nettement identifiée grâce à une puce de manière à faciliter la lecture et la discussion du rapport. Mais, dans la mesure où il ne constitue pas une fin en soi, le diagnostic débouche sur des propositions et des recommandations présentées sous la forme d'encadrés<sup>5</sup>. Cette démarche est appliquée à la fois au Comité PIB-TOFE proprement dit et à l'environnement dans lequel celui-ci évolue.

### 1.1. LE COMITE PROPREMENT DIT

Dans l'approche systémique évoquée dans l'introduction générale, le Comité PIB-TOFE est traité comme une organisation constituée de sous-systèmes différents mais complémentaires. Ces sous-systèmes sont la raison d'être, la structure, le management, les moyens, et les aspects psychosociaux.

#### 1.1.1. LA RAISON D'ETRE DU COMITE

Du point de vue de sa raison d'être, le Comité PIB-TOFE est d'une utilité incontestable. Toutefois, sa dénomination ne paraît pas adéquate.

#### **Constat n° 1 : Le Comité PIB-TOFE est d'une utilité incontestée**

- Depuis la conclusion entre les institutions de Brettons Woods et le Bénin, des missions du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM) ont lieu chaque année pour faire le point sur l'évolution de situation économique et financière du pays. À l'occasion de ces missions, il a été constaté que les agrégats et comptes soumis aux experts posaient des problèmes de cohérence.
- Au nombre de ces agrégats et comptes figurent le Produit Intérieur Brut (PIB) calculé par l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) d'une part et le Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE)<sup>6</sup> produit par le Secrétariat Technique de

---

<sup>4</sup> Lorsqu'elle présente les faiblesses, l'analyse paraît critique. Mais, il s'agit d'une critique constructive. D'ailleurs, l'équipe de consultants a agi de la manière la plus objective possible, dans une stricte neutralité par rapport aux acteurs et en évitant de porter des jugements de valeur.

<sup>5</sup> Le texte ne comportant pas de mise en forme particulière (gras, puce ou encadré) sert ainsi simplement, soit à introduire et structurer les développements, soit à présenter des informations à caractère général ou factuel.

<sup>6</sup> Le TOTE intègre essentiellement :

- les recettes (régies financières) ;
- les dépenses engagées, ordonnancées et en voie de paiement ;
- la programmation des recettes.

la structure chargée du suivi des programmes économiques et financiers<sup>7</sup>.

- Par ailleurs, progressivement, il est apparu que les opérations retracées dans le TOFE sont largement influencées par l'activité et la croissance économique qui sert à mesurer le PIB : le rapprochement entre les deux types de données éclaire utilement l'analyse.
- Aux termes du décret n° 99-223 du 4 mai 1999, « le comité PIB-TOFE a pour objectifs de :
  - veiller à l'articulation et à la cohérence des projections des grands comptes nationaux, des opérations financières de l'État, de la balance des paiements et de la situation monétaire intégrée ;
  - veiller à la cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles et de politiques économiques avec le programme d'investissements publics ;
  - contribuer à l'élaboration chaque année de l'avant-projet de document-cadre de politique économique qui sert de base de discussion avec les partenaires au développement de la République du Bénin»<sup>8</sup>.
- Dans le même décret, le Comité se voit assigner comme « principales tâches :
  - d'animer et de coordonner les travaux de projection et de cadrage macro-économique et financier ;
  - de veiller à la cohérence des études sectorielles ;
  - d'analyser les résultats des projections macro-économique, budgétaire et de trésorerie ;
  - de produire des instruments qui permettent une meilleure analyse de la situation économique ;
  - de veiller à la formation continue de ses membres afin d'assurer le renforcement des compétences ;
  - de diffuser les résultats de ses travaux »<sup>9</sup>.
- La mission du Comité est donc assez claire et explicite. Elle va au-delà de la simple validation du PIB et du TOFE. Non seulement, elle concerne les quatre comptes macroéconomiques, mais encore, elle comporte un important volet de cadrage macroéconomique (projections, mise en cohérence, etc.)
- Il est possible d'affirmer que le Comité PIB-TOFE est le cadre où toutes les structures concourant au cadrage macro-économique doivent se retrouver pour assurer la cohérence entre les agrégats et comptes produits par chacune d'elles.
- Aucune des personnes interviewées au cours de la mission n'a mis en doute l'intérêt d'un tel cadre.

---

Dans le TOFE tous les engagements de l'État sont pris en considération sans distinction.

<sup>7</sup> Cette structure a été successivement :

- le secrétariat technique de la Commission nationale de suivi de l'application du Programme d'ajustement structurel (ST/CNSAPAS) ;
- le secrétariat technique de la Commission nationale de développement et de lutte contre la pauvreté (ST/CNDLP) ;
- la Cellule de suivi des programmes de réforme économique et structurel (CSPRES) ;
- la Cellule de suivi des programmes économiques et financiers (CSPEF).

<sup>8</sup> Art. 2.

<sup>9</sup> Art. 3.

- ☛ Il convient de maintenir le Comité dans son principe et de veiller à ce qu'il couvre toute sa mission telle que définie dans le décret.

### **Constat n° 2 : La dénomination du Comité est inadéquate**

- Le Comité créé par le décret du 4 mai 1999 est officiellement dénommé « Comité Produit intérieur brut – Tableau des opérations financières de l'État ».
- Dans la forme, cette dénomination n'est pas très pratique car elle se lit difficilement telle quelle : au quotidien, les acteurs parlent plutôt du Comité PIB-TOFE. Il n'est possible d'associer à une telle dénomination aucun sigle.
- Dans le fond, la dénomination du Comité manque de précision. D'une part, contrairement à ce qu'elle indique, la raison d'être du Comité ne se limite pas au PIB et au TOFE : ainsi que cela est apparu, le Comité a vocation à s'intéresser à l'ensemble des agrégats et comptes à travers lesquels s'exprime la vie économique du pays. D'autre part, la dénomination n'est pas explicite sur le rôle du Comité par rapport aux documents dont elle fait mention (le PIB et le TOFE) : le Comité les élabore-t-il, les valide-t-il, les met-il en cohérence ?

- ☛ Il est souhaitable de revoir la dénomination du Comité dans le sens d'une plus grande précision. Au regard des analyses précédentes, la nouvelle dénomination pourrait être : Comité de cadrage macro-économique (CCME).

### 1.1.2. LA STRUCTURE DU COMITE

#### **Constat n° 3 : La nature matricielle du Comité PIB-TOFE est adaptée à sa mission**

- Le Comité PIB-TOFE est composé comme suit<sup>10</sup> :
  - Président : le Ministre des Finances ou son représentant ;
  - Vice-président : le Ministre du plan, de la restructuration économique et de la promotion de l'emploi ou son représentant ;
  - Premier rapporteur : Directeur général /INSAE ;
  - Deuxième rapporteur : Directeur général des affaires économiques ;
  - Membres :
    - ❖ Ministère des Finances
      - Directeur général du Trésor et de la comptabilité publique ;
      - Directeur général du budget et du matériel ;
      - Directeur général des impôts et des domaines ;
      - Directeur général de la caisse autonome d'amortissement ;

<sup>10</sup> Décret n° 99-223 du 4 mai 1999, art. 4.

- Directeur national de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;
  - ❖ Ministère du plan, de la restructuration économique et de la promotion de l'emploi :
    - Directeur national du plan et de la prospective ;
    - Directeur de la coordination des ressources extérieures.
  - ❖ Présidence de la République :
    - Conseiller spécial du président de la République, chef de la Cellule macro-économique ;
    - Conseiller technique à l'économie et aux finances du Président de la République ;
    - un (01) conseiller technique à la moralisation de la vie publique.
- Ainsi que cela apparaît, le Comité est composé d'autorités qui, au quotidien, dirigent différentes structures mais se retrouvent ponctuellement pour exécuter les tâches dévolues au Comité. Il s'agit donc d'une structure matricielle et il ne pouvait en être autrement car :
- aucune de ces structures ne peut seule assumer efficacement la responsabilité du Comité ;
  - les tâches du Comité ne suffisent pas à justifier une structure permanente.

**Constat n° 4 : La qualité de membre du Comité n'est pas définie de façon opérationnelle**

- Pour la plupart, les personnalités qui composent le Comité PIB-TOFE ne peuvent pas y siéger personnellement pour au moins deux raisons : d'une part, leurs responsabilités ne leur en laissent pas le temps ; d'autre part, elles ne sont à un niveau opérationnel susceptible de leur permettre de maîtriser les données utiles pour les travaux du Comité.
- Certes, le décret donne au président et au vice-président le pouvoir de se faire remplacer. Mais, ne donnant aucune indication sur la qualité du remplaçant éventuel, il ne garantit pas que ces autorités seront toujours remplacées par les mêmes personnes.

Pour assurer la stabilité ainsi que le fonctionnement efficace et continu du Comité, il convient :

- ☛ de définir la contribution que chaque structure membre peut apporter au Comité ;
- ☛ d'identifier précisément, dans chacune des structures devant siéger au sein du Comité, l'unité opérationnelle qui peut apporter cette contribution ;
- ☛ de nommer à qualité les chefs de ces unités membres du groupe d'experts devant se prononcer préalablement sur les dossiers ;
- ☛ de réunir ensuite les premiers responsables des structures membres du Comité pour valider les résultats du groupe d'experts et apporter au besoin l'éclairage stratégique.

### **Constat n° 5 : L'organisation du secrétariat du Comité est peu pratique**

- Le décret du 4 mai 1999 institue « un secrétariat... composé des structures ci-après :
  - Direction nationale du plan et de la prospective ;
  - Institut national de la statistique et de l'analyse économique ;
  - Direction générale des affaires économiques ;
  - Direction nationale de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest ;
  - Secrétariat technique de la Commission nationale de suivi de l'application du programme d'ajustement structurel »<sup>11</sup>.
- Il s'agit donc d'un secrétariat collégial dont l'animation est confiée au Secrétariat technique de la Commission nationale de suivi de l'application du programme d'ajustement structurel, devenu depuis lors la CSPEF.
- Or le « secrétariat [est] chargé de :
  - la coordination des travaux du Comité ;
  - la préparation et de l'organisation des réunions du Comité ;
  - la publication et la diffusion des travaux du comité »<sup>12</sup>.
- Un tel secrétariat est une structure trop lourde pour l'exécution de ces tâches qui requièrent esprit d'initiative, liberté d'action et célérité.
- De fait, ce secrétariat n'a jamais fonctionné sous cette forme : seule la CSPEF fait office de secrétariat du Comité.

• Il s'agit de nommer simplement le ST/CSPEF Secrétaire permanent du Comité PIB-TOFE.

### 1.1.3. LE MANAGEMENT DU COMITE

#### **Constat n° 6 : Le Comité aurait bien fonctionné dans les années ayant suivi sa création**

- Le seul texte connu relatif au Comité PIB-TOFE est le décret du 4 mai 1999 portant création, attributions, composition et fonctionnement de ce Comité.
- Des témoignages concordants recueillis au cours de la mission par les consultants font remonter la création du Comité PIB-TOFE à fin 1993 - début 1994. Mais, il n'a été possible de trouver aucun acte juridique de cette période créant formellement un tel Comité. Le décret du 4 mai 1999 ne laisse même pas penser à l'existence d'un tel acte car il ne fait mention, ni dans ses visas ni dans ses dispositions finales, d'aucun texte antérieur portant sur le même objet.
- C'est dire que, si l'information sur la date de création du Comité est exacte, celui-ci a fonctionné de façon informelle jusqu'à la signature du décret du 4 mai 1999.
- Pendant cette période, le Comité se serait régulièrement réuni chaque mois, au départ sur invitation, par la suite spontanément à date fixe.

<sup>11</sup> Décret n° 99-223 du 4 mai 1999, art. 6.

