

Programme FED de l'Union Européenne
Pour le Bénin

Evaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability)

Contract N° 2007/138517
(FWC BENEFC Lot n° 11)

Septembre 2007

Elaboré par Ali Achour, Sandrine Brignonen et Michel Zounon



Projet financé par
l'Union Européenne



Projet mis en oeuvre par SOFRECO
(Membre du consortium mené par ECORYS)

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du consortium avec SOFRECO en tant que chef de file et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES	1
AVANT PROPOS.....	3
RESUME DE L'EVALUATION.....	4
1. INTRODUCTION.....	11
2. DONNEES GENERALES SUR LE PAYS	13
2.1 Description de la Situation Economique du Pays	13
2.1.1 <i>Le contexte national</i>	<i>13</i>
2.1.2 <i>Le Programme global de réforme</i>	<i>14</i>
2.1.3 <i>La logique des réformes du système de gestion des finances publiques..</i>	<i>14</i>
2.2 Description des objectifs budgétaires	15
2.2.1 <i>Performances budgétaires.....</i>	<i>15</i>
2.2.2 <i>Allocation des ressources.....</i>	<i>15</i>
2.3 DESCRIPTION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	17
2.3.1 <i>Le cadre juridique.....</i>	<i>17</i>
2.3.2 <i>Le cadre institutionnel.....</i>	<i>19</i>
2.3.3 <i>Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques.....</i>	<i>21</i>
3. ÉVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DES SYSTEMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES 23	23
3.1 Crédibilité du budget.....	23
3.2 Exhaustivité et transparence	28
3.2.1 <i>Classification du budget.....</i>	<i>28</i>
3.2.2 <i>Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire</i>	<i>29</i>
3.2.3 <i>Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale....</i>	<i>31</i>
3.2.4 <i>Transparence des relations budgétaires intergouvernementales.....</i>	<i>33</i>
3.2.5 <i>Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public</i>	<i>38</i>
3.2.6 <i>Accès du public aux principales informations budgétaires</i>	<i>40</i>
3.3 Budgétisation fondée sur les politiques nationales.....	41
3.3.1 <i>Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget</i>	<i>41</i>
3.3.2 <i>Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques</i>	<i>44</i>
3.4 Prévisibilité et Contrôle de l'exécution du Budget.....	47
3.4.1 <i>Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables.</i>	<i>47</i>
3.4.2 <i>Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane</i>	<i>49</i>
3.4.3 <i>Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières.....</i>	<i>51</i>

3.4.4.	<i>Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses.....</i>	52
3.4.5	<i>Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties</i>	54
3.4.6	<i>Capacité des contrôles des états de paie</i>	56
3.4.7	<i>Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics.....</i>	58
3.4.8	<i>Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales.....</i>	61
3.4.9	<i>Efficacité du système de vérification interne</i>	64
3.5	Comptabilité, Enregistrement de l'Information et Rapports Financiers.....	66
3.5.1	<i>Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes.....</i>	66
3.5.2	<i>Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires.....</i>	68
3.5.3	<i>Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année</i>	68
3.5.4	<i>Qualité et respect des délais des états financiers annuels.....</i>	70
3.6	Surveillance et Vérification Externes	71
3.6.1	<i>Etendue, nature et suivi de la vérification externe.....</i>	71
3.6.2	<i>Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif.....</i>	73
3.6.3	<i>Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif.....</i>	74
3.7	Pratiques des Bailleurs de Fonds.....	75
3.7.1	<i>Prévisibilité de l'appui budgétaire direct.....</i>	75
3.7.2	<i>Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et de l'aide programme et l'établissement de rapports y afférents.....</i>	76
3.7.3	<i>Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.....</i>	77
4.	LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE LA REFORME	78
4.1	Les réformes récentes en cours	78
4.2	Facteurs Institutionnels Contribuant à la Planification et l'Exécution des Réformes	78
4.2.1	<i>Mobilisation des responsables et appropriation des réformes.....</i>	79
4.2.2	<i>Besoin de surmonter les faiblesses de capacité de mise en œuvre</i>	80
4.2.3	<i>Coordination et conduite des réformes</i>	80
	ANNEXE A – NOTE GLOBALE.....	81
	ANNEXE B – EXPLICATION DES NOTES	82
	ANNEXE C – PROGRAMME DE LA MISSION	99
	ANNEXE D LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	101
	ANNEXE E - LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES.....	104
	ANNEXE F - CALCUL DES RATIOS PI-1 ET PI-2	113
	Tab. 1/ Données année 2004	113
	Tab. 2/ Données année 2005	113
	Tab. 3/ Données année 2006	114
	Tab. 4 – Résultats	115

LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ABC-RP	Appui Budgétaire Conjoint à la stratégie de Réduction de la Pauvreté
AFD	Agence Française de Développement
AIB	Acompte sur impôt assis sur les bénéficiaires
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CCIB	Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CDC	Chambres des comptes
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CNE	Commission nationale de l'endettement
CNPB	Conseil National du Patronat du Bénin
CNPE	Comité National de Politique Economique
CNRMP	Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics
COFOG	Classification des fonctions de l'administration
CONAFIL	Commission nationale des Finances locales
CSPRES	Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles
CT	Collectivité territoriale
DAEP	Direction de l'Analyse Economique et de la Prévision
DGAT	Direction Générale de l'Administration Territoriale
DGB	Direction Générale du Budget
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGFP	Direction Générale de la Fonction Publique
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DMRE	Direction de la Mobilisation des Ressources Extérieures
DNMP	Direction Nationale des Marchés Publics
DOI	Direction de l'Organisation et de l'Informatique
DPB	Direction de la Préparation du Budget
DPP	Direction de la Programmation et de la Prospective
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
DRH	Direction des Ressources Humaines
DSAEP	Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques
ETARB	Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire
FNRB	Fonds national de retraite du Bénin
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance
FUR	Fichier unique de référence
GFP	Gestion des finances publiques

GFS	Statistiques des finances publiques
GTZ	Deutsche Gesellschaft Technische Zusammenarbeit
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IFU	Identifiant fiscal unique
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IGSEP	Inspection Générale des Services des Etablissements Publics
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
LORLF	Loi organique relative aux les lois de finances
MDA	Ministères, départements et agences
MDCB	Ministère Délégué Chargé du Budget
MDEF	Ministère du Développement de l'Economie et des Finances
MEPS	Ministère des Enseignements Primaire et Secondaire
OMC	Organisation mondiale du commerce
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PNG	Position Nette du Gouvernement
RFD	Receveur départemental des finances
RGF	Recette Générale des Finances
RND	Recette Nationale des Douanes
RNI	Recette Nationale des Impôts
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
TFU	Taxe foncière unique
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
TPU	Taxe professionnelle unique
PTF	Partenaire technique et financier
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

AVANT PROPOS

La mission remercie l'ensemble des autorités du Bénin, particulièrement Monsieur DOSSOU, Directeur de cabinet du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances et ses principaux collaborateurs et responsables de structures, pour les facilités accordées dans l'organisation de la mission, la collecte et l'analyse des informations. Elle remercie aussi les autorités et les responsables d'institutions qu'elle a rencontrés, pour l'accueil et la disponibilité qu'ils ont manifesté à son égard.