<sup>12</sup> Idem, art. 5

### **Constat n° 7 : Le Comité PIB-TOFE est ensuite tombé en léthargie**

- L'activité du Comité PIB-TOFE sur une période récente est résumée dans le tableau de la page suivante. Il ressort de ce tableau que le Comité PIB-TOFE ne fonctionne pas conformément au décret du 4 mai 1999. En effet :
  - la périodicité trimestrielle imposée par le texte comme un minimum n'est pas respectée ;
  - l'objet des réunions se limite à l'élaboration de la NOB et à la gestion de la mission conjointe du Fonds Monétaire International (FMI), de la Banque Mondiale et des autres partenaires techniques et financiers ;
  - les réunions ne sont pas toujours convoquées à l'initiative de la CSPEF ;
  - les séances ne regroupent que quelques membres du Comité : pour les comptes nationaux, les membres du comité qui se réunissent sont souvent la DGAE, l'INSAE, la CSPEF, le CNPE et la BCEAO et parfois la Direction en charge de la Planification Stratégique du Ministère de la Prospective, du Développement et de l'Evaluation de l'Action Publique.
- L'INSAE n'est pas invité à la séance de validation du TOFE. Il n'est sollicité que pour la validation des comptes nationaux et de la balance des paiements. Or, elle fait partie du Comité dont il est le 1<sup>er</sup> rapporteur.
- Chaque structure en charge de l'élaboration d'un compte macroéconomique invite certains membres du Comité pour sa validation. Il y a même un comité de validation de la balance des paiements, créé par arrêté.
- La séance du 21 juin 2007 était celle de la réactivation du Comité. Mais, elle n'a pas eu de suites espérées.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>☛ Il appartient à la CSPEF de reprendre l'initiative en convoquant régulièrement les sessions du Comité.</li><li>☛ Compte tenu du turn over important habituellement observé dans la plupart des Administrations, il sera probablement important d'organiser une session de formation au profit des membres du Comité une fois que les activités auront repris.</li></ul> |
|---|

### Séances de travail des membres du comité PIB-TOFE depuis

Date des réunions	Objet de la séance	Structures présentes	Observations et commentaires
Février 2007	Validation du cadrage macroéconomique	DGE, CSPRES, BCEAO, INSAE, DGB, DGTCP, DGDDI, DGID, CAA, CNPE, DGPD.	Cette réunion a été convoquée par la DGAE dans le cadre de l'élaboration de la Note d'Orientation Budgétaire.
Juin 2007	Relance du Comité PIB-TOFE et élaboration du Programme d'activités 2007 dudit Comité.	DGE, CSPRES, BCEAO, INSAE.	Cette réunion a été convoquée par le Coordonnateur de la CSPRES pour la reprise des activités dudit Comité. Dans son introduction, le coordonnateur a fait remarquer que le Comité n'a pas fonctionné depuis au moins deux années. Suite à cette séance, le Coordonnateur de la Cellule a adressé la lettre n°0301/MECEPEDAEP/C-CESPRES aux structures membres du Comité PIB-TOFE pour recueillir les noms des représentants (titulaire et suppléant) aux travaux dudit comité.
Septembre 2007	Révision des prévisions des statistiques du secteur réel pour 2007 élaborées par la DGE.	DGE, INSAE, CSPRES, CNPE, BCEAO.	Réunion convoquée par la DGAE dans le cadre de la mission du FMI.
Février 2008	Validation du TOFE à fin décembre 2007	DGAE, CSPEF, BCEAO, DGB, DGTCP, DGDDI, DGID, CAA.	Séance convoquée par la CSPEF pour la préparation de la mission du FMI qui s'est tenue du 03 au 17 mars 2008.
	Validation du cadrage macroéconomique	DGAE, CSPEF, BCEAO, INSAE, DGB, DGTCP, DGDDI, DGID, CAA, CNPE, DGPD.	Cette réunion a été convoquée par la DGAE dans le cadre de l'élaboration de la Note d'Orientation Budgétaire.
Septembre 2008	Validation du TOFE à fin mars et juin 2008	DGAE, CSPEF, BCEAO, DGB, DGTCP, DGDDI, DGID, CAA.	Réunion tenue dans le cadre de la préparation de la mission du FMI de septembre 2008.
	Révision des prévisions des statistiques du secteur réel pour 2008 élaborées par la DGAE.	DGAE, INSAE, CSPEF, CNPE, BCEAO, DGPD.	

Source : BCEAO, DGAE, CSPEF, octobre 2008

#### Constat n° 8 : Le travail du Comité n'est pas organisé

- Le Comité ne s'est donné aucun Règlement intérieur. Même du temps où il aurait bien fonctionné, ses règles de fonctionnement interne sont demeurées non écrites.
- Les documents élaborés par les membres du Comité sont transmis au secrétariat de celui-ci par courrier. Dans certains cas, des cadres de la CSPEF se déplacent pour aller chercher des documents dans des structures membres du Comité.

- Le Comité n'a pas de mémoire institutionnelle. Le secrétariat de l'actuel CSPEF a du mal à retrouver quelque document relatif à l'activité du Comité.
- Les documents élaborés à partir des données fournies par les structures membres du Comité ne leur sont pas systématiquement communiqués.
- L'élaboration de documents de synthèse comme le TOFE est encore une tâche difficile en raison de sa non automatisation.

Il est important :

- de doter le Comité d'un Règlement intérieur ;
- d'éditer un manuel des procédures d'élaboration des documents soumis à la validation du Comité ;
- de créer les conditions pour permettre aux structures membres du Comité d'échanger des informations en temps réel :
  - soit en mettant en réseau toutes celles d'entre elles pour qui cela ne pose aucun problème de principe<sup>13</sup> ;
  - soit en créant pour le Comité un site web avec un espace protégé mais auquel ses membres ont un accès libre avec possibilité d'y poster des informations.

---

<sup>13</sup> La mise en réseau paraît incompatible avec le principe d'indépendance d'une structure comme la Direction nationale de la BCEAO.

#### 1.1.4. LES MOYENS DU COMITE ET LES ASPECTS PSYCHOSOCIAUX

##### **Constat n° 9 : Les moyens d'action du Comité ne sont plus définis de manière précise depuis la clôture du PAGE**

- Aux termes du décret du 4 mai 1999, « le Comité PIB-TOFE [devrait tirer] les ressources nécessaires à son fonctionnement des soutiens financiers du Projet d'appui à la gestion de l'économie (PAGE). À la clôture dudit projet, le fonctionnement du Comité sera assuré par les ressources d'autres projets de renforcement institutionnel ou le cas échéant du budget national »<sup>14</sup>.
- Depuis la clôture du PAGE, il est difficile de savoir précisément à quel budget doivent être imputés les frais de fonctionnement du Comité PIB-TOFE. Le principe suivant lequel le Comité tirerait ses ressources d'autres projets est difficile à comprendre : l'activité visée relève sans aucun doute de la souveraineté de l'État. Il appartient donc à celui-ci seul de fournir les ressources nécessaires au Comité. L'exception du financement par le budget national devrait donc devenir la règle.

Il est recommandé :

- d'inscrire dans le décret portant création du Comité le principe de l'imputation de ses dépenses de fonctionnement sur le budget national ;
- d'y instituer une procédure suivant laquelle le ST/CSPEF soumet chaque année un projet de budget à l'approbation du Ministre des Finances qui donne au Directeur général du budget les instructions nécessaires pour l'exécution de ce budget.

##### **Constat n° 10 : L'organe chargé de l'animation du Comité n'a pas les moyens de cette mission**

- Ainsi que cela est apparu, le secrétariat collégial institué dans le décret du 4 mai 1999 n'a jamais fonctionné. La CSPEF doit donc assumer seule la fonction de secrétariat du Comité. Cette fonction vient s'ajouter aux nombreuses tâches dévolues à la Cellule<sup>15</sup> ;
- Or la CSPEF ne dispose au total que de onze cadres animant deux départements ;
- Si un ou deux cadres<sup>16</sup> de la CSPEF sont chargés de l'élaboration du TOFE aucun département ou cadre n'est spécialement responsable du secrétariat du Comité PIB-TOFE ;
- Les locaux affectés à la Cellule sont exigus au regard du nombre de personnes y travaillant.

---

<sup>14</sup> Art. 10.

<sup>15</sup> Cf. Décret n° 2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Economie et des Finances, art. 26

<sup>16</sup> Les cadres responsables de l'élaboration du TOFE ne sont d'ailleurs jamais les mêmes pendant longtemps.

Pour que la CSPEF puisse reprendre durablement l'initiative de la convocation régulière des sessions du Comité, il importe :

- De mettre en place des points focaux au niveau des structures membres du Comité ;
- Que deux (02) cadres, à savoir un (01) économiste et un (01) statisticien, éventuellement rattachés directement au ST, soient spécialement chargés au sein de la CSPEF de la tenue du secrétariat permanent du Comité.

## 1.2. L'ENVIRONNEMENT DANS LEQUEL EVOLUE LE COMITE

Comme toute organisation, le Comité PIB-TOFE s'insère dans un micro-environnement (où évoluent également ceux qui lui fournissent des intrants ou utilisent ses produits) et dans un macro-environnement qui est à la fois socioculturel, économique, technologique, etc.

### 1.2.1. LE MICRO ENVIRONNEMENT

L'analyse du micro environnement révèle que la composition du Comité ne correspond pas tout à fait aux données actuelles du paysage institutionnel et que le Comité PIB-TOFE coexiste avec de nombreux autres comités sans que leurs relations soient clairement définies.

#### **Constat n° 11 : La composition du Comité ne correspond plus tout à fait au paysage institutionnel**

- Certaines des structures ou autorités qui figurent dans la composition du Comité PIB-TOFE n'existent plus. Il s'agit notamment :
  - de la Cellule macro économique et donc du Conseiller spécial du président de la République, Chef de cette Cellule ;
  - du Conseiller technique à la moralisation de la vie publique ;
- D'autres structures ont été reconfigurées et/ou ont changé de dénomination. Ce sont :
  - le Ministère du Plan, de la restructuration économique et de la promotion de l'emploi ;
  - la Direction générale du Budget et du matériel ;
  - le Secrétariat technique de la Commission nationale de suivi de l'application du programme d'ajustement structurel.

Il est important :

- d'actualiser la composition du Comité en supprimant purement et simplement les structures n'existant plus ;
- de saisir l'occasion pour :
  - intégrer au Comité la Direction générale des douanes et droits indirects ;
  - réécrire entièrement le décret en y intégrant les améliorations suggérées par ailleurs dans le présent rapport (dénomination, ressources et procédures de mobilisation) et en corrigeant les erreurs de rédaction qui y figurent.

**Constat n° 12 : Les relations entre le Comité PIB-TOFE et les autres Comités intervenant sur le cadrage macro-économique ne sont pas définies**

- Au cours de la mission, l'équipe des consultants a eu connaissance de l'existence de plusieurs autres organes ayant vocation à agir dans le domaine macro-économique ou dans celui des finances publiques. Au nombre des Comités figurent :
  - le Comité national de politique économique ;
  - le Comité d'analyse des recettes ;
  - le Comité de trésorerie ;
  - le Comité Balance des paiements ;
  - le Comité de mobilisation des ressources ;
  - le Conseil d'analyse économique ;
  - etc.
- À la différence du Comité PIB-TOFE, ces autres organes fonctionnent pour la plupart régulièrement.
- Toutefois, la multiplication des Comités comporte un risque de redondance et de gaspillage d'énergies en sachant que les membres de ces comités sont généralement les mêmes autorités.

Il convient :

- de dresser un inventaire exhaustif de tous les organes de concertation ou de validation ayant vocation à intervenir dans le domaine macro économique ;
- de vérifier l'utilité et la valeur ajoutée de chaque organe ;
- de rechercher une cohérence globale en examinant la possibilité de rattacher certains organes au Comité en en faisant si possible des sous-comités spécialisés.

### 1.2.2. LE MACRO ENVIRONNEMENT

Tout en confirmant l'utilité du Comité PIB-TOFE, l'évolution de l'environnement impose une contrainte à laquelle le Comité peut difficilement échapper, la tendance à l'institutionnalisation de la pratique des jetons de présence, mais offre une opportunité, l'existence d'outils pouvant améliorer l'organisation du travail du Comité.

**Constat n° 13 : L'évolution récente de l'environnement confirme l'utilité du Comité**

- Certes, le Bénin n'est plus sous ajustement structurel. Mais, des missions des institutions financières internationales continuent de visiter le pays chaque année et il est nécessaire de leur fournir des documents à l'élaboration desquels concourent plusieurs Administrations.
- Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) a invité les Etats membres à se conformer, pour compter du 1er janvier 2000, au tableau de bord comportant une liste indicative de vingt-cinq

indicateurs<sup>17</sup> dont l'élaboration implique la collaboration entre différentes structures nationales.

- Le besoin de mise en cohérence et la nécessité d'un cadre pour cette mise en cohérence sont donc toujours d'actualité.

#### **Constat n° 14 : L'absence de motivation**

- Dans un environnement où la pratique de motivation tend à se généraliser, il sera difficile de mobiliser durablement les autres membres du Comité PIB-TOFE sans un minimum d'intéressement.
- L'explication, souvent avancée pour justifier la motivation de présence est que les réunions des comités et l'investissement intellectuel qu'elles exigent ne font pas partie de la charge de travail normale des membres de ces comités.

Il est utile :

- ☛ d'instituer les jetons de présence pour mieux intéresser les membres du Comité PIB-TOFE afin de répondre efficacement aux différentes séances de validation des documents élaborées par les différentes structures membres dudit Comité ;
- ☛ d'intégrer l'incidence financière de ces motivations au budget de l'organe.

#### **Constat n° 15 : Les TIC offrent des outils pouvant améliorer l'organisation du travail**

- Le vaste chantier de réformes et de modernisation des régies financières engagé ces dernières années a permis de mettre en place deux outils non négligeables : ASTER et SIGFIP.
- Ces plates-formes relient déjà la plupart des structures membres du Comité PIB-TOFE.
- La CSPEF, qui produit le TOFE et doit assurer le secrétariat du Comité PIB-TOFE, n'est connecté à aucun des deux systèmes.
- Même s'ils ne permettent pas encore d'exécuter des tâches comme l'édition automatique du TOFE, ces outils comportent des fonctionnalités dont le développement est susceptible de conduire à ce résultat. Il s'agit précisément là de l'un des objectifs de l'audit du système d'information de la chaîne des dépenses publiques pour lequel un appel d'offres a été déjà lancé.

Il est possible :

- ☛ d'utiliser ASTER ou le SIGFIP pour réaliser la mise en réseau (déjà suggérée) des structures membres du Comité ;
- ☛ d'automatiser la production du TOFE.

---

<sup>17</sup> Recommandation n° 02/99/CM/UEMOA relative à la définition des indicateurs de tableau de bord dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité entre les Etats membres de l'UEMOA

## II. Plan d'action

L'ensemble des propositions formulées ci-dessus et des mesures d'accompagnement qu'elles appellent peuvent être planifiées sur le court terme et sur le moyen terme. L'objectif à court terme est de redonner vie au Comité PIB-TOFE sur la base du texte existant. À moyen terme, il s'agira de réformer ce Comité dans son concept et dans ses méthodes. L'ensemble du processus ainsi envisagé est résumé dans le tableau ci-après.

Activités/sous- activités	Responsable	Échéance	Observations
<b>OBJECTIF N° 1 : RELANCER LES ACTIVITES DU COMITE</b>			
0. Validation du rapport de l'étude			
0.1. Rédaction des projets de lettres	ST/CSPEF	Réalisé	
0.2. Signature des lettres	MEF	Réalisé	
0.3. Transmission des invitations	ST/CSPEF	Réalisé	Annexer le rapport provisoire
0.4. Tenue de la réunion de validation	ST/CSPEF	Réalisé	
0.5. Rédaction du compte rendu	Cadre resp.		Cf. Activité 1
0.6. Dépôt du rapport final	Consultants	Réalisé	
1. Désignation au sein de la CSPEF du cadre responsable du secrétariat du Comité	ST/CSPEF	31.12.2008	
2. Formulation de propositions relatives aux règles et moyens de fonctionnement du Comité			
2.1. Élaboration d'un projet de Règlement intérieur	Cadre responsable	8.01.2009	
2.2. Élaboration d'un projet de budget pour l'année 2009	"	09.01.2009	
3. Organisation de la session de relance			
3.1. Rédaction des invitations et de l'ordre du jour	"	12.01.2009	
3.2. Signature des invitations	MEF	15.01.2009	
3.3. Transmission des invitations	ST/CSPEF	16.01.2009	Annexer les projets de Règlem. intér. et de budget ainsi que le compte rendu de la réunion de validation
3.4. Tenue de la session	ST/CSPEF	23.01.2009	
3.5. Rédaction du compte rendu	Cadre resp.	30.01.2009	
4. Finalisation du Règlement intérieur et du budget du Comité			
4.1. Mise en forme du Règlement intérieur et du projet de budget	Cadre responsable	30.01.2009	
4.2. Transmission au MEF	ST/CSPEF	2.02.2009	Joindre le compte rendu de la session de relance
4.3. Transmission du projet de budget et des instructions du MEF au DGB	MEF	16.02.2009	
4.4. Communication du budget approuvé au ST/CSPEF	DGB	27.02.2009	
5. Formation des membres du Comité			
5.1. Rédaction des Tdr	Cadre resp.	4.03.2009	
5.2. Montage pédagogique et financier	"		Au besoin avec l'aide d'un consultant
5.3. Identification des formateurs	"	13.03.2009	
5.4. Préparation matérielle	"	20.03.2009	
5.5. Tenue de la session		25.03.2009	
5.6. Rédaction du rapport		28.03.2009	
6. Tenue de la 1 <sup>ère</sup> session ordinaire 2009	ST/CSPEF	31.03.2009	Au plus tard

Activités/sous-activités	Responsable	Echéance	Observations
<b>OBJECTIF N° 2 : REFORMER LE COMITE ET SES PROCÉDURES</b>			
7. Mini étude sur les organes de concertation et de validation intervenant dans le domaine macroéconomique			- inventaire - collecte et étude des textes - audit de fonctionnement - analyse des risques éventuels de redondance - propositions de rationalisation
7.1. Rédaction des Tdr	Cadre resp.	9.01.2009	
7.2. Consultation restreinte	Projet GTZ	19.01.2009	Collaboration Cadre respons.
7.3. Signature du contrat	"	4.02.2009	
7.4. Conduite de l'étude	Consultant	20.02.2009	Supervision cadre respons.
7.5. Validation des conclusions	ST/CSPEF	27.02.2009	
8. Rédaction d'un avant-projet de décret	Cadre resp.	11.03.2009	Au besoin avec l'appui d'un consultant
9. Validation de l'avant-projet de décret	Comité	Mars 2009	1 <sup>ère</sup> session ordinaire 2009
10. Transmission de l'avant-projet au MEF	ST/CSPEF	2.04.2009	Avec un projet de communication
11. Mise en réseau des structures membres du Comité	Dir. de l'org. et de l'inform.	???	Au vu des résultats de l'audit des systèmes d'information
12. Elaboration d'un Manuel des procédures d'élaboration des documents soumis à la validation Comité			- inventaire - collecte des manuels de procédures existants - rédaction des procédures non formalisées - compilation
12.1. Rédaction des Tdr	Cadre resp.	10.04.2009	
12.2. Consultation restreinte	Projet GTZ	25.04.2009	Collaboration Cadre respons.
12.3. Signature du contrat	"	29.04.2009	
12.4. Conduite de l'étude	Consultant	29.05.2009	Supervision cadre respons.
12.5. Validation des conclusions	ST/CSPEF	12.06.2009	

## Conclusion

Selon des témoignages recueillis et recoupés, le Comité PIB-TOFE a été créé dans les années 1992 – 1993 et est, semble-t-il, demeuré informel jusqu'à la prise du décret du 4 mai 1999 qui en constitue, jusqu'à présent, le seul fondement juridique. Conçu comme un cadre de concertation de toutes les structures concourant au cadrage macro-économique, il vise à assurer la cohérence entre les documents produits par chacune de ces structures pour faciliter leur exploitation par les institutions financières internationales avec lesquelles le Bénin était en relation dans le cadre du suivi des Programmes d'ajustement structurel mis en oeuvre à partir de la fin des années 1980.

Malgré la fin des programmes d'ajustement structurel, le Bénin conserve des relations avec les Institutions de Brettons Woods dont des missions conjointes visitent périodiquement le pays. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en oeuvre du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité, comme les autres États de l'UEMOA, le Bénin est tenu de fournir régulièrement sur les indicateurs formant le tableau de bord, des informations dont l'élaboration implique la collaboration entre différentes structures nationales. Le besoin de mise en cohérence et la nécessité d'un cadre pour cette mise en cohérence sont donc toujours d'actualité. Le Comité PIB-TOFE répond à ce besoin. Il a même plusieurs atouts (une assez bonne description de ses objectifs et tâches, sa nature matricielle, etc.)

Pourtant, après avoir très bien fonctionné pendant quelques années, le Comité PIB-TOFE est tombé en léthargie : seuls certains membres se réunissent de temps à autre, toujours autour de deux thématiques : la note d'orientation budgétaire et les missions conjointes des PTF. Il en est ainsi d'abord et avant tout parce que la Cellule de suivi des programmes économiques et financiers (CSPEF) ne convoque plus systématiquement les réunions conformément au décret du 4 mai 1999. Mais, les causes de cette situation sont nombreuses et plus profondes :

1°) Au regard du texte en vigueur, la CSPEF chargée d'un simple rôle d'animation n'a pas seule la maîtrise du secrétariat du Comité. Ce secrétariat, à caractère collégial, est le véritable responsable de la coordination des travaux, de la préparation et de l'organisation des réunions du Comité.

2°) La CSPEF a des difficultés internes qui limitent son efficacité dans le rôle d'animation du secrétariat du Comité. Ainsi :

- le personnel cadre est insuffisant au regard des missions ;
- la question de la motivation se pose pour le personnel (niveau de rémunération des fonctionnaires, cadre de travail...);
- aucun cadre n'est spécialement responsable des tâches liées à l'animation du secrétariat du Comité.

3°) En admettant que la CSPEF parvienne à reprendre l'initiative, certaines des dispositions du texte régissant le Comité et des conditions actuelles du fonctionnement de celui-ci sont susceptibles de desservir le Comité. Cette remarque s'applique :

- à la dénomination du Comité qui est peu pratique dans la forme et manque de précision dans le fond, donc n'est pas adéquate ;
- au travail du Comité qui n'est pas organisé (défaut de Règlement intérieur, non automatisation des tâches, défaut de mémoire institutionnelle) ;
- aux moyens d'action du Comité, qui ne sont plus définis de manière précise ;
- à la composition du Comité, qui ne correspond plus tout à fait au paysage institutionnel ;
- aux relations du Comité PIB-TOFE avec les autres Comités intervenant sur le cadrage macro-économique puisque ces relations ne sont pas définies.

Au regard de ce qui précède, le Comité doit être maintenu dans son principe. Avec ce maintien, deux objectifs s'imposent.

À court terme, il convient de relancer les activités du Comité en lui offrant les conditions minimales d'un fonctionnement satisfaisant. Les mesures proposées dans ce sens consistent à :

- responsabiliser un (01) ou deux (02) cadre de la CSPEF pour les tâches liées au secrétariat permanent du Comité ;
- reprendre l'initiative de convocation régulière de ses sessions ;
- doter le Comité d'un Règlement intérieur et d'un budget ;
- organiser une session de formation au profit des membres du Comité une fois que les activités auront repris ;
- éditer un manuel des procédures d'élaboration des documents soumis à la validation du Comité.

À moyen terme, il s'agira de réformer le Comité pour en garantir la pérennité. Dans cette perspective, il est recommandé :

- de revoir la dénomination du Comité dans le sens d'une plus grande précision, par exemple 'Comité de cadrage macro-économique' (CCME) ;
- d'identifier précisément, dans chacune des structures devant siéger au sein du Comité, l'unité opérationnelle maîtrisant le plus les données utiles aux travaux de celui-ci ;
- de nommer à qualité les chefs de ces unités membres du groupe des experts et de ne réunir les premiers responsables des structures membres du Comité que pour la validation des travaux du groupe des experts et l'éclairage stratégique;
- de nommer simplement le ST/CSPEF Secrétaire permanent du Comité PIB-TOFE ;
- de créer les conditions pour permettre aux structures membres du Comité d'échanger des informations en temps réel (mise en réseau, accès protégé à un site web) ;
- d'inscrire, dans le décret portant création du Comité, le principe de l'imputation de ses dépenses de fonctionnement sur le budget national ;
- d'y instituer une procédure suivant laquelle le ST/CSPEF soumet chaque année un Plan de Travail Annuel (PTA) et un projet de budget pour le fonctionnement du Comité à l'approbation du Ministre de l'Economie et des Finances qui donne au Directeur Général du Budget les instructions nécessaires pour l'exécution de ce budget ;
- d'actualiser la composition du Comité en supprimant purement et simplement les structures n'existant plus ;
- de saisir l'occasion pour :
  - intégrer au Comité la Direction générale des douanes et droits indirects ;
  - réécrire entièrement le décret en y intégrant les améliorations suggérées par ailleurs dans le présent rapport (dénomination, ressources et procédures de mobilisation) et en corrigeant les erreurs de rédaction qui y figurent ;
- de dresser un inventaire exhaustif de tous les organes de concertation ou de validation ayant vocation à intervenir dans le domaine macro économique ;
- de vérifier l'utilité et la valeur ajoutée de chaque organe ;
- de rechercher une cohérence globale en examinant la possibilité de rattacher certains organes au Comité PIB-TOFE en en faisant si possible des sous-comités spécialisés ;
- d'utiliser ASTER ou le SIGFIP pour réaliser la mise en réseau (déjà suggérée) des structures membres du Comité ;
- d'automatiser la production du TOFE.

## **Annexes**

**ANNEXE 1 :**  
**TERMES DE REFERENCE DE L'ETUDE**

**REPUBLIQUE DU BENIN**

*Fraternité – Justice – Travail*

---

**Ministère de l'Économie et des Finances**

---

**Cellule de Suivi des Programmes Économiques et Financiers**

---

**CONSULTATION POUR L'ÉVALUATION DU  
FONCTIONNEMENT DU COMITE PIB-TOFE ET**

**TERMES DE REFERENCE**

Septembre 2008

## **I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION**

Le Comité PIB-TOFE créé par Décret n°99-223 du 04 mai 1999 à travers ses attributions veille à l'articulation et à la cohérence des projections des grands comptes nationaux, les opérations financières de l'Etat, de la Balance des Paiements et de la situation monétaire intégré.

Il veille également à la cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles et de politiques économiques avec le programme d'investissements publics et enfin, il contribue à l'élaboration chaque année de l'avant-projet de document-cadre de politique économique qui sert de base de discussion avec les partenaires au développement du Bénin.

Pour accomplir ses missions, le Comité PIB-TOFE est doté d'une structure dirigeante et d'un Secrétariat, chargé de la coordination des travaux du comité, de la préparation et de l'organisation des réunions du comité, de la publication et de la diffusion des travaux du comité.