La Mission remercie enfin les représentants des partenaires techniques et financiers qui ont apporté leur soutien. En particulier, elle exprime sa gratitude à l'adresse de Madame Elisabeth FERET, Ambassadeur Chef de Délégation de l'Union européenne, qui a reçu les consultants au début et à la fin de leur mission, et les a utilement conseillés.

.

RESUME DE L'ÉVALUATION

(i) Évaluation intégrée de la performance de la GFP

1. Le système de gestion des finances publiques (GFP) du Bénin s'articule autour de la Constitution de décembre 1990, de la loi organique relative aux lois de finances (loi n° 86-021) et du règlement général sur la comptabilité publique (décret n°2001-039). Il s'appuie aussi sur les Directives et règlements de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) dont le Bénin fait partie. Mais certaines d'entre elles, notamment celles relatives au cadre organique sur les lois de finances, n'ont pas encore été transposées dans le droit national.

2. Le cadre légal et réglementaire respecte le principe de la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) et les attributions des institutions sont claires. Le cadre légal de la GFP est sous-tendu par une série établie de procédures de contrôle des dépenses couvrant la masse salariale, les dépenses non salariales et les marchés publics. Il inclut également des institutions et des procédures de vérification internes et externes. Il n'existe cependant pas de calendrier formel pour la préparation du Budget ou de la Loi de règlement, ainsi que pour les délais de préparation et d'adoption de cette dernière.

3. Une importante réforme du système est en cours de réalisation. Elle vise l'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats. Elle comprend la mise en place de budgets programmes, la définition de règles et procédures relatives à leur préparation, leur mise en œuvre et leur contrôle. En 2007, tous les ministères et institutions relevant du Budget de l'Etat ont préparé des budgets programmes.

4. L'annexe A de ce rapport présente les notes attribuées aux 31 indicateurs du système d'évaluation PEFA. L'examen de la situation actuelle du système GFP à la lumière des six objectifs fondamentaux du PEFA aboutit aux principales conclusions suivantes :

a. Crédibilité du budget :

- Les objectifs en matière de recettes sont réalisés de manière satisfaisante et, globalement, le gouvernement parvient à contenir les dépenses dans les limites imposées par le budget. Toutefois le taux de réalisation de ces dépenses reste significativement en dessous des dotations initiales.
- L'indicateur sur le respect de la répartition initiale montre une modification significative de cette répartition après exécution du budget. Cette situation résulte de l'importance relative des dotations non réparties dans les lois de finances initiales.
- Un important volume d'arriérés de paiement (hors salaires) avait été accumulé et a été entièrement payé en 2007 grâce à un emprunt d'Etat. Cependant en l'absence d'un système de suivi des arriérés conforme aux normes de l'UEMOA, le risque d'une nouvelle accumulation n'est pas totalement écarté.
- Ces indications montrent que le budget est crédible mais que cette crédibilité pourrait être renforcée par une limitation des dotations non réparties et par un meilleur suivi des instances de paiement.

b. Caractère exhaustif et transparence du budget:

- Les classifications budgétaires sont conformes aux normes de l'UEMOA et permettent de décrire l'affectation des ressources de manière claire et détaillée. Cependant les projets de budget comportent des montants significatifs de charges non réparties au niveau global et aussi au niveau du budget de chaque institution.

- La documentation qui accompagne les projets de loi de finances ne comporte pas toutes les données permettant une analyse du budget en rapport avec les données macroéconomiques, la situation financière réelle (niveau d'endettement, disponibilités de trésorerie et les plans mensualisés de trésorerie). Elle n'est pas conforme aux dispositions des Directives de l'UEMOA.
 - Les projets de budget ne sont pas accompagnés de la présentation de toutes les ressources et dépenses publiques exécutées par les administrations autres que l'administration centrale.
 - Certaines ressources de l'administration centrale dont le montant est difficile à évaluer, ne sont pas retracées dans le budget. Cette situation amoindrit la couverture du budget.
 - Les règles en matière de dotation et de répartition des ressources entre les collectivités territoriales sont établies, mais le dispositif manque de transparence en raison des faiblesses en matière de production et de communication des informations. Le suivi et l'encadrement des budgets et des risques financiers des collectivités territoriales (communes), ne sont pas correctement assurés.
 - Il en est de même pour la surveillance budgétaire globale imputable aux autres entités du secteur public.
 - L'accès à l'information budgétaire est difficile. Le volume de la documentation budgétaire et le manque de présentation des données sous forme synthétique ne facilitent pas la diffusion. Le recours par l'administration aux sites Internet n'est pas encore suffisamment pratiqué pour la diffusion des données.
- ***Budgétisation basée sur des politiques publiques :***
- Un effort a été entrepris depuis 2000 pour l'élaboration de budgets de programmes pour chaque ministère, traduisant les politiques sectorielles. Les budgets annuels des ministères (budgets de moyens) sont mis en cohérence avec ces programmes. Cela permet d'inscrire de façon relativement correcte ces budgets dans une perspective pluriannuelle. Toutefois les insuffisances demeurent en raison de la préparation tardive des cadrages macroéconomique et budgétaire globaux et du manque de prévisibilité des appuis financiers extérieurs.
 - Le processus de préparation des budgets programmes associe l'ensemble des services des ministères (administration centrale et services déconcentrés). Une coordination étroite existe entre les services du MDEF et les autres ministères dans le processus de préparation du budget. Cependant la lettre de cadrage qui fixe les plafonds de dépenses pour chaque ministère intervient trop tardivement pour permettre une finalisation de la préparation du budget dans des conditions satisfaisantes.
- ***Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire :***
- Les obligations douanières sont globalement compréhensibles. En revanche, les obligations fiscales des contribuables demeurent opaques : les règles d'imposition sont complexes et souvent imprécises. L'information sur les obligations fiscales et douanières est difficilement accessible. Les agents de l'administration fiscale disposent d'importants pouvoirs discrétionnaires. Des voies et procédures de recours administratifs existent mais ne sont pas usitées.

- Le dispositif d'immatriculation des contribuables présente de sérieuses difficultés. Il repose sur un identifiant inadapté de l'Institut national de la statistique. Un nouveau système a été défini mais n'est pas encore opérationnel. En outre, la procédure de prélèvement à la source de l'impôt sur les revenus et bénéfices alourdit le système.
- La qualité du recouvrement fiscal est amoindrie par l'importance des arriérés de recouvrement, et la subsistance de rétention de recettes par certaines régies de recettes de service au niveau des MDA.
- La Caisse Autonome d'Amortissement assure un suivi de qualité de la dette publique et des engagements de l'Etat. Un dispositif, basé sur une Commission nationale de l'endettement assure la prise en compte institutionnelle de la dette et du risque qui y est associé.
- Un dispositif existe aussi pour la gestion de la trésorerie de l'Etat. Mais ses outils, notamment en matière de prévisions de ressources, ne sont pas développés.
- De grandes difficultés subsistent quant à la maîtrise de la charge salariale en raison de l'absence de systèmes d'enregistrement et de suivi efficaces des effectifs salariés, et des insuffisances en matière de programmation et d'exécution des dépenses salariales.
- Les procédures de contrôle pour les dépenses de matériels sont relativement correctes mais peuvent être encore améliorées par une documentation des procédures d'exécution plus étayée et mieux diffusée. Une meilleure maîtrise peut par ailleurs être obtenue en limitant le recours aux procédures exceptionnelles, qui reste important.
- Le suivi et l'encadrement des marchés publics ont été améliorés depuis la réforme de 2004 qui a renforcé les dispositifs administratifs et de contrôle, notamment par la création de la Commission nationale de régulation des marchés publics. Le système connaît encore des insuffisances telles celles portant sur le rôle des Cellules de passation des marchés publics installées dans les ministères et institutions, ou encore celles relatives à l'information sur les recours. La transposition, en cours, des Directives de l'UEMOA permettrait d'éliminer ces imperfections.
- Il n'existe pas de système d'actualisation des prévisions en cours d'exécution du budget. La mise en place des crédits pour les périodes infra annuelles continue à être réalisée sans les actualisations de prévisions en rapport avec les ressources réellement disponibles. Le système de prévisions mensualisées prévu par la Lettre de notification de crédits du budget 2007 n'est pas encore opérationnel. L'efficacité des contrôles internes est aussi amoindrie par le recours encore excessif, bien que fortement réduit lors des derniers exercices budgétaires, aux procédures de dépenses sans ordonnancement préalable.
- Le dispositif en matière de vérification interne est en cours de renforcement avec la remise en fonction et la restructuration de l'Inspection Générale de l'Etat. Actuellement, seule l'IGF est pleinement opérationnelle et exécute des vérifications conformes aux normes internationales. Ses moyens sont limités comparativement à l'étendue de ses missions et ses recommandations ne sont pas entièrement suivies d'effet.
- **Comptabilité, enregistrement et rapports :**
 - Les opérations de rapprochement des comptes bancaires (à la Banque centrale et dans les banques commerciales) avec les comptabilités des comptables du Trésor, se font régulièrement tous les mois.

- Il n'y a pas de suivi régulier ou ponctuel des ressources reçues par les prestataires de services périphériques de base (centres de santé et écoles primaires).
- La production des états de suivi infra annuel et annuel de l'exécution du budget repose sur les données du système SIGFIP. Ce dernier nécessite une remise en état des dispositifs de vérification automatique et de fiabilisation des enregistrements.
- Les états financiers connaissent des insuffisances en relation avec les dispositifs informatiques utilisés. La comptabilité de l'Etat est tenue simultanément sur deux systèmes (ASTER et WMONEY) mais de manière incomplète et non fiabilisée.
- Les insuffisances liées aux systèmes informatiques empêchent l'élaboration, dans des délais opportuns, des comptes administratifs et de gestion.

- **Examen et audit externes :**
 - Des dispositions constitutionnelles empêchent le développement et l'adaptation des capacités de la Chambre des Comptes à l'étendue des missions qui lui sont assignées en matière de contrôles externes. Ses interventions sont encore limitées en attendant les modifications juridiques déjà prévues.
 - L'Assemblée nationale examine le projet de budget de manière organisée mais dispose de peu de temps et de documentation pour assurer un contrôle efficace sur les politiques et équilibres soumis à son approbation. Son intervention sur l'exécution des budgets est limitée par son manque d'organisation pour l'examen des lois de règlement et par les retards pris dans la préparation de ces lois.

- **Pratiques des Bailleurs de Fonds :**
 - Des efforts ont été entrepris au cours des deux dernières années pour l'amélioration de la coordination des partenaires et l'alignement sur les procédures nationales. Un groupe ABC-PR (appui budgétaire conjoint pour la stratégie de réduction de la pauvreté) a été mis en place. Il ne réunit pour le moment que 4 partenaires. Mais la prévisibilité de l'aide est toujours insuffisante.
 - Les PTFs s'efforcent de respecter les principes de la Déclaration de Paris en matière d'alignement et d'harmonisation. La programmation de leurs appuis projets s'effectue le plus souvent dans le cadre de la préparation des projets de budget.
 - Les PTFs s'alignent aussi sur les procédures nationales en matière de passation des marchés, mais se réfèrent toujours à leurs propres procédures pour les enregistrements comptables et les paiements, les vérifications et le suivi.

- **Conclusion**
 - Depuis l'année 2000, l'amélioration de la gestion des finances publiques a fait l'objet d'efforts soutenus de la part du gouvernement. Ces efforts ont concerné en particulier les budgets de programmes, l'informatisation de la gestion budgétaire et comptable, les processus de passation de marchés publics, et l'amélioration des capacités de contrôles de vérification et d'audits de la dépense publique. Pour ces domaines, les efforts continuent et donnent des résultats encourageants.

- D'autres domaines, par contre méritent une attention plus soutenue et des efforts accrus. Il s'agit notamment des recettes budgétaires (amélioration de l'organisation de la fiscalité), la gestion des personnels de l'Etat et la budgétisation des salaires, le suivi de l'exécution du budget (fonctions de régulation de la dépense et de gestion de la trésorerie), l'encadrement budgétaire et financier des entités publiques autonomes.
- Plus significatif encore, reste la question de la production et de la diffusion de l'information financière et budgétaire. La faiblesse, voire l'absence d'informations régulières et fiables fragilise l'ensemble du système de gestion des finances publiques. Cette situation mérite des efforts beaucoup plus importants et soutenus.

(ii) Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques

5. L'impact des qualités et faiblesses constatées au niveau du système de la GFP sur les objectifs d'une bonne gestion des finances publiques (discipline budgétaire, allocation stratégique, et efficience) est résumé dans le tableau qui suit :