Dans l'accomplissement de ses missions, le comité veille à la cohérence des études sectorielles, assure la cohérence globale entre les projections financières, les projections économiques et les programmes d'investissements publics, produit des instruments qui permettent une meilleure analyse de la situation économique et veille à la formation continue de ses membres afin d'assurer le renforcement des compétences.

Mais depuis quelques années, le comité n'est plus véritablement fonctionnel, ces tâches sont mal accomplies ou mal cernées par les membres dudit comité. C'est pourquoi la CSPEF qui anime et coordonne les activités du Secrétariat du Comité a initié les présents travaux pour auditer le Comité PIB-TOFE, à travers ses missions, ses tâches et son fonctionnement afin de relancer efficacement ses activités.

## **II. OBJECTIF DE LA CONSULTATION**

L'objectif global de la consultation est d'auditer le Comité PIB-TOFE de façon à recenser les difficultés qui empêchent l'accomplissement des missions et tâches qui sont définies pour ce comité. De façon spécifique, il s'agit de :

- Evaluer le fonctionnement du Comité PIB-TOFE ;
- Proposer des solutions pour une dynamisation des activités du Comité.

Le consultant travaillera sous la supervision du Secrétariat Technique de la CSPEF et en collaboration avec l'ensemble des structures qui composent le Comité PIB-TOFE.

## **III. PROFIL DU CONSULTANT**

La mission sera réalisée par un institutionnaliste et un économiste. L'institutionnaliste joue le rôle de consultant principal. Il est assisté dans sa mission par l'économiste.

Le consultant principal doit être titulaire d'un doctorat en droit public, avoir au moins dix (10) ans d'expérience en analyse institutionnelle et diagnostic organisationnel.

Le consultant associé doit avoir au moins un diplôme de troisième cycle en économie avec au moins cinq années d'expérience en matière d'élaboration et d'analyse des statistiques des finances publiques ; des agrégats macro-économiques, des comptes nationaux et en projections macro-économiques. Il doit présenter des références solides et récentes dans la réalisation de travaux similaires. Il devra, en outre, avoir une connaissance approfondie des mécanismes d'élaboration et de gestion du budget ainsi que des principes qui fondent et organisent les Finances Publiques. La connaissance des dispositifs réglementaires et

opérationnels régissant la préparation, l'élaboration, l'exécution et le contrôle du budget général de l'Etat en République du Bénin serait un atout.  
Les deux consultants doivent présenter des références solides et récentes dans la réalisation de travaux similaires.

#### **IV. DUREE ET LOCALISATION DE LA MISSION**

La durée totale de la mission du consultant sera de quinze (15) jours ouvrables. La mission se déroulera à Cotonou, en République du Bénin, au sein des structures du Ministère de l'Economie et des Finances et du Ministère du Développement, de la Prospective et de l'Evaluation de l'Action Publique.

#### **V. RESULTATS ATTENDUS**

Au terme de la consultation, les résultats suivants sont attendus :

- Un diagnostic détaillé sur les missions, tâches et fonctionnement du Comité PIB-TOFE est disponible ;
- des propositions concrètes pour la relance des activités du Comité PIB-TOFE et le renforcement de son efficacité sont faites ;
- un programme d'activités (plan de travail) sur la période 2008-2011 est proposé pour le comité.

Le consultant devra présenter un rapport de mission contenant tous les résultats attendus. A cet effet, il devra :

- produire un rapport provisoire en cinq (05) exemplaires qui sera déposé à la CSPEF, deux semaines après l'ordre de service pour observations. Après une semaine, ce rapport lui sera retourné pour prise en compte des observations.
- déposer à l'issue d'une semaine, un rapport final en quinze (15) exemplaires ainsi que les supports des données de base après la tenue d'un atelier de restitution des travaux de la mission de consultation.

**ANNEXE 2 :**  
**LISTE DES PERSONNES RENCONTREES**

<b>N°</b>	<b>Nom et Prénoms</b>	<b>Fonction ou Structures</b>
1.	de MEDEIROS-DINE Saodatou	Directrice générale Adjointe/ CAA
2.	ADJOVI Servais	Directeur des Etudes à la CAA
3.	PADONOU BASSA Jocelyne	Directrice de la Dette Publique à la CAA
4.	AGBESSADJI Symphorien	BCEAO
5.	POSSET Igor	BCEAO
6.	FIOGBE J. Jocelyn	BCEAO
7.	AFANOTIN S. Benjamin	DGTCP
8.	AGUESSI Joseph	Fondé de Pouvoir/ DGTCP
9.	ADJAHO Habib O.	DGTCP
10.	ADJOTIN D. Alain	DGTCP
11.	ADODO Soumanou	DGTCP
12.	AKELE Gbédolo Patrick	DGTCP
13.	BEDIE DOSSOU Séraphin	DGTCP
14.	CHANCOCO B. Colette	DGTCP
15.	HADONOU H. Yaovi	DGTCP
16.	RAMANOU Bourima A.	Receveur National des Impôts
17.	BABALOLLA Josué	DGDDI
18.	HOSSOU S. Célestin	Directeur de l'Exécution du Budget/DGB
19.	HOUENOU KANEHO Y Viviane	Directrice des Affaires Monétaires et Financière à la DGTCP
20.	HOUSSOU Barthélemy	Coordonnateur de SOCA /DGB
21.	MEDENOU Aristide	DPC/DGAE
22.	SOEDE Michel	DSEE/ INSAE
23.	TAKOU Herman	STA/CSPEF/MFE
24.	SOSSA Julien	CSPEF/MFE
25.	AÏZONOU T. Bertin	CSPRES/MFE
26.	TABA C. Kassim	DGTCP
27.	TIDJANI Habib	Directeur de la Prévision et de la Conjoncture par Intérim/DGAE
28.	TAKOU Herman	STA/CSPEF
29.	Col. VINOOU K. Aurélien	Receveur National de la Douane
30.	MIDJROKAN Arnaud	Caissier central DGDDI
31.	GBIAN Jonas	Conseiller technique à l'économie du PR
32.	DAGBA Rhétice	Ex ST/CNSAPAS
33.	LOKOSSOU Innocent	DGPD
34.	CHITOU Abdoul	DPIP

**ANNEXE 3 :**  
**LISTE DES DOCUMENTS EXPLOITES**

#### ❖ **MONOGRAPHIES**

**KARLIN M. et DUFLOUX C.**, la balance des paiements, 2<sup>ème</sup> édition, Economica, Paris 2004

**Emile Thierry MVONDO**, cadre d'analyse, soldes et projections des SFP, 2007

**Marc Raffinot**, Cadre comptable et programmation financière, fascicule 1 et un **petit guide de lecture** du TABLEAU DES OPÉRATIONS FINANCIERES DE L'ETAT (TOFE), 2006

#### ❖ **MANUELS, PRÉCIS ET GUIDES**

- Manuel de Statistiques des Finances Publiques, FMI 1986 et 2001
- Manuel de programmation financière : Méthodes et application à la Tunisie, FMI 1999.
- Manuel de Statistiques Monétaires et Financières
- Manuel de la Balance des paiements, 5ème édition (MBP5)
- Précis de la balance des paiements
- Guide d'établissement de la balance des paiements

#### ❖ **DIRECTIVES DE L'UEMOA**

- DIRECTIVE N° 04 /98/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'Etat
- DIRECTIVE N° 06/98/CM/UEMOA portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat
- DIRECTIVE N° 04/99/CM/UEMOA portant amendement de la Directive N° 04/98/CM/UEMOA relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat ;

#### ❖ **DECISION DE LA CEDEAO**

Décision A/DEC.10/01/06 relative au cadre des Produits Intérieurs Brut (PIB) comparable des Etats membres de la CEDEAO, 2006

#### ❖ **AUTRES TEXTES ET DOCUMENTS**

- Décret n° 99-223 du 4 mai 1999 portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité Produit intérieur brut – Tableau des opérations financières de l'État (PIB-TOFE)
- Décret n°2008-111 du 12 mars 2008 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère de l'Economie et des Finances
- Décret n° 2006-616 du 23 novembre 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du développement, de l'Economie et des Finances
- Décret n° 2000-295 du 23 juin 2000 portant création, attributions, composition et fonctionnement de la commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté
- Arrêté interministériel n° 006/MECCAG-PDPE/DC/MFE/SA du 9 avril 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement du secrétariat permanent de la Commission nationale pour le développement et la lutte contre la pauvreté
- Avis d'appel d'offres pour le recrutement d'un cabinet pour l'audit du système d'information de la chaîne des dépenses publiques (SIGFIP, ASTER, WMONEY)
- Note méthodologique pour l'élaboration du TOFE, CSPEF, sans date
- Note méthodologique, Base de Données de Surveillance Multilatérale (BDSM), UEMUA, 2005

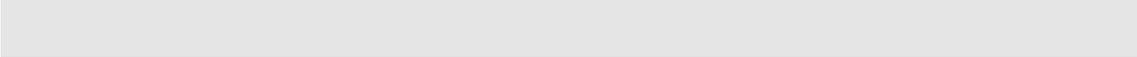
**ANNEXE 4 :**  
**GUIDE D'ENTRETIEN**

## Évaluation du fonctionnement du Comité PIB-TOFE

### Grille d'entretien

- 1°) Dans quelles conditions et pourquoi le Comité PIB-TOFE a-t-il été créé ?
- 2°) Le « non fonctionnement » du Comité signifie-t-il que
  - le Comité n'a jamais fonctionné ?
  - le Comité a fonctionné au début puis a cessé de fonctionner ?
  - le Comité fonctionne de façon sporadique ?
- 3°) À votre avis, pourquoi en est-il ainsi ?
- 4°) Les missions et tâches du Comité sont-elles claires ?
- 5°) À quel degré chacune de ces missions sont-elles remplies (bien, moins bien, pas du tout)
- 6°) Le Comité avait-il en son sein toutes les compétences requises ?
- 7°) Toutes les structures désignées y avaient-elles leur place ?
- 8°) Au regard du nombre de membres, le Comité en était-il vraiment un ?
- 9°) De quels moyens le Comité a-t-il effectivement disposé (dans le cadre du PAGE, plus tard : montant, source...)
- 10°) La configuration (matricielle) du Comité était-elle de nature à en assurer l'efficacité ?
- 11°) LA CSPEF a-t-elle les moyens (humains, matériels...) pour assurer efficacement le secrétariat du Comité ?
- 12°) Le secrétariat collégial est-il une formule justifiée et potentiellement efficace ?
- 13°) En quoi a consisté le travail de la CSPEF au titre de la tenue du secrétariat du Comité ?
- 14°) Combien de réunions le Comité a-t-il tenues depuis sa création ?
- 15°) Quels sont les documents qui ont sanctionné ces réunions ?
- 16°) Au sein de votre structure, quelle est la personne responsabilisée pour suivre les travaux du Comité ?
- 17°) Combien de fois cette personne a-t-elle pris part aux travaux du Comité ?
- 18°) Dans le contexte institutionnel actuel, le Comité se justifie-t-il encore ? Sinon pourquoi ?  
Si oui avec quelles améliorations ?
  - structures à introduire
  - structures à retirer
  - dénomination
  - mission
  - ...
- 19°) Avez-vous d'autres commentaires ou suggestions ?

**ANNEXE 5 :**  
**NOTE SUR LES COMPTES MACRO-ECONOMIQUES**



# Note sur les comptes macroéconomiques

La macroéconomie a pour objet l'analyse et l'explication de l'évolution des principales variables économiques agrégées. Elle s'intéresse donc à des agrégats tels que la production ou le revenu global, la consommation, l'investissement, la masse monétaire, à des soldes importants comme celui des transactions courantes de la balance des paiements ou celui des comptes de finances publiques.

L'analyse et l'interprétation des mouvements et des interactions entre ces variables doivent déboucher sur un diagnostic et sur des recommandations pouvant servir de guide aux autorités qui ont la responsabilité de conduire la politique économique.

## 1.1. PRESENTATION DES COMPTES NATIONAUX

### 1.1.1. CADRE DE REFERENCE

L'activité économique d'un pays, son évolution et sa description sont les préoccupations des autorités de l'État et à travers elles, de la communauté internationale et des divers agents économiques. La comptabilité nationale, qui est un cadre approprié dans lequel tous les agrégats économiques sont présentés de façon cohérente et harmonisée, donne une vue globale de l'économie. Elle constitue :

- un cadre de synthèse et de cohérence des données économiques : à travers les statistiques nationales (statistiques de production, de salaire, de prix, etc.), elle permet de retracer l'évolution économique passée, d'opérer des comparaisons dans le temps et dans l'espace, de tester les constructions économiques théoriques ;
- un cadre de prévision : la comptabilité nationale fournit le socle pour la programmation financière et monétaire, les budgets économiques et la planification à moyen terme ;
- un cadre de formalisation de l'analyse économique : outil précieux pour l'enseignement de la macroéconomie, la comptabilité nationale aide les partenaires financiers à mettre en place un langage utilisable par tous les interlocuteurs du débat politique et social.

Les Nations Unies ont établi un cadre de référence pour l'élaboration des comptes nationaux. Il s'agit du Système de Comptabilité Nationale (SCN) dont la première version a vu le jour en 1953 et qui a été révisée en 1968 et en 1993.