Effets des insuffisances sur les trois objectifs d'une bonne gestion des finances publiques.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
Crédibilité du budget	Le Budget est crédible, malgré les difficultés à maintenir la répartition sectorielle des ressources dans les limites prévues par les lois de finances initiales. Les recettes intérieures sont conformes aux prévisions. Cependant, la crédibilité peut être affectée par les faiblesses du système de suivi des instances de paiement.	L'insuffisant respect des répartitions sectorielles ne favorise pas l'allocation optimale des ressources. Les faiblesses du système de suivi des instances de paiement risquent d'aboutir à l'accumulation d'arriérés de paiements se traduisant par des surcoûts (intégration des risques dans la détermination des prix par les fournisseurs de l'Etat) et des modifications de la structure réelle des dépenses.	La sous-consommation des crédits entraîne un fonctionnement insuffisant des services qui devaient en être destinataires. Parallèlement, la surconsommation génère, un surcroît d'activités non souhaité dans les services bénéficiaires.
Exhaustivité et transparence	Le budget est présenté selon des classifications conformes aux standards internationaux. Il n'est pas accompagné de toutes les informations utiles pour faciliter la compréhension et le contrôle parlementaire. La présentation des budgets programmes des ministères améliore la visibilité à moyen terme. Les informations sur les budgets sont peu accessibles ou peu diffusées au grand public.	La documentation budgétaire permet le contrôle parlementaire et favorise l'allocation stratégique des ressources. Cependant, l'absence de données complètes et fiables sur les Etablissements publics autonomes (EPA) et les collectivités territoriales risque de compromettre les choix stratégiques par une insuffisante prise en compte des complémentarités entre les interventions des administrations centrales, locales et les EPA. Le manque de diffusion de l'information réduit la transparence et la capacité de la société civile à contribuer à déterminer si les ressources sont utilisées conformément aux priorités.	L'absence de mise en cohérence des actions des administrations centrales avec celles des Etablissements publics autonomes et des collectivités territoriales, peut conduire à des gaspillages de ressources. Le manque de transparence affaiblit la capacité de la société civile à optimiser l'utilisation des ressources et à appuyer sur le terrain, les politiques engagées. Le manque de transparence ne permet pas non plus aux communes de contribuer à la mise à disposition effective des moyens aux niveaux des services primaires.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
Budgétisation fondée sur des politiques nationales	<p>Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) établi pour la préparation du Budget et les budgets programmes des ministères contribue à améliorer la prévisibilité et à traduire, dans les budgets annuels, les choix stratégiques nationaux. La préparation du budget s'appuie sur des processus de concertation et d'arbitrage qui participent également à la qualité de la traduction dans les budgets, des politiques arrêtées. Mais ces procédés sont limités par l'absence d'un calendrier précis de préparation, et les décisions tardives des instances supérieures du gouvernement en matière de cadrages budgétaires. La faiblesse des instruments et des capacités de prévisions, et le manque de prévisibilité de l'aide extérieure, concourent aussi à amoindrir la discipline budgétaire.</p>	<p>Le respect des stratégies et politiques nationales à travers l'élaboration de budgets programmes favorise l'allocation stratégique des ressources. Mais les délais de préparation insuffisants peuvent conduire à une traduction partielle des programmes dans les propositions de budgets de moyens.</p>	<p>La perspective pluriannuelle dans l'élaboration des budgets permet d'assurer les équilibres financiers et d'améliorer la faisabilité des programmes. Elle permet d'optimiser l'articulation des actions sur le moyen terme et de prévoir la mise à disposition des ressources au moment opportun.</p>
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	<p>Il n'existe pas de système formel de gestion prévisionnelle de la trésorerie, ce qui limite les capacités de contrôle de l'exécution du budget. Les règles et procédures de contrôle de la dépense salariale ne sont pas bien établies, des écarts importants existent entre les prévisions et les réalisations. Pour les dépenses hors salaires, les règles sont bien établies, mais leur efficacité est amoindrie par le recours fréquent aux procédures exceptionnelles. Les moyens des services de contrôle internes ne sont pas en rapport avec l'étendue de leurs missions.</p>	<p>L'absence de gestion prévisionnelle de la trésorerie peut affecter l'allocation stratégique des ressources en contraignant à des modifications non planifiées de certaines dotations budgétaires. C'est aussi le cas lorsque le recours aux procédures exceptionnelles limite les capacités de contrôle. La faiblesse des capacités d'intervention des services de contrôles internes et des procédures d'attribution des marchés, peut aussi se traduire par des surcoûts, et des actes frauduleux qui modifient la structure réelle des dépenses.</p>	<p>Le manque de prévisibilité des flux de ressources peut favoriser l'émergence de comportements et de pratiques non conformes, chez les gestionnaires, par crainte des risques de blocages de crédits. La faiblesse des contrôles internes peut aussi générer l'émergence de pratiques de corruption et de détournements de ressources.</p>

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique des ressources	Mise à disposition efficiente des services
Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	Les rapprochements des comptes se font régulièrement dans des délais relativement corrects. Mais le suivi de l'exécution du budget en cours d'exercice est rendu difficile par l'absence de systèmes informatiques intégrés, susceptibles de produire des données complètes et fiables dans des délais suffisants. Les données nécessaires au suivi des dotations des services primaires ne sont pas non plus suffisantes et la consolidation des états financiers annuels ne se fait pas actuellement.	Les insuffisances de la comptabilité rendent difficiles la détermination et la maîtrise des coûts des programmes. Ce qui limite les capacités d'allocations optimales des ressources. Le manque d'information sur le suivi de l'exécution du budget peut aussi entraîner des restructurations non planifiées de la répartition des dépenses en fin d'exercice.	Le manque d'information sur l'exécution des budgets ne permet pas la prise de décisions pour des actions correctives au moment opportun. Elle ne permet pas non plus la surveillance et le contrôle de l'utilisation des fonds.
Surveillance et vérification externe	L'activité de la Chambre des comptes est limitée par l'insuffisance de ses moyens et par les retards très importants pris pour l'établissement des comptes des ordonnateurs et des comptables. Le Parlement est organisé pour l'examen et l'adoption du projet de budget, mais pas pour assurer la surveillance sur l'exécution du budget.	La faiblesse des contrôles externes peut conduire à la déresponsabilisation dans l'exécution des politiques arrêtées.	La déresponsabilisation des gestionnaires peut entraîner l'inefficacité des actions et l'échec des politiques.

(iii) Perspectives de planification et de mise en œuvre des réformes

6. La réforme visant la gestion axée sur les résultats est assez avancée. Le passage à la phase d'institutionnalisation de ce mode de gestion nécessitera le renforcement des capacités des structures existantes. Il nécessitera aussi la clarification de la stratégie de mise en œuvre de la réforme en rapport avec les processus d'amélioration et de consolidation des outils de gestion. Dans ce cadre, plusieurs éléments devraient contribuer à l'obtention de meilleurs résultats budgétaires : le renforcement des capacités de contrôle et d'audits internes, le renforcement du suivi externe par la Chambre des comptes et l'Assemblée nationale, l'amélioration du contrôle des dépenses et le développement de l'information pour le traitement et l'enregistrement des transactions.

7. Du point de vue institutionnel, les réformes sont conduites par les hauts fonctionnaires du Ministère du Développement de l'Économie et des Finances. Le renforcement des dispositifs de concertation avec les autres administrations centrales, les services déconcentrés et les collectivités territoriales d'une part, les associations professionnelles et des associations représentatives de la société civile d'autres part, garantirait le succès de la réforme.

1. INTRODUCTION

8. Une mission d'évaluation a séjourné à Cotonou du 20 Mai au 13 Juin 2007 pour réaliser un état des lieux du système de Gestion des Finances Publiques (GFP) Béninois sur la base des indicateurs de haut niveau du «Cadre de Mesure de Performance de la Gestion des Finances Publiques» (PEFA). L'objectif de cet état des lieux est de permettre aux autorités béninoises, et à leurs partenaires techniques et financiers, de disposer d'une référence à partir de laquelle seront mesurés les progrès futurs en matière d'amélioration de la gestion des finances publiques. Il permettra en particulier d'apprécier les résultats à moyen terme de la mise en œuvre des programmes de réformes en cours dans le domaine, en particulier celles prévues dans le « Cadre de Réformes de la Gestion budgétaire axée sur les résultats » adopté par Décret N° 2005-789 du 29 décembre 2005. Ce cadre définit la Stratégie globale du Bénin en matière de finances.

9. La mission a débuté par deux jours de formation sur le PEFA lors de laquelle, la méthode, le contenu du rapport sur la performance du système de gestion des finances publiques - PFM-PR et les indicateurs (28 indicateurs de haut niveau et 3 indicateurs sur les pratiques des bailleurs de fonds), ont été présentées aux représentants des différents ministères et institutions en lien avec les finances publiques.

10. Les séances de travail ont ensuite été organisées avec les principaux responsables du MDEF, le Conseil économique et social, la Caisse autonome d'amortissement, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, les inspections générales d'Etat et des Finances ainsi qu'avec des responsables de certains autres ministères (Education, Santé, Fonction publique, Collectivités locales). La mission a été reçue par Messieurs les Présidents et membres des Commissions Finances et Plan de l'Assemblée Nationale ; et Madame le Préfet de Cotonou. Elle a enfin rencontré des représentants des opérateurs économiques privés.

11. L'analyse documentaire a aussi permis d'approfondir le champ d'investigation et d'apporter les preuves matérielles et pertinentes pour évaluer les indicateurs.

12. Les partenaires techniques et financiers ont de leur côté contribué significativement à l'évaluation. En plus du financement de la mission et de l'atelier de formation, ils ont fourni des informations utiles, soit lors d'une réunion organisée avec les consultants, soit en remettant des documents, soit encore en répondant au questionnaire qui leur a été remis par la mission, questionnaire relatif à leurs pratiques en matière d'appui financier.

13. Une version provisoire du rapport a été transmise par les consultants le 3 juillet 2007. Cette version a fait l'objet d'observations, remarques et suggestions de la part des différents services nationaux, de partenaires techniques et financiers, ainsi que du secrétariat du PEFA. Les consultants ont consolidé les observations et les réponses qui leur ont été faites dans un document complétant le rapport. Ce dernier a été transmis au gouvernement et aux partenaires le 14 août. Le rapport définitif a été élaboré après une dernière réunion tenue le 17 septembre à Cotonou, réunion au cours de laquelle une discussion finale s'est tenue entre l'administration, les partenaires au développement et les consultants.

14. L'évaluation est centrée sur les pratiques en matière de gestion des finances publiques de l'année en cours (2007) et, pour l'analyse des données, sur les trois exercices précédents (2004 à 2006). Elle se traduit par une notation des indicateurs selon la méthodologie et les barèmes décrits dans le manuel diffusé par le secrétariat du PEFA en juin 2005. Le présent aide-mémoire résume les résultats et analyses des notations données aux indicateurs présentés dans les annexes A et B.

15. L'évaluation de la GFP a concerné toutes les ressources et dépenses du gouvernement central et des institutions chargées de leur gestion. Sont donc concernés par l'étude : les administrations centrales des ministères et institutions et leurs services déconcentrés au niveau régional. Pour certains indicateurs, l'étude a été élargie aux collectivités territoriales et aux établissements et offices publics à caractère administratif.

2. DONNEES GENERALES SUR LE PAYS

2.1 Description de la Situation Economique du Pays

2.1.1 *Le contexte national*¹

16. Pays de forme allongée en latitude, situé en Afrique de l'Ouest, le Bénin s'étend sur une superficie de 114 763 km². La population est estimée à 7,6 millions de personnes avec un taux de croissance annuelle de 3 % en 2006. La majorité des béninois (60%) vit en milieu rural.

17. Le Bénin fait partie des pays à faibles revenus. En 2006, le Produit Intérieur Brut nominal par habitant est estimé à 327 000 FCFA. Le taux de croissance par tête se relève à 1,5 % après des résultats médiocres les trois années précédentes. L'incidence et la profondeur de la pauvreté monétaire se seraient ainsi accrues entre 2002 et 2006, avec un écart plus marqué en milieu rural. Au rythme actuel, l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2015 semble compromise².

18. En 2005, la production des secteurs de l'agriculture, l'élevage, la sylviculture et de la pêche, représente 32% du PIB. Le secteur du coton contribue à lui seul, à 10% de la plus value totale, emploie 350 000 personnes et touchent environ 40% de la population béninoise. Outre l'impact conjoncturel négatif des retards de paiements des acteurs de la filière en 2005, la production de coton, et de ce fait, un pan important de l'économie béninoise, reste structurellement fortement dépendante des aléas climatiques. Le reste de la production provient des industries manufacturières, du BTP, de l'électricité, de l'eau et du gaz (18% du PIB), et des services (50% du PIB)³.

19. En 2005, poursuivant une tendance baissière enregistrée depuis 2002, le taux de croissance réel du PIB s'est établi 2,9 %, et l'inflation est grimpée à 5,6 %, dépassant largement la norme de convergence de l'UEMOA. La flambée des prix s'explique par deux phénomènes : la crise alimentaire au Niger a poussé les prix des produits vivriers au Bénin à la hausse et dans le même temps le prix du pétrole s'est envolé sur la scène internationale. La contre performance en matière de croissance en 2005 reflète le déclin du niveau d'activité du secteur primaire, en particulier le coton, contrecarré partiellement, par l'amélioration des échanges commerciaux avec son principal partenaire d'affaires, le Nigeria et la reprise des activités du port de Cotonou, qui ont stimulé le commerce et le transport. Le Bénin joue ainsi sur ses principaux atouts à l'exportation que sont le coton et les textiles (93 milliards de FCFA), et le pays peut également table sur certaines activités de réexportation à destination du Nigeria et des pays voisins. Cette politique économique basée sur les échanges avec l'extérieur, pérennise cependant la vulnérabilité du pays aux chocs exogènes, par exemple, en 2005 la chute des prix mondiaux du coton aura participé au déficit important de la balance courante.

¹ L'essentiel des données provient du Mémoire de politiques économiques et financières pour 2006 et 2007, du 29 octobre 2006

² Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté, avril 2007

³ 2006, article IV consultation, novembre 2006

20. Inversant la tendance au déclin de la croissance entre 2003 et 2005, les performances macroéconomiques 2006 ont été particulièrement satisfaisantes avec un taux estimé du PIB réel à 4,1 %. Cette tendance devrait se poursuivre les années à venir. Cependant l'inflation à fin d'année aurait été particulièrement élevée en 2006 à 5,3 %⁴.

21. Le Bénin a bénéficié en 2003 de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTTE) permettant un allègement de la dette de 265 millions US\$ et en janvier 2006, de l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) de 1 112 millions US\$. Les allègements de dette sont affectés en priorité aux secteurs sociaux et aux infrastructures.