Les comptes nationaux concernent les équilibres ressources/emplois en francs courants et en francs constants.

Le PIB, décomposé selon ses origines sectorielles et ses emplois, est déterminé à prix courant et à prix constant. Sauf indication contraire, le PIB est évalué au prix du marché.

### 1.1.2. CHAMP ET STRUCTURE DES COMPTES NATIONAUX

La présentation des comptes nationaux aux prix courants et comptes nationaux à prix constant est axée sur trois points que sont :

- Détermination du PIB sous l'optique de la production ;
- Détermination du PIB sous l'optique de la dépense ;
- Equilibre Ressources-Emplois.

#### 1.1.2.1. Détermination du PIB sous l'optique de la production

La détermination du Produit Intérieur Brut (PIB) s'opère à partir des valeurs ajoutées sectorielles. Les valeurs ajoutées sectorielles sont composées des secteurs primaire, secondaire et tertiaire.

#### Secteur primaire

Le secteur primaire est éclaté en quatre branches :

- Agriculture ;
- Elevage ;
- Pêche et Forêt.

#### Secteur secondaire

Le secteur secondaire comprend les branches suivantes :

- Industries extractives ;
- Industries manufacturières ;
- Energie ;
- Bâtiments et travaux publics (BTP).

#### Secteur tertiaire

Le secteur tertiaire regroupe les branches suivantes :

- Commerce ;
- Transport et télécommunication ;
- Banque et assurance.

En dehors de ces rubriques, il y a les services non marchands et la Production Imputée de Services Bancaires (PISB).

Dans le SCN93, on notera le SIFIM (Service d'Intermédiation Financière Indirectement Mesuré) à la place de la PISB.

La rubrique « Impôts nets sur les produits » bien qu'elle soit concernée par tous les secteurs d'activité marchande est renseignée sur une ligne isolée. Ceci permet la détermination du PIB au coût des facteurs. Cependant, il convient de signaler que cette rubrique sera prise en compte dans la valeur ajoutée du secteur tertiaire lors de la détermination des contributions respectives des trois secteurs au PIB.

À partir des valeurs ajoutées sectorielles, on détermine alors le Produit Intérieur Brut optique production par la formule ci-après :

$$\text{PIB} = \sum \text{VA} + \text{Impôts nets sur les produits}$$

$$\text{Avec Impôts nets sur les produits} = \text{TVA}$$

- + Droits sur les importations
- + Droits sur les exportations
- + Droits sur les produits à l'exclusion de la TVA et les droits sur les importations et les exportations
- Les subventions sur les produits.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'administration publique regroupe ici toutes les administrations au sens de la Comptabilité nationale : Administration centrale, collectivités locales, Etablissements Publics à caractère administratif (EPA)..., à l'exclusion des administrations privées.

### 1.1.2.2. Détermination du PIB sous l'optique de la dépense

Les emplois du PIB concernent les différents éléments de la demande intérieure (consommation finale, formation brute de capital fixe, les variations de stock) auxquels on ajoute le solde de la balance commerciale.

L'épargne intérieure est calculée en faisant la différence entre le PIB et la consommation finale.

Ainsi, le PIB optique dépense est calculé par la formule :

$PIB = CF + FBCF + VS + X - M$  avec X = exportations des biens et services et M= importations des biens et services.

### 1.1.2.3. Equilibre Ressources – Emplois

L'équilibre **Ressources-Emplois** est assuré par l'égalité entre les rubriques « Total ressources » et « Total emplois ».

Le total des ressources est donné par la formule :

**Total ressources** = PIB + Importations des biens et services non facteurs

**Total emplois** =  $\sum CF + FBCF + VS +$  Exportations des biens et services non facteurs

$\sum CF$  = Consommation finale publique + Consommation finale privée

FBCF = Formation brute de capitale fixe publique + Formation brute de capitale fixe privée

VS = Variations de stocks

## 1.1.3. CONCEPTS ET DEFINITIONS DES PRINCIPAUX AGREGATS

### 1.1.3.1. Produit Intérieur Brut (PIB)

Le PIB est l'agrégat le plus important et le plus largement utilisé. Il constitue une mesure du flux de biens et services (marchands et non marchands) produits au cours d'une période donnée par les unités institutionnelles résidentes et faisant l'objet d'emplois finals.

Le concept de produit ne prend en compte que les biens et services destinés à satisfaire la demande finale. Le produit est donc égal à la production totale de toutes les branches, moins la valeur des biens et services utilisés comme intrants, ou consommations intermédiaires, dans le processus de production, évitant ainsi les doubles comptes qui résulteraient de la sommation des productions.

Autrement dit, le PIB est la somme des valeurs ajoutées des différentes branches, la valeur ajoutée représentant la contribution de chaque branche à la création d'un nouveau bien ou service.

Le PIB est défini plus précisément comme la somme des valeurs ajoutées, évaluées aux prix du marché. Ainsi, lorsqu'on parle de **PIB au prix du marché**, cela signifie que la production est évaluée au prix payé par l'acheteur, c'est -à- dire y compris les taxes sur les produits et déduction faite des éventuelles subventions.

Par ailleurs, la production peut être évaluée de différentes manières, chacune correspondant à un besoin et à un point de vue différent. Ainsi, la production évaluée aux prix du marché inclut les taxes liées à la production. C'est le concept pertinent pour l'utilisateur final car il correspond à ce que celui-ci paie effectivement. Le SCN retient également les concepts d'évaluation au prix d'achat, au prix de production et au prix de base. Ces concepts excluent tout ou partie des taxes liées à la production et, dans certains cas, les coûts de transport.

Les trois optiques du PIB se présentent comme suit :

#### L'optique du Produit

Rappelons que le PIB est défini comme la somme des valeurs ajoutées des unités institutionnelles résidentes. Le concept de valeur ajoutée permet d'éviter de compter deux fois la même production (par exemple la production de pain et de son intrant, la farine), en ne prenant en compte pour chaque unité institutionnelle que sa contribution à la production

de biens et services, c'est-à-dire la différence entre la valeur totale de sa production et celle de ses intrants (consommations intermédiaires).

**PIB** =  $\sum$  valeurs ajoutées + Impôts liés à la production + Droits et Taxes à l'importation.

### L'optique du Revenu

Le revenu dont disposent les agents qui participent aux opérations de production trouve son origine dans la création de la valeur ajoutée. Par définition, le revenu qui est distribué est égal au produit engendré par les facteurs de production.

PIB = Rémunération de salariés  
+ Excédent brut d'exploitation ou revenu mixte  
+ Impôts sur les ventes de biens moins subventions reçues pour la vente ou la production de biens

### L'optique de la Dépense

La production (PR) constitue la part la plus importante des ressources dont dispose une économie. Elle est complétée par les importations de biens et services (M) qui représentent un supplément de biens et services à la disposition de l'économie. L'ensemble de ces ressources (PR + M) est utilisé par des agents économiques résidents (c'est la Demande Intérieure Totale) ou par les agents non-résidents (exportations de biens et services - X).

La Demande Intérieure Totale comprend à la fois les Consommations Intermédiaires (CI), utilisées pour créer d'autres biens et services, et des emplois finals. Ceux-ci concernent la Consommation Finale (C) et l'Investissement Brut (I).

Par définition, la somme des ressources est égale à la somme des emplois.

$$\text{PIB} + \text{M} = \text{C} + \text{I} + \text{X}$$

Ainsi, nous avons de façon générale :  $\text{PIB} = \text{C} + \text{I} + \text{X} - \text{M}$

C = Consommation privée + consommation de l'administration

I = Investissement privé + Investissement de l'administration

X = Exportations de biens et services marchands non facteurs

M = Importations de biens et services marchands non facteurs

### **1.1.3.2. Autres considérations**

#### Valeur, volume et prix

Le PIB et les autres flux et agrégats de biens et services représentent des transactions économiques d'une année donnée mesurées en termes monétaires ou encore à prix courants. Cependant, lorsque l'on veut évaluer les performances d'une économie en termes de croissance, il est important de séparer l'évolution réelle (ou en volume) des changements de prix.

À cet effet, l'on décompose la variation en valeur en une variation de prix et en une variation de volume (analogie avec la variation de quantité pour une grandeur simple). Pour mesurer l'évolution en volume d'un agrégat, on conserve les unités d'une année donnée (dite année de base). On obtient ainsi la valeur qu'aurait prise cet agrégat si les prix étaient inchangés. Les prix étant ainsi fixés, la seule source de variation du nombre d'unités monétaires est une variation de quantités physiques. On mesure de cette manière une variation de volume ou encore de valeur à prix constants.

Un déflateur implicite est défini comme le ratio d'un agrégat à prix courants et d'un agrégat à prix constants.

### Prix du marché / coût des facteurs

Les agrégats de la comptabilité nationale sont mesurés en unités monétaires, à l'aide des prix observés. Ces prix expriment difficilement, de façon fidèle, à la fois l'utilité marginale pour les consommateurs et les coûts marginaux pour les producteurs. En outre, l'intervention de l'Etat, peut les modifier sensiblement.

Par exemple, le client de la Société béninoise d'énergie électrique (SBEE) voit figurer sur sa facture le montant de la TVA. Le prix effectif qu'il doit payer pour sa consommation en est majoré d'autant. Cependant, les subventions éventuelles payées par l'Etat à la SBEE réduit le prix facturé aux clients. Ainsi, le prix «usine» est majoré par le montant des impôts indirects, en l'occurrence la TVA, et est minoré du montant des subventions, qui peuvent être considérées comme un impôt négatif.

Les prix du marché permettent aux consommateurs d'ajuster leur utilité marginale. Par contre, ils ne reflètent pas le coût des entreprises, compte tenu de la fiscalité indirecte de l'Etat qui s'interpose entre le prix d'usine et le prix de vente. Ainsi, pour mieux saisir la réalité économique du point de vue des producteurs, l'on neutralise le jeu de la fiscalité indirecte sur les prix. Cela revient à passer des prix du marché au coût des facteurs.

Ainsi nous avons :

**Coût des facteurs = prix du marché — Impôts Nets des Subventions (INS).**

#### **1.1.3.3. Consommation finale de biens et services**

Il s'agit de la consommation des ménages et des administrations. Elle est définie comme l'utilisation de biens et services pour satisfaire des besoins individuels ou collectifs. Elle se distingue donc de la consommation intermédiaire de biens et services, constituée des intrants utilisés dans le processus de production.

#### **1.1.3.4. Formation brute de capital (FBC)**

Elle englobe à la fois la formation brute de capitale fixe (FBCF) et les variations de stocks de biens, autres que le capital fixe, détenus par les unités productrices résidentes.

La FBCF est l'accroissement brut du stock de capital fixe. Le concept net qui lui correspond est obtenu par la soustraction de la consommation de capital fixe (amortissement). La formation du capital est le fait des entreprises, des administrations, mais également des ménages quand ceux-ci achètent notamment des logements.

#### **1.1.3.5. Demande intérieure finale ou absorption**

Elle est la somme de la consommation finale, de la FBCF et de la variation des stocks. À la demande intérieure finale, il convient d'ajouter la demande extérieure nette, définie comme le solde des exportations et importations de biens et services (non compris les revenus des facteurs), pour obtenir la demande globale.

### **1.1.4. STRUCTURES EN CHARGE DE L'ELABORATION DES COMPTES NATIONAUX**

Les principales entreprises couvertes par la collecte sont : la SONAPRA, l'ONAB, la SOBEBRA, la SBEE, le PAC, l'OPT, l'ORTB, l'OCBN et la SONACOP. Les enquêtes mensuelles sont effectuées auprès des entreprises modernes pour la collecte des informations relatives à la production, au turn over, aux effectifs. C'est une enquête basée sur un échantillon. Les productions estimées par certaines structures gouvernementales, comme l'ONASA, le département statistique du ministère chargé de l'agriculture, les directions de l'élevage et de la pêche sont également exploitées. Les déclarations statistiques et fiscales ou les documents comptables des entreprises obtenus par l'INSAE

auprès de la DGID ou des entreprises elles mêmes. Les données du commerce extérieur et l'estimation du commerce non enregistré sont utilisées ainsi que les autres enquêtes auprès des ménages, en particulier ECVR, ELAM et ESA.

Par ailleurs, la tâche essentielle des structures en charge de la statistique consiste, entre autres, à rassembler, dépouiller, analyser et présenter au Gouvernement, dans les délais convenus, de statistiques sûres, scientifiquement élaborées dont les indicateurs et agrégats macro-économiques d'évolution de l'économie ou de toutes autres activités nationales.

Les comptes nationaux sont élaborés par des structures techniques de statistique et d'étude économiques.

Au Bénin, jusqu'en 2006, il y avait un flou autour des missions respectives de la DGAE et de l'INSAE en ce qui concerne les projections des comptes nationaux. Par exemple, le 23 février 2005, sur l'invitation du Secrétaire Technique Permanent de la Commission Nationale pour le Développement et la Lutte contre la Pauvreté au Ministère des Finances et de l'Economie, il a été demandé à l'INSAE de finaliser les projections des comptes nationaux sur la période triennale 2005-2007 alors que la DGAE était chargée de finaliser les projections du TOFE sur la même période.

Mais à partir de 2006, une clarification est intervenue. Ainsi :

- l'INSAE est chargé de sortir les réalisations des comptes nationaux ;
- les prévisions et projections sont du ressort de la DGAE ;
- la CSPEF est chargée d'élaborer le TOFE réalisé et les projections ;
- dans le cadre de l'élaboration de la Note d'Orientation Budgétaire (NOB), la DGAE se charge des projections et de la définition des grandes masses du budget général de l'Etat.

Les données des comptes nationaux sont donc élaborées par :

- l'Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique (INSAE) pour les réalisations en fin d'année ;
- la Direction Générale des Affaires Economique (DGAE) est chargé d'élaborer les prévisions et les projections.

Ces Deux directions travaillent ensemble dans le cadre de l'élaboration des comptes nationaux.

Les comptes nationaux officiels au Bénin sont élaborés selon l'approche PIB plus comparables qui est un concept de la Commission de l'UEMOA et qui combine certaines méthodologies du SCN 68 et de SCN 93. Ces comptes sont élaborés sous Excel et permettent de mettre à la disposition des décideurs et autres utilisateurs des agrégats macro économiques permettant de suivre l'évolution des performances économiques du Bénin.

Toutefois, depuis 2001, le Bénin, à l'instar de certains pays membres d'AFRISTAT a entrepris la rénovation de ses comptes en utilisant les concepts retenus par le SCN 93 pour l'élaboration de ses comptes avec le module ERETES. L'année de base retenue est 1999. Les comptes des deux premières années courantes (2000 et 2001) sont également disponibles. À la date de rédaction de la présente note, les travaux en cours portent sur les comptes de 2006.

## **1.2. SECTEUR DES FINANCES : PRESENTATION DU TOFE**

Le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) constitue le volet statistique (à côté des volets comptable et juridique) du processus d'harmonisation des finances publiques au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA).

Le TOFE national est établi pour l'Administration Centrale, comprenant les Ministères, les Institutions nationales (Conseil Économique et Social, Assemblée nationale, etc.), et les Budgets annexes que sont le Fonds national des retraites du Bénin (FNRB), le Fonds Routier, la Caisse autonome d'amortissement (CAA), tous couverts par le Budget de l'État. Il n'est pas encore mis en conformité avec le champ préconisé par la directive de

l'UEMOA, donc n'inclut pas pour le moment les collectivités territoriales et les entreprises publiques.

Par ailleurs, le TOFE consolidé de l'Administration Centrale est un document analytique qui fournit, à un instant donné, la description de la situation financière de l'Etat. Il est dit consolidé parce qu'il agrège les opérations financières de l'Administration Publique Centrale constituée des Ministères, des Institutions de l'Etat et des Organismes Autonomes que sont la Caisse Autonome d'Amortissement, le Fonds Routier et le Fonds National des Retraites du Bénin.

Au Bénin, les opérations qui intègrent le champ du TOFE comprennent les recettes et les dépenses du Budget Général de l'Etat (BGE) et des comptes spéciaux du Trésor (Autres Opérations Régisseurs) ainsi que les opérations de trésorerie de l'Etat et enfin, le Financement qui retrace les apports intérieurs et extérieurs qui contribuent à équilibrer le déficit ou l'excédent budgétaire.

#### 1.2.1. CADRE DE REFERENCE ET CHAMP DE COUVERTURE DU TOFE NATIONAL

Le cadre de référence est la Directive n° 06/98 du 22 décembre 1998 portant Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) de l'UEMOA, elle-même conforme aux normes internationales en matière de statistiques de finances publiques décrites dans le Manuel de statistiques de finances publiques 1986 du FMI.

S'agissant du champ de couverture, le TOFE est établi pour l'Administration Centrale, comprenant les Ministères, les Institutions nationales, et les Budgets annexes: Fonds national des retraites du Bénin (FNRB), Fonds Routier, Caisse autonome d'amortissement (CAA), tous couverts par le Budget de l'Etat. Il n'est pas encore mis en conformité avec le champ préconisé par la directive de l'UEMOA, donc n'inclut pas pour le moment les collectivités territoriales et les entreprises publiques.

#### 1.2.2. CONCEPTS ET DEFINITION DES PRINCIPAUX ELEMENTS DU TOFE

Le TOFE commence par les opérations non remboursables (recettes et dépenses) et se termine par les opérations remboursables (financement). Ces données sont enregistrées sur base caisse pour ce qui concerne les recettes et sur base ordonnancement quant à ce qui concerne les dépenses. Toutefois, les dépenses sont corrigées ensuite par un ajustement fondé notamment sur la variation des arriérés pour obtenir les résultats sur base caisse.

Les recettes totales du TOFE comprennent tous les paiements reçus par l'Administration Centrale et les Organismes Autonomes qui sont des paiements non remboursables avec ou sans contrepartie. En sont exclues toutes les ressources extérieures servant à financer le budget d'investissement de même que les aides budgétaires directes fournies par des pays amis. Les recettes émanant de l'Administration des Impôts, de l'Administration des Douanes sont inscrites dans le TOFE nettes des exonérations MP3. Ceci est la base des écarts observés entre les recettes totales de ces administrations financières qui sont retracées dans leurs bordereaux de recettes et celles contenues dans le TOFE. Enfin, au titre des recettes, nous recensons celles collectées par la Direction Générale du Trésor, du Fonds National des Retraites, de la Caisse Autonome d'Amortissement et du Fonds Routier.

**NB :** Les recommandations actuelles de l'UEMOA prescrivent que les dons soient inscrits en ressources au niveau des recettes totales du TOFE.

Les dépenses incluent pour leur part, les dépenses du budget d'investissement, que celles-ci soient réalisées sur ressources internes ou externes. Elles comprennent également les dépenses spécifiques du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) notamment, les dépenses relatives au programme de départ volontaire de la Fonction Publique, aux travaux publics d'urgence, du Fonds Social. Ces dépenses sont regroupées sous la rubrique "Programme d'Urgence" et enfin les dépenses fiscales (contribution de l'Etat à certains investissements sur ressources extérieures).

Elles sont obtenues à partir du montant des exonérations sur financements extérieurs. Le service de la dette ne comprend que les échéances normales honorées au titre de la dette extérieure et intérieure.

Le premier solde dégagé par le TOFE est le solde budgétaire de base ; celui-ci est suivi du solde primaire courant qui correspond à la différence entre les recettes totales et les dépenses courantes à l'exclusion des intérêts sur dette extérieure. On note :

**Solde Primaire Courant = Recettes totales – (Dépenses Courantes – Intérêts sur Dettes Extérieures).**

Le Solde Primaire Courant permet d'apprécier la capacité de l'Etat à couvrir ses dépenses de souveraineté.

La différence entre les recettes totales correspond au solde global base ordonnancement soit :

**Solde global (base ordonnancement) = Recettes Totales – Dépenses Totales**  
***Lorsque ce solde est positif, il correspond à un excédent mais au cas où, ce solde est négatif, il traduit un déficit.***

La variation des arriérés de dépenses incluses dans le TOFE représente la variation de stock global des arriérés ; un accroissement des arriérés est affecté du signe + et une diminution du signe -.

Le passage du solde base ordonnancement au solde base caisse se fait par la variation des arriérés de dépenses (ajustement base caisse).

**Solde Global (base caisse) = Solde Global (base ordonnancement) + Variation des Arriérés de Dépenses + Fonds en route. (Reste à payer de l'exercice en cours)**

***Lorsqu'il est de signe +, il indique un excès de recettes par rapport aux dépenses et, par contre, un excès des dépenses sur les recettes, donc un déficit, lorsqu'il est de signe -.***

Le solde (base caisse) étant établi, le TOFE détaille les moyens de financement utilisés pour combler le déficit ; ce qui conduit à l'égalité : **DEFICIT=FINANCEMENT.**

Au cas où subsiste un écart, la ligne "Erreurs ou Omissions" est renseignée. Ce qui revient à écrire :

**DEFICIT = FINANCEMENT + ERREURS OU OMISSIONS.**

Le financement d'un déficit doit correspondre à la variation de l'encours de la dette de l'Etat, qu'elle soit intérieure ou extérieure.

On distingue le financement intérieur et le financement extérieur.

Le financement intérieur comprend la part des ressources intérieures utilisées pour combler le déficit. Il fait apparaître la position nette des différentes unités de l'Administration Centrale et des Organismes Autonomes compris dans le champ du TOFE, auprès du système bancaire (Variation de la PNG) et des autres sources intérieures financement (non bancaire et vente d'actif).

- Le financement bancaire retrace la position nette des différentes unités de l'Administration Centrale et des Organismes Autonomes compris dans le champ du TOFE, auprès du système bancaire interne. Un financement intérieur bancaire négatif correspond à une amélioration de cette position nette et, un financement intérieur bancaire positif correspond à une détérioration de cette position.
- Les autres sources de financement comprennent : i) les financements non bancaires tels que les emprunts obligatoires inscrits avec le signe +, ii) les charges en principal au titre des échéances normales des obligations de l'Etat

dans le cadre de la réhabilitation du système bancaire, inscrites sous le signe -, iii) les produits des ventes d'actifs inscrits avec le signe + et iv) la variation des arriérés de paiement en principal de la dette intérieure enregistrée avec le signe -.

Le financement extérieur est constitué des dons et des prêts liés à l'exécution des projets, des charges en principal au titre des échéances normales de la dette extérieure et la variation des arriérés en principal de la dette extérieure, des dons et des prêts liés à l'aide au programme et des allègements obtenus au titre de la dette extérieure.

- Les dons et les prêts liés à l'exécution des projets et ceux contribuant à l'exécution des programmes sont inscrits avec le signe + et sont égaux aux dépenses du Budget d'Investissement financées sur ressources extérieures et ceux concernant les appuis budgétaires destinés au financement des programmes et inscrites au dessus de la ligne.
- Les amortissements dus, qui correspondent au service en principal de la dette extérieure exigible, sont inscrits avec le signe -.
- La variation des arriérés en principal correspond à la variation du stock global des arriérés de la dette extérieure. Lorsqu'elle est du signe +, elle signifie une accumulation des arriérés ; de signe -, elle correspond à une réduction des arriérés.

### 1.2.3. STRUCTURES EN CHARGE DE L'ELABORATION DU TOFE

Pour la confection du TOFE, il importe de rappeler que :

- la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF) est chargée de l'élaboration du TOFE ;
- la Direction Générale des Affaires Economiques s'occupe, dans le cadre de l'élaboration de la Note d'Orientation Budgétaire et de la détermination des grandes masses du budget, des prévisions et des projections de court terme.

Les données utilisées pour l'élaboration sont produites par les différentes directions du Ministère des Finances et de l'Economie (MEF) que sont : Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI), Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP), Direction Générale du Budget (DGB). Ces données sont complétées par celles produites par la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA), le Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB), le Fonds Routier (FR), et l'Agence Nationale de la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

Les sources des autres données sont, par rubrique :

Pour les recettes : i) les régies financières, ii) la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP). Toutefois, pour la vérification de cohérence des données, les Budgets Annexes sont également consultés (la Caisse Autonome d'Amortissement, le Fonds National des Retraites et le Fonds Routier) ;

Pour les dépenses : i) la Direction Générale du Budget (DGB) ii) la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) et les dépenses collectées auprès des budgets annexes (CAA, FR, FNRB). Dans ce cadre, les informations de la DGB proviennent du SIGFIP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques) qui est un progiciel de traitement des dépenses budgétaires. Au niveau de la DGTCP, c'est le logiciel ASTER qui facilite le traitement des données transmises par cette structure à la Cellule de Suivi des Programmes Economiques et Financiers (CSPEF).

Dans le cadre de l'élaboration des statistiques pour le FMI, le point focal demeure la CSPEF. La périodicité de production du TOFE est mensuelle. Avant sa publication, le TOFE devrait être validé par les membres du Comité PIB-TOFE.

NB : Les statistiques de la dette extérieure proviennent, a priori, de la Caisse Autonome d'Amortissement et ne comprennent pas le montant de la dette intérieure dont la gestion incombe à la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP).

### 1.3. SECTEUR MONETAIRE

Les comptes monétaires jouent un rôle dans l'analyse macroéconomique : (i) reflètent le résultat des paiements entre les secteurs, (ii) permettent de suivre de près l'évolution économique.

La politique monétaire contribue à la réalisation des objectifs de politique économique : (i) Croissance économique, (ii) Stabilité des prix, (iii) Équilibre de la balance des paiements.

#### 1.3.1. CADRE DE REFERENCE ET CHAMPS DE COUVERTURE

Le Manuel de Statistiques Monétaires et Financières (MSMF) du Fonds Monétaire International, publié en 2000, le SCN 1993 et le guide des statistiques bancaires et financières du FMI constituent le cadre de référence pour l'élaboration des statistiques monétaires.

Dans l'UEMOA, la confection des statistiques monétaires est effectuée par la BCEAO conformément aux pratiques et standards internationaux. Les agrégats de monnaie et de crédit sont tirés de la situation monétaire intégrée qui est une consolidation à l'échelle nationale ou régionale des situations de la Banque Centrale, de l'ensemble des banques commerciales opérant dans le pays et des données monétaires du Trésor.