2.1.2 *Le Programme global de réforme*

22. L'agenda du développement du Bénin est basé sur la mise en œuvre d'une Stratégie de Réduction de la Pauvreté SRP (2003-2005) organisée autour de quatre priorités : (i) renforcement du cadre macroéconomique à moyen terme, (ii) développement du capital humain et gestion de l'environnement, (iii) gestion des solidarités et renforcement des capacités des pauvres à participer au processus de décision et de production, (iiii) renforcement de la bonne gouvernance et des capacités institutionnelles. Au sein du dernier axe d'intervention, la consolidation des finances publiques constitue un élément clef. Outre cette composante, le gouvernement béninois a initié une série de réformes favorisant la transparence dans la gestion des finances publiques

23. Prenant en compte les insuffisances de la stratégie SRP, notamment celles relatives au développement des facteurs de croissance économique, la Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) constitue une seconde génération de stratégie pour la période triennale 2007-2009. Un de ses cinq axes⁵ concerne la promotion de la bonne gouvernance et reprend les objectifs d'amélioration de la gestion des institutions énoncés dans la SRP, à savoir : la gestion axée sur les résultats, la lutte contre la corruption. La SCRP traite en plus de l'amélioration de la gestion économique.

2.1.3 *La logique des réformes du système de gestion des finances publiques*

24. L'accroissement de l'efficacité et de la transparence budgétaire conditionne le succès de la stratégie de réduction de la pauvreté. Les PTF ont toujours été présents aux côtés du gouvernement dans la mise en œuvre, de la SCRP, de la SRP, elle-même précédée d'une ébauche de Stratégie intérimaire pour la réduction de la pauvreté, en 2000. Ils soutiennent le pays dans sa politique de réforme du système de GFP. Ils ont appuyé, depuis la mise en œuvre du SRP, une série d'études sur le fonctionnement du système GFP, analyses concrétisées par des recommandations et des propositions de réformes. La mise en œuvre de certaines d'entre elles a déjà permis des progrès dans la GFP.

25. Les PTF appuient le gouvernement dans les actions issues « du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats », adopté par décret en décembre 2005, et piloté par un comité constitué de l'ensemble des structures de l'Administration impliquées dans la réforme ainsi que de certains PTF. Ce cadre soutient la mise en œuvre de la SRP (2003-2005) et la SCRP (2007-2009) mise en place en avril dernier. Il a identifié 4 axes d'intervention sur l'ensemble du cycle budgétaire, depuis la préparation du budget jusqu'aux contrôles externes.

⁴ Seconde revue /FRPC juin 2007.

⁵ Les quatre autres axes concernent l'accélération de la croissance, le développement des infrastructures, le renforcement du capital humain, le développement équilibré et durable de l'espace national.

Il s'agit : i) de la consolidation et l'approfondissement du système d'élaboration des budgets programmes des ministères et de l'opérationnalisation de la gestion axée sur les résultats ; ii) de la rationalisation et du renforcement de la fonction de contrôle au sein de l'administration publique ; iii) du renforcement des capacités du contrôle externe ; et iv) du renforcement des capacités d'accompagnement de la décentralisation par le Trésor.

2.2 Description des objectifs budgétaires

2.2.1 Performances budgétaires

26. Au cours des trois derniers exercices budgétaires, le taux des recettes budgétaires hors dons rapporté au PIB est resté constant, autour de 16,5 %. Par contre, les dépenses hors charge de la dette ont augmenté lors des trois dernières années de 1,5 point de PIB, ce qui a conduit à une détérioration du solde budgétaire, légèrement aggravée par une baisse des dons extérieurs. Le besoin de financement net est passé de 4,5% du PIB en 2004 à 5,2% de PIB en 2006.

27. Au cours des deux derniers exercices, le niveau de la dette extérieure est restée stable et représente 21% du PIB, elle est constituée à 75 % de dettes multilatérales.

28. Le service de la dette hors allègement a représenté pour l'exercice 2006 1% du PIB⁶. La dette intérieure résulte pour l'essentiel du blocage des effets financiers des avancements statutaires pendant plus d'une dizaine d'années, pour un montant de 216 milliards de Fcfa. Un processus d'apurement de cette dette a été entamé en 2005. Les autres dettes sont constituées essentiellement par des emprunts obligataires qui servent à l'élimination des arriérés de paiements intérieurs consolidés. A titre d'exemple, l'emprunt obligataire lancé en début de l'année 2007 a permis de résorber un montant de 34 milliards d'arriérés de paiements.

Table 2.1: Budget de l'Administration centrale (En % du PIB)⁷

	2004	2005	2006
Recettes totales et dons	19,0	18,6	18,8
Recettes totales	16,4	16,5	16,5
Dons	2,6	2,1	2,3
Dépenses totales et prêts nets	20,1	21,1	21,5
Dépenses hors charges d'intérêts	19,8	20,8	21,3
Charges d'intérêts	0,3	0,3	0,2
Solde budgétaire global (dons inclus)	-1,1	-2,5	-2,7
Solde Primaire (recettes totales moins les dépenses hormis les investissements sur financement extérieur, le paiement des intérêts et le montant net des prêts)	0	-1,4	-0,9
Besoin de Financement (net)	4,5	3,6	5,2

2.2.2 Allocation des ressources

29. Le budget général de l'Etat est élaboré chaque année, en principe sur la base des données provenant de trois sources : (i) les cadrages macro économiques établis par un Comité PIB/TOFE, (ii) la répartition sectorielle des dépenses évaluées en ligne avec le DSRP et (iii) les objectifs déterminés par les politiques de convergence arrêtées dans le cadre de la mise en œuvre de la surveillance multilatérale en vigueur au sein de l'UEMOA.

⁶ Le ratio service de la dette (charge de la dette rapportée aux exportations) est de 6,6% en 2006 (hors initiative MDRI).

⁷ Source : Rapport du FMI du 29 octobre 2006 précédemment cité

30. Le tableau ci-dessous donne l'évolution des principales catégories de dépenses effectives pour les trois derniers exercices (2004 à 2006). Ces évolutions, comparées à une référence déterminée sur la base d'une moyenne des prévisions du DSRP pour les années de 2003 à 2005 montrent que :

- les dépenses courantes ont été supérieures à la prévision du DSRP. C'est le cas en particulier des dépenses hors salaire.
- Les dépenses d'investissement ont, par contre, été inférieures en raison, en particulier, des dépenses d'investissement sur ressources extérieures.
- Le niveau global des dépenses est plus important que prévu (le surplus de dépenses de fonctionnement ayant dépassé le manque de réalisation des investissements).

Tableau 2.2 Evolution des dépenses publiques par grande masse
(En pourcentage du PIB)

	Référence DSRP8	Réal 2004	Réal 2005	Réal 2006
ENSEMBLE DES SECTEURS				
Dépenses courantes	10,9	13,9%	14,9%	14,1%
Masse salariale	4,3	5,5%	5,6%	5,6%
Fonctionnement hors salaire	6,6	8,4%	9,3%	8,5%
Total investissement	8,5	6,1%	6,2%	7,4%
Investissements intérieurs	3,2	2,9%	3,3%	3,5%
Investissements extérieurs	5,4	3,3%	2,9%	4,0%
Total	19,4	20,1%	21,1%	21,5%

31. Concernant l'allocation des dépenses des secteurs prioritaires, le tableau ci-dessous montre qu'elle a été conforme aux prévisions du DSRP.

Tableau 2.3 Evolution des dépenses publiques par grande masse et pour les secteurs prioritaires
(En pourcentage du PIB)

	Référence DSRP	Réal 2004	Réal 2005	Réal 2006
Ministères du secteur éducatif	4,1	4,8%	4,8%	4,9%
Ministère des Travaux Publics et des Transports	2,1	2,2%	1,6%	3,0%
Ministère de la Santé Publique	1,7	2,0%	1,8%	2,0%
Ministère des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique	0,5	0,5%	0,6%	0,9%
Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche	1,5	1,5%	1,4%	1,3%
Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme	1,2	1,4%	1,1%	0,6% ⁹
Ministère de la Justice, de la législation et droits de l'homme	0,2	0,3%	0,3%	0,3% ¹⁰

Source : Documents de stratégie de réduction de la pauvreté au Bénin 2003-2005 et FMI octobre 2006, première revue FRPC

⁸ La colonne référence reprend la moyenne pour les années 2003 à 2005 des prévisions de dépenses en pourcentage du PIB telles que prévues dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP 2003-2005).

⁹ En 2006, le MEHU a été restructuré. Ses attributions en matière d'environnement ont été transférées au ministère de l'environnement et de la protection de la nature.

2.3 DESCRIPTION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

2.3.1 *Le cadre juridique*

32. Le cadre juridique béninois contient les textes qui encadrent généralement la gestion des finances publiques, à savoir: la Constitution et ses dispositions relatives aux finances publiques, la loi organique relative aux lois de finances, les codes concernant notamment les impôts, les douanes et les marchés publics et enfin les actes réglementaires (décrets, arrêtés, circulaires et instructions). Ce corpus de textes couvre le système de gestion des finances des organismes publics: l'Etat, les Collectivités locales et les Etablissements publics nationaux ou locaux.

33. **La Constitution** (loi n°90-032 du 11 décembre 1990) établit la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, définit les matières relevant du domaine de la loi (articles 96, 98 au sujet, entre autres, de la fiscalité, de la monnaie, de la création des établissements publics), les lois de finances incluant les lois de règlement budgétaire (article 99), fixe les principes généraux relatifs au pouvoir d'amendement des députés (article 107), au contenu, au délai de dépôt et à la procédure de vote du projet de loi de finances initiale (article 109), aux circonstances particulières d'établissement du budget par voie d'ordonnance ou d'autorisation de douzièmes provisoires (articles 110 et 111), au règlement des comptes de la Nation avec l'assistance de la Chambre des Comptes de la Cour suprême (articles 112 et 131).

34. **La loi organique relative aux lois de finances** (loi n°86-021 du 26 septembre 1986) définit la loi de finances et les trois catégories de lois de finances¹¹ (articles 1 et 2), édicte les règles applicables à la détermination des ressources et des charges de l'Etat, à la présentation et au vote des projets de loi de finances (articles 3 à 51), aux mesures réglementaires d'exécution des lois de finances (articles 52 à 60). Il est important d'observer que ces dispositions de la Constitution et celles de la loi organique fondent les règles du droit budgétaire. Mais cette loi organique comporte deux limites: (i) elle a été adoptée sous l'empire de la Constitution précédente (par exemple le délai pour le dépôt du projet de loi de finances est avancée dans la constitution actuellement en vigueur) et (ii) elle n'internalise pas encore les dispositions de la directive n° 97-05 de l'UEMOA.

35. **Les autres lois et les ordonnances**. Il s'agit des lois et ordonnances portant codes respectivement des impôts (loi n°64-35 du 31 décembre 1964 et ordonnance n°2/PR/MFAE de mars 1966), des douanes (ordonnance n°54/PR/MFAE du 21 novembre 1966) et des marchés publics (loi n°2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance n°96-04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics), l'ordonnance n°21/PR du 26 avril 1966 remise en vigueur par la loi n° 90-012 du 1^{er} avril 1990 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême incluant la Chambre des comptes, l'ordonnance n°69-5/PR/MF du 13 février 1969 portant statut des comptables publics.

36. **Les décrets**. Les règles régissant la comptabilité publique sont fixées par voie réglementaire: décrets, arrêtés et par suppléance des circulaires ou instructions comportant des dispositions d'ordre réglementaire.

¹¹ Il s'agit des lois de finances, des lois de finances révisées et des lois de règlement.

Les décrets portent sur la nomenclature budgétaire de l'Etat (décret n°1999-458 du 22 septembre 1999), le décret n°2000 -601 du 29 novembre 2000 portant sur la réforme des procédures d'exécution du budget (décret n°2000 -601 du 29 novembre 2000), sur le règlement général de la comptabilité publique (décret n°2001-039 du 15 février 2001), sur les attributions, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de régulation des marchés publics (décret n°2004-562 du 1^{er} octobre 2004), de la Direction nationale des marchés publics (décret n°2004-563 du 1^{er} octobre 2004), des Cellules de passation des marchés publics (décret n°2004-564 du 1^{er} octobre 2004) et sur les seuils de passation des marchés publics et sur la limite de compétence des organes chargés de la passation des marchés publics (décret n°2004-565 du 1^{er} octobre 2004).

37. **Les arrêtés.** Deux arrêtés portant l'un, sur la mise en vigueur du manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques et de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat (arrêté n° 1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997) et l'autre sur l'adoption du plan comptable de l'Etat (arrêté n° 2000/1430 du 29 décembre 2000).

38. **Les circulaires et instructions.** Il s'agit des diverses instructions et circulaires concernant la préparation, l'exécution et le contrôle des lois de finances et du budget général de l'Etat, et comportant des dispositions de portée réglementaire. Il en est ainsi de la circulaire de notification des crédits qui rappelle chaque année les principales dispositions régissant l'exécution et la clôture des opérations du budget général de l'Etat.

39. **En ce qui concerne les Collectivités locales.** Le régime financier des communes est établi par la loi n° 97 -007 du 15 janvier 1999, la nomenclature budgétaire et comptable des communes par arrêté interministériel n°401/MISD/MFE/DC du 18 décembre 2003. Il est utile de signaler que des décrets règlent certaines questions d'ordre financier à savoir: les modalités d'octroi d'avances de trésorerie aux communes, la création de la Commission nationale des finances locales, l'ouverture au budget des communes des crédits pour dépenses éventuelles diverses, les modalités de restitution aux communes des ristournes sur les recettes recouvrées par les institutions centrales, la liste des informations relevant des services de l'Etat indispensables à l'établissement du budget de la commune, les modalités d'emprunts par les communes et de leurs garanties, les modalités de mise en œuvre des interventions financières de la coopération décentralisée.

40. **En ce qui concerne les Etablissements publics.** Ils sont régis par la loi n° 88-005 du 26 avril 1988 relative aux Entreprises publiques et semi-publiques et la loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 relative aux offices à caractère social, culturel et scientifique qui sont gérés comme des établissements publics administratifs. A la date de ce rapport, le portefeuille de l'Etat est composé de:

- 19 Etablissements publics à caractère économique;
- 51 Etablissements publics à caractère administratif.

41. Les administrations centrales et services déconcentrés de l'Etat ont représenté en 2005 un volume global de dépenses (fonctionnement et investissement, hors dette) de près de 550 milliards. Les dépenses des collectivités territoriales (77 communes) ont représenté près de 20 milliards de Fcfa. La mission n'a pas pu évaluer le montant total des budgets des entités publiques autonomes malgré ses investigations auprès des différents services susceptibles de détenir les informations.