Pour les autres pays de la région, les situations sont variées avec cependant, une tendance d'harmonisation vers le MSMF de 2000.

S'agissant du champ de couverture, les statistiques monétaires recouvrent les données de flux et de stock sur les actifs et passifs du secteur des sociétés financières et de ses sous-secteurs.

Pour l'élaboration des statistiques monétaires, les sous- secteurs considérés sont :

- ✚ la banque centrale ;
- ✚ les autres institutions de dépôts ;
- ✚ les autres sociétés financières.

La Banque centrale et les autres institutions de dépôt forment le sous-secteur des institutions de dépôt. Les autres sociétés financières englobent les sociétés d'assurance, les autres intermédiaires financiers, les fonds de pension et les auxiliaires.

En termes de méthodologie d'élaboration, les statistiques monétaires recommandées dans ce cadre sont établies sur la base de données bilantaires présentées sous forme d'encours ou de stocks. Elles retracent en principe des règlements dont l'enregistrement se fait au moment où l'obligation est réglée plutôt qu'à sa constatation. Elles sont élaborées suivant un processus en deux temps.

Au premier stade, les données de stock et de flux communiqués par les institutions de dépôts (banques) sont agrégées sous forme de comptes de patrimoine sectoriels des trois principaux sous-secteurs à savoir : la banque centrale, les autres institutions de dépôts (banques primaires) et les autres institutions financières.

Au second stade, les données de ces comptes de patrimoines sectoriels sont consolidées sous forme de situation. On distingue ainsi la Situation des Institutions de Dépôts (SID) ou Situation Monétaire (SM) ou encore Situation Monétaire Intégrée (SMI) obtenue à partir de la consolidation de la situation de la banque centrale (SBC) et Situation des Autres Institutions de dépôts (SAIB) ou Situation Résumée des banques. Cette situation permet de déterminer le volume et l'origine de la monnaie et de la quasi-monnaie.

#### 1.3.2. CONCEPTS ET DEFINITIONS DES PRINCIPAUX AGREGATS

Le secteur financier tel que défini par le Manuel de Statistiques Monétaires et Financière (MSMF) du FMI, comporte essentiellement le secteur des sociétés financières qui regroupe toutes les sociétés ou quasi-sociétés résidentes engagées principalement dans l'intermédiation financière ou dans les activités d'auxiliaire financier qui y sont liées. Il est

subdivisé en trois sous-secteurs : la banque centrale, les autres institutions de dépôts et les autres sociétés financières.

#### **Les unités institutionnelles**

- ✚ La Banque centrale : est l'institution financière nationale qui exerce un contrôle sur les aspects essentiels du système financier et a notamment pour fonction d'émettre de la monnaie, de gérer les réserves internationales, d'effectuer les transactions avec le FMI et de fournir des crédits aux autres institutions de dépôt.
- ✚ Les autres institutions de dépôt : ce sous secteur comprend toutes les sociétés et quasi sociétés financières (à l'exception de la banque centrale) qui ont pour fonction principale d'assurer l'intermédiation financière et qui émettent des éléments de passif entrant dans la définition nationale de monnaie au sens large. Il s'agit en fait des institutions qui ont le pouvoir de création monétaire.
- ✚ Les autres sociétés financières : constituées de tous les autres intermédiaires et auxiliaires financiers.
- ✚ Par ailleurs, la notion d'Etat désigne l'ensemble constitué par : l'Administration centrale, locale ou régionale, le Trésor public ainsi que les établissements et organismes publics à caractère administratif ou social exerçant des fonctions relevant du Gouvernement central telles que la gestion de la dette publique et la sécurité sociale. En tant que telle, la notion d'Etat est ici, identique à celle de l'administration publique conformément au MSMF, 2000 du FMI.

#### **Les agrégats de monnaie et de crédits**

- ✚ **Les agrégats de monnaie**, construits par intégration successive, sont au nombre de deux :
  - **les disponibilités monétaires ou monnaie au sens strict (M1)**, correspondent à la notion la plus étroite de la monnaie. Elles comprennent :
    - la monnaie fiduciaire (MF), qui est composée des billets et pièces émis par la Banque centrale, de laquelle on déduit les encaisses du trésor et des banques
    - la monnaie scripturale ou dépôts à vue (DV) qui correspond aux soldes créditeurs des comptes de dépôts à vue en franc CFA ouverts au nom des particuliers et entreprises auprès du système bancaire ; elle regroupe les dépôts tirables à vue au pair sans frais ni restriction d'aucune sorte, et directement utilisables pour les paiements en faveur de tiers par chèque, traite, virement ou autre moyen de paiements directs.

$$M1 = MF + DV$$

- **les disponibilités quasi-monétaires (M2)** comprennent en plus de M1 les dépôts non transférables notamment, dépôts à terme, dépôts d'épargne, dépôts libellés en monnaie étrangères ;
- **les dépôts transférables** comprennent les dépôts qui sont tirables à vue au pair, sans frais ni restriction d'aucune sorte, ou directement utilisables pour effectuer des paiements par chèque, traite, virement, crédit/débit direct ou moyen de paiements direct ;
- **les dépôts en devises** sont constitués des dépôts en monnaies étrangères.

#### **Les contreparties de la masse monétaire au sens large sont :**

- ✚ **Les avoirs extérieurs nets** constitués du solde des créances et des engagements de la Banque centrale et des banques vis-à-vis de l'extérieur.
- ✚ **Le crédit intérieur** composé des créances nettes sur l'Etat et des crédits à l'économie.
  - Les créances nettes sur l'Etat (ou la Position Nette du Gouvernement) représentent l'endettement monétaire net de l'Etat. Elles sont égales à

la somme des créances sur l'Etat moins la somme des dépôts sur l'Etat.

- Quant aux crédits à l'économie, il faut souligner que le MSMF ne donne aucune définition particulière du crédit. Il encourage les statisticiens à adopter les définitions qui, dans leur cadre institutionnel, répondent aux besoins de l'analyse. Toutefois, la base ECOMAC, désigne les crédits à l'économie comme étant les financements consentis par les banques de dépôt aux agents non financiers autres que l'Etat et aux agents financiers non bancaires. Aux crédits accordés par les institutions de dépôt (banques) aux agents non financiers, on ajoute l'encours des obligations cautionnées et des refinancements accordés aux établissements financiers par la Banque Centrale. Ainsi, les crédits à l'économie sont constitués uniquement d'actifs financiers et ne comprennent donc pas les instruments conditionnels tels que les lignes, engagements et garanties de crédit.

✚ **La base monétaire** représente les passifs de la Banque centrale qui sont à la base de l'expansion monétaire. Elle est constituée de la circulation fiduciaire et des dépôts des institutions de dépôt et leurs avoirs en monnaie nationale (encaisse).

#### **Autres concepts et définitions**

✚ **les avoirs intérieurs** sont répartis en créances sur l'Etat, créances sur les banques créatrices de monnaies, créance sur les organismes publics et créances sur le secteur privé ;

✚ **le terme organisme public** couvre les collectivités locales et les entreprises publiques. Toutefois, lorsque les données sur les entreprises publiques sont disponibles ; on peut les séparer ;

✚ **les actifs financiers** sont des créances financières (numéraires, dépôts ou titre etc) ayant une valeur tangible ;

✚ **le numéraire** comprend les billets et les pièces d'une valeur fixe émis par les Banques centrales ou les administrations centrales le cas échéant ;

✚ **les Allocations de DTS** correspondent à la contrepartie des DTS fournis par le FMI aux Banques centrales (qui les seules sociétés financières habilitées à en recevoir) ;

✚ **le Titre** est une preuve d'existence d'une créance avec une échéance précise de versement d'intérêts et de remboursement de principal ;

✚ **les titres autres que les actions** comprennent les instruments négociables qui sont représentatifs d'obligations que des unités institutionnelles doivent régler en espèces, au moyen d'instruments financiers ou de tout autre actif ayant une valeur économique. Les plus courants sont les bons du Trésor, les obligations d'Etat, les obligations de société garanties ou non, les billets de trésorerie et les certificats de dépôts émis par les institutions de dépôts (banques) ;

✚ **Un contrat de dérivés financier** est un instrument financier qui est lié à un autre instrument ou indicateur financier ou produit de base spécifique et par le biais duquel des risques financiers spécifiques (de taux d'intérêt, de taux de change, de participation ou de prix de produit de base, de crédit, etc.) peuvent être négociés en tant que tels sur le marché financiers. On en distingue deux grandes catégories, notamment : les contrats à terme et les contrats d'option.

### **1.3.3. STRUCTURES EN CHARGE DE L'ELABORATION DES COMPTES MONETAIRES**

Les statistiques monétaires reposent sur des bilans et se présentent donc sous forme d'encours ou de stocks.

La Direction nationale de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) est chargée de l'élaboration des statistiques monétaires.

Les principales sources de données de base utilisées pour l'élaboration de la situation monétaire sont :

- la Direction Nationale de la BECEAO,
- les Banques commerciales ;
- la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique ;
- le Centre des Chèques Postaux (CCP).

#### 1.4. SECTEUR EXTERIEUR

La balance des paiements est un état statistique où sont systématiquement résumées, pour une période donnée, les transactions d'une économie avec le reste du monde.

##### 1.4.1. CADRE DE REFERENCE ET CHAMPS DE COUVERTURE

Les données recommandées pour alimenter la table G (balance des paiements) de la base de données ECOMAC sont pour le moment établies selon les principes de la cinquième édition du Manuel de la balance des paiements (MBP5), publiée par le FMI en 1993.

Par rapport au champ de couverture, les statistiques de balance des paiements couvrent toutes les transactions (réelles et financières) entre un résident et un non résident, comportant ou non des paiements en numéraire. Pour retracer l'ensemble des transactions d'une économie avec le reste du monde, la balance des paiements englobe certaines transactions qui ne donnent pas lieu immédiatement à un paiement en numéraire et d'autres auxquelles ne correspond aucun paiement de ce genre. Les statistiques de balance couvrent donc les échanges de biens et services, d'instruments financiers, la rémunération des facteurs, les transferts etc.

Les transactions sont classées en deux grandes catégories à savoir :

- **le compte des transactions courantes** servant à enregistrer la valeur des ressources réelles que l'économie fournit au reste du monde ou qu'elle acquiert
  - Sont incluses dans le compte des transactions courantes, toutes les transactions portant sur des valeurs économiques (autres que des actifs financiers) entre entités résidentes et non-résidentes. Les contreparties des valeurs économiques courantes qui sont fournies ou acquises sans réciprocité y sont également inscrites. Les grandes subdivisions (postes) sont les biens, les services, les revenus et les transferts courants.
- ✚ les biens sont classés en 5 catégories distinctes qui présentent un intérêt analytique différent :
  - Marchandises générales
  - Biens importés ou exportés pour transformation
  - Réparation de biens
  - Achats de biens dans les ports par les transporteurs
  - Or non monétaire.
- ✚ les services sont répartis en 11 postes :
  - Transports
  - Voyages
  - Services de communication
  - Services de bâtiment et travaux publics
  - Services d'assurance
  - Services financiers
  - Services d'informatique et d'information

- Redevances et droits de licence
- Autres services aux entreprises
- Services personnels, culturels et relatifs aux loisirs
- Services fournis ou reçus par les administrations publiques,
- ✚ **les revenus** sont définis comme étant la rémunération des facteurs de production. Ce poste englobe **la rémunération des salariés** (salaires, traitements et autres émoluments versés en espèces ou en nature aux travailleurs) ainsi que **le revenu des investissements**. La rubrique "revenu des investissements" enregistre les revenus que les entités résidentes retirent de la propriété d'avoirs financiers étrangers et vice-versa. Elle se subdivise en 3 catégories :
  - revenu des investissements directs, c'est à dire les revenus des participations au capital (dividendes et bénéfices réinvestis) ;
  - revenu des investissements de portefeuille c'est-à-dire les revenus des titres de créances (intérêts) ;
  - revenu des autres investissements (intérêts sur les prêts).
- ✚ **les transferts courants** se répartissent en deux catégories sectorielles : les **administrations publiques et les autres secteurs**. Ceux des administrations publiques comprennent les aides non remboursables en espèces ou en nature reçues des autres administrations publiques ou des organisations internationales. Les transferts courants privés sont essentiellement constitués des envois de fonds des travailleurs et des dons des ONG. Les transferts courants, contrairement à toutes les précédentes éditions du Manuel de la balance des paiements, sont distingués des transferts de capital inclus dans le compte de capital.
- **le compte de capital et d'opérations financières** qui fait apparaître au compte de capital les transferts de capital et les transactions (achats/ventes) sur avoirs non financiers non produits d'une économie (comme brevets, droits d'auteurs etc) et au compte d'opérations financières les transactions sur les avoirs et engagements financiers extérieurs de l'économie.
  - ✚ **Le compte de capital** regroupe les transferts de capital qui comprennent les remises de dettes, les dons en biens d'équipement ou destinés à en acquérir et les acquisitions ou cessions d'actifs non financiers non produits (achats de brevets, licences, achats d'immeubles par les ambassades).
  - ✚ **Les principales composantes du compte d'opérations financières** sont :
    - **les investissements directs** comprennent les opérations financières effectuées par une entité appelée investisseur direct, lequel vise un intérêt durable tel la rentabilité ou le développement futur de l'entreprise qui reçoit l'investissement et détient dans cette optique au moins 10% des actions ou des droits de vote ;
    - **les investissements de portefeuille** qui regroupent tous les investissements internationaux réalisés sous forme d'acquisition de titres de participation ou de titres de créances, autres que ceux déjà recensés dans les investissements directs et dans les réserves (moins de 10% des actions) ;
    - **les autres investissements**, constitués d'une catégorie fonctionnelle résiduelle où sont recensées toutes les autres opérations sur les actifs et passifs non classées dans les investissements directs, les investissements de portefeuille et les réserves, notamment les crédits commerciaux, les prêts ou emprunts, les utilisations des crédits du FMI, la monnaie fiduciaire et les dépôts ;
    - **les avoirs de réserve**, constitués d'avoirs extérieurs à la disposition immédiate et sous le contrôle effectif des autorités monétaires et qui permettent à celles-ci de financer directement les déséquilibres des paiements, de réguler indirectement l'ampleur de ces déséquilibres au moyen d'interventions sur le marché des changes pour influencer sur le cours de la monnaie nationale et de parer à d'autres besoins.

#### 1.4.2. CONCEPTS ET DEFINITION

La balance des paiements est un état statistique où sont systématiquement résumées, pour une période donnée, les transactions d'une économie avec le reste du monde.

➤ **Notion de résidence:**

Une entité institutionnelle est dite résidente d'un pays lorsque son pôle d'intérêt économique se trouve sur le territoire économique du pays : endroit (domicile, lieu de production, etc.) à l'intérieur du territoire économique sur lequel ou à partir duquel elle exerce des activités économiques sur une durée d'un an au moins.

➤ **Types de transactions**

✚ **Transactions réelles** : Elles concernent les transactions portant sur des biens, des services et des revenus, c'est-à-dire importations, exportations, voyages, expéditions, intérêts, etc. Ces transactions sont enregistrées dans le compte des transactions courantes.

✚ **Transactions financières** : Elles correspondent aux variations du niveau des avoirs ou engagements financiers. Elles sont enregistrées dans le compte de capital et d'opérations financières

➤ **Principales composantes :**

- le compte de capital correspondant au compte de capital du SCN ;
- le compte d'opérations financières équivalant au compte financier du SCN.

➤ **L'Investissement direct** désigne l'opération effectuée par un investisseur afin d'acquérir ou d'accroître ou de liquider un intérêt durable dans une entreprise quelle qu'en soit la forme juridique et de détenir (ou de liquider) une influence dans sa gestion ou la capacité de l'exercer. Par convention, une relation d'investissement direct est établie dès lors qu'un investisseur détient au moins 10% du capital social de l'entreprise investie.

➤ **Quelques soldes caractéristiques**

✚ **La balance commerciale** : différence entre exportations et importations de biens

✚ **La balance des opérations courantes** : différence entre les crédits et débits des biens, services, revenus, et transferts courants

✚ **La balance globale** : somme du solde des transactions courantes et du total des transactions de capital et des transactions financières

#### 1.4.3. STRUCTURES EN CHARGE DE L'ELABORATION DE LA BALANCE DES PAIEMENTS

La Direction nationale de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) est chargée de l'élaboration de la balance des paiements.

Les principales sources de données primaires utilisées pour l'élaboration de la balance des paiements sont les :

- statistiques douanières du commerce extérieur ;
- statistiques bancaires ;
- questionnaires adressés aux opérateurs économiques, questionnaires spécifiques aux autorités portuaires et aéroportuaires, aux hôtels, aux ambassades, aux consulats, organismes internationaux, etc (plus de 500 entités économiques) ;
- centrale des bilans ;
- Administrations Publiques telles que :
  - ✓ la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) ;
  - ✓ la Direction Générale du Commerce Extérieur ;
  - ✓ l'INSAE, (Collaboration pour l'évaluation du Commerce informel) ;
  - ✓ la Direction du Tourisme ;
  - ✓ la Direction du Budget.

Il convient de rappeler que la balance des paiements est un important instrument de gestion de la conjoncture qui résume l'ensemble des transactions économiques de toute nature, intervenues au cours d'une période donnée, généralement une année, entre une économie et le reste du monde.

Quand on se réfère aux interrelations qui existent entre les quatre secteurs de l'économie que sont : le secteur réel, les finances publiques, le secteur monétaire et le secteur extérieur, on mesure aisément l'importance des statistiques de la balance des paiements dont la fiabilité et la disponibilité à bonne date sont indispensables à la définition d'une bonne politique économique.

### **1.5. LIENS ENTRE LES COMPTES MACROECONOMIQUES**

Les principaux comptes macroéconomiques qui ont été examinés servent de cadre à la programmation financière.

Les comptes nationaux portent plus particulièrement sur l'analyse de la formation du produit et de la répartition de ce produit entre différents secteurs économiques.

La balance des paiements permet l'analyse des transactions entre l'économie intérieure (définie par les unités résidentes) et le reste du monde (défini par les unités non résidentes).

Les statistiques de finances publiques ont pour objet l'analyse économique des opérations de l'Etat et de leur impact sur le reste de l'économie.

La situation monétaire, enfin, retrace les principales catégories d'encours des avoirs et engagements financiers des grands secteurs économiques et fait apparaître l'intermédiation des institutions entre secteurs à excédents et secteurs à déficit.

Alors que chaque compte privilégie un aspect particulier de l'économie, tous les comptes ont des éléments communs et il existe des correspondances ou des relations entre ces comptes.

Par exemple, les dons en capital regroupent principalement les appuis budgétaires à l'investissement public. Ils sont pris en compte dans la balance des paiements au crédit du « compte de capital ». Le montant enregistré au crédit du compte en capital (transferts de capitaux publics) de la balance des paiements devrait être égal à celui des dons en capital du TOFE.

Le service de la dette extérieure étant enregistré en dû dans le TOFE et dans la balance des paiements, les intérêts sur dette extérieure du TOFE doivent être identiques à ceux enregistré au débit du poste des « revenus » de la balance des paiements.

**ANNEXE 6 :**  
**DECRET DU 4 MAI 1999**

FE  
REPUBLIQUE DU BENIN  
-----  
PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE  
-----

**DECRET N° 99-223 DU 04 MAI 1999**

portant création, attributions, composition  
et fonctionnement du comité produit  
intérieur brut-tableau des opérations  
financières de l'Etat (PIB-TOFE).

**LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE,  
CHEF DE L'ETAT,  
CHEF DU GOUVERNEMENT,**

- Vu** la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin ;
- Vu** la Proclamation le 1er avril 1996 par la Cour constitutionnelle des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 18 mars 1996 ;
- Vu** le décret n° 98-280 du 12 juillet 1998 portant composition du gouvernement ;
- Vu** le décret n° 96-402 du 18 septembre 1996 fixant les structures de la Présidence de la République et des ministères ;
- Vu** le décret n° 97-270 du 09 Juin 1997 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère des Finances ;
- Sur** proposition du ministre des Finances ;
- Le** conseil des ministres entendu en sa séance du 14 avril 1999 ;

.../...

## D E C R E T E :

**Article 1er.**- Il est créé auprès du ministère des Finances, un comité dénommé : comité produit intérieur brut-tableau des opérations financières de l'Etat (PIB-TOFE).

**Article 2.**- Le comité PIB-TOFE a pour objectifs de :

- veiller à l'articulation et à la cohérence des projections des grands comptes nationaux, des opérations financières de l'Etat, de la balance des paiements et de la situation monétaire intégrée ;

- veiller à la cohérence d'ensemble des stratégies sectorielles et de politiques économiques avec le programme d'investissements publics ;

- contribuer à l'élaboration chaque année de l'avant-projet de document-cadre de politique économique qui sert de base de discussion avec les partenaires au développement de la République du Bénin.

**Article 3.**- Le comité PIB-TOFE a pour principales tâches :

- d'animer et de coordonner les travaux de projection et de cadrage macro-économique et financier ;

- de veiller à la cohérence des études sectorielles ;

- d'assurer la cohérence globale entre les projections financières, les projections économiques et les programmes d'investissements publics ;

- d'analyser les résultats des projections macro-économique, budgétaire et de trésorerie ;

- de produire des instruments qui permettent une meilleure analyse de la situation économique ;

- de veiller à la formation continue de ses membres afin d'assurer le renforcement des compétences ;

- de diffuser les résultats de ses travaux.

.../...

Article 4.- Le comité PIB-TOFE est composé comme ci-après :

Président : le ministre des finances ou son représentant

vice-président : le ministre du Plan, de la restructuration économique et de la promotion de l'emploi ou son représentant ;

premier rapporteur : Directeur général/INSAE ;

deuxième rapporteur : Directeur général des Affaires économiques

Membres

\* Ministère des Finances

- Directeur général du Trésor et de la comptabilité publique ;
- Directeur général du budget et du matériel ;
- Directeur général des Impôts et des domaines ;
- Directeur général de la Caisse autonome d'amortissement ;
- Directeur nationale de la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ;

\* ministère du Plan, de la Restructuration économique et de la promotion de l'emploi

- Directeur national du Plan et de la prospective ;
- Directeur de la Coordination des ressources extérieures ;

\* Présidence de la République

- Conseiller spécial du Président de la République, chef de la cellule macro-économique ;
- Conseiller technique à l'économie et aux Finances du Président de la République ;
- Un (01) conseiller technique à la moralisation de la vie publique.

...

**Article 5.-** Le comité PIB-TOFE dispose d'un secrétariat chargé de :

- la coordination des travaux du comité
- la préparation et de l'organisation des réunions du comité
- la publication et la diffusion des travaux du comité.

**Article 6.-** Le secrétariat est composé des structures ci-après :

- Direction nationale du Plan et de prospective
- Institut nationale de la statistique et de l'analyse économique
- Direction générale des affaires économiques
- Direction nationale de la banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
- Secrétariat technique de la Commission nationale de suivi de l'application du programme d'Ajustement structurel.

**Article 7.-** Le secrétariat est animé par le secrétaire technique de la commission nationale de suivi de l'application du programme d'Ajustement structurel, représentant du ministre des Finances.

**Article 8.-** Le comité PIB-TOFE se réunit une fois par trimestre. Toutefois, des réunions extraordinaires peuvent être convoquées en cas de nécessité, notamment dans le cadre des travaux :

- de préparation du budget général de l'Etat par les structures compétentes pour en assurer la cohérence macro-économique ;

- de projection des comptes nationaux, de la balance des paiements, du tableau des opérations financières de l'Etat, des programmes d'investissements publics et de la situation monétaire intégrée.

**Article 9.-** Les structures mentionnées à l'article 4 doivent transmettre au comité, les travaux à elles expressément assignés ou relevant de leurs attributions en vue de la réalisation des objectifs du comité.

**Article 10.-** Le comité PIB-TOFE tirera les ressources nécessaires à son fonctionnement des soutiens financiers du projet d'Appui à la gestion de l'économie (PAGE).

..I...

A la clôture dudit projet, le fonctionnement du comité sera assuré par les ressources d'autres projets de renforcement institutionnel ou le cas échéant, du budget national.

**Article 11.-** Le comité PIB-TOFE peut faire appel à toutes personnes ou structures susceptibles de contribuer à la réalisation de ses objectifs.

**Article 12.-** Le présent décret, qui prend effet pour compter de sa date de signature sera publié au Journal officiel.

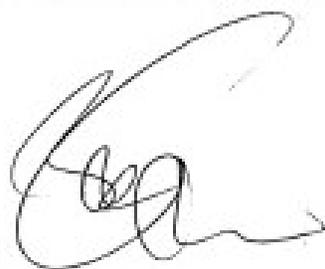
Fait à Cotonou, le 04 Mai 1999

Par le Président de la République,  
Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement,



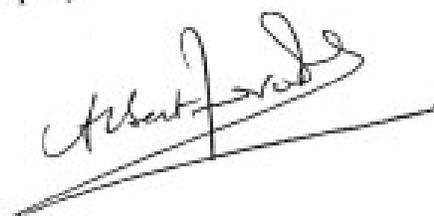
**Mathieu KEREKOU.-**

Le ministre des Finances,



**Abdoulaye BIO-TCHANE.-**

Le ministre du Plan, de la restructuration  
économique et de la promotion de  
l'emploi,



**Albert TEVOEDJRE.-**

**AMPLIATIONS :** PR 6 AN 4 CS 2 CC 2 CES 2 HAAC 2 MF 4 MPREPE 4  
AUTRES MINISTERES 16 SGG 4 DGBM-DCF-DGTCPC-DGID-DGDDI 5 BN-  
DAN-DLC 3 GCONB-DCCT-INSAE 3 BCP-CSM-IGAA 3 UNB-ENA-FASJEP  
3 INTERESSES 14 JO 1.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.  
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.  
This page will not be added after purchasing Win2PDF.