Cependant, au vu de leur importance (Caisse nationale de sécurité sociale, centres hospitaliers nationaux et régionaux, offices nationaux et régionaux de promotion agricole, de soutien aux revenus agricoles ou d'appui à la sécurité alimentaire, sécurité routière et aviation civile, recherche géologique et minière, électrification rurale, promotion de l'emploi ...) leur budget dépasse probablement 50 milliards de Fcfa. A titre d'exemple, le budget 2005 de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale s'élève à 29 milliards. Ainsi estimées, ces données montrent que l'administration centrale et les services déconcentrés de l'Etat représenteraient entre 85 et 87% des dépenses publiques, les établissements publics autonomes entre 10 et 12%, les collectivités locales 3%.

2.3.2 *Le cadre institutionnel*

42. Le cadre institutionnel qui couvre le cycle budgétaire allant de l'autorisation au contrôle en passant par l'exécution, est fondé sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

- Le Gouvernement prépare et exécute la loi de finances et le budget général de l'Etat.
- Le Parlement vote la loi de finances initiale, la ou les lois de finances rectificatives ainsi que la loi de règlement définitif du budget.
- La Cour suprême (Chambre des comptes) juge les comptes d'exécution du budget général de l'Etat.

- La hiérarchie des ordonnateurs.

- a) En ce qui concerne les ordonnateurs de l'Etat:

- Niveau central

- . le ministre chargé des finances est ordonnateur principal unique des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor (article 8 du règlement général);
 - . le Directeur Général du Budget du Ministère des finances, les Directeurs des Ressources Financières et du Matériel (DRFM) ou Directeurs de l'Administration (DA) des MDA sont ordonnateurs délégués du ministre chargé des Finances;
 - . les Ministres sont administrateurs des crédits qui sont affectés à leur département (article 9 du règlement général sur la comptabilité publique).

- Niveau déconcentré:

- . le Préfet de département est ordonnateur secondaire du budget général de l'Etat au titre des crédits délégués aux différentes directions départementales des ministères implantées sur le territoire de sa circonscription administrative.
- b) En ce qui concerne les Etablissements publics, les Directeurs de cette catégorie d'organismes publics sont ordonnateurs principaux des recettes et des dépenses de leur établissement.
- c) En ce qui concerne les Collectivités territoriales décentralisées, les maires sont les ordonnateurs principaux des communes. Ils ont la faculté de désigner des ordonnateurs délégués.

- La hiérarchie des comptables publics
 - a) Les comptables de l'Etat sont:
 - . au niveau central: le Receveur Général des Finances (RGF) comptable principal de l'Etat ayant comme comptables secondaires le Receveur National des Impôts et des Domaines, le Receveur National des Douanes, le Receveur de la Dette (CAA), l'Agent Comptable du Fonds Routier;
 - . au niveau déconcentré: les Receveurs Départementaux des Finances (RF) sont comptables secondaires;
 - . au niveau local: les Receveurs-Percepteurs (RP) sont comptables secondaires.
 - b) les Agents comptables des Etablissements publics sont comptables principaux des budgets de ces établissements.
 - c) les Receveurs-Percepteurs sont comptables principaux des budgets des communes.

43. Il est utile de noter que:

- le RGF est également comptable supérieur à la tête du réseau des comptables directs du Trésor (RF et RP);
- les comptables principaux sont tenus de rendre compte de leur gestion à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême;
- la réglementation distingue clairement comptable patent et comptable de fait, comptable deniers et comptable matières, comptable principal et comptable secondaire, comptable supérieur et comptable subordonné, comptable centralisateur et comptable non centralisateur, comptable d'ordre.
- les administrations des Impôts et des Douanes sont habilitées à la fonction de recouvrement des titres de perception émis par les services de leurs réseaux respectifs;
- la responsabilité du comptable public y compris celle des régisseurs est personnelle et pécuniaire.

- Le Contrôle Financier

44. Aux termes des dispositions du décret n° 93-178 du 04 août 1993, le Contrôle financier est chargé du contrôle a priori de la régularité des engagements de dépenses, de la vérification de la régularité des projets de marchés publics, de la préparation d'avis motivés sur les projets de textes à incidence financière.

- Le contrôle de l'exécution du budget général de l'Etat

45. Le contrôle administratif qui est en même temps un contrôle interne à l'Administration publique est exercé ex ante par le Contrôle Financier sur la régularité des engagements de dépenses, ex post par les Inspections Générales des services (Impôts, Douanes et Trésor), les Inspections Générales des Ministères, l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale d'Etat. Il est institué un premier niveau de coordination dévolue à l'IGE du fait de sa position de structure faîtière dans l'organigramme des corps et organes de contrôle, un second niveau de coordination étant assuré par l'IGF et par l'IGSEP qui sont en charge des pôles 1 et 2 créés dans le cadre de la réorganisation des organes de contrôle par décret n°2006-627 du 04 décembre 2006.

46. Le contrôle juridictionnel est du ressort de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême sur les comptes des comptables publics principaux des budgets des organismes publics (Etat, Collectivités locales et Etablissements publics). Elle exerce également un contrôle de performance des budgets de programmes des ministères sectoriels. Enfin, elle est chargée de délivrer la Déclaration générale de conformité ou de non-conformité destinée à éclairer l'Assemblée Nationale à l'occasion de l'examen et du vote du projet de loi de règlement.

47. Le contrôle parlementaire est en principe exercé par le pouvoir législatif en cours d'exécution de la loi de finances et du budget de l'Etat à travers l'examen et le vote du projet de loi de règlement définitif du budget général de l'Etat qui a pour effet de boucler le cycle budgétaire.

48. En avril 2006, le Ministère en charge des Finances a connu une évolution structurelle passant de Ministère des Finances et de l'Economie au Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances puis la restructuration intervenue en juin 2007 a donné naissance à un Ministère du Développement, de l'Economie, de la Prospective et l'Evaluation de l'Action Publique et un Ministère des Finances.

2.3.3 Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques

- La préparation de la loi de finances et du budget de l'Etat

49. En ce qui concerne la préparation du projet de loi de finances incluant le budget général de l'Etat, l'article 50 de la loi organique dispose qu'elle est assurée sous l'autorité du Chef du Gouvernement, par le Ministre chargé des Finances et le Ministre chargé du Plan. De façon pratique, le ministre chargé des Finances conduit les travaux budgétaires en utilisant un cadre organisationnel (Comité PIB/TOFE, conférences budgétaires), un certain nombre d'outils (note d'orientation, lettre de cadrage, compte rendu en Conseil des Ministres) et un processus interactif de conception, de validation et d'approbation. Ce processus couvre la période courant d'avril à septembre chaque année, la date butoir étant fixée à une semaine avant l'ouverture de la session d'octobre (article 109 de la Constitution) pour le dépôt du projet de loi de finances sur le bureau du Parlement.

50. Il convient de noter qu'en 2001 est intervenue une évolution qualitative appuyée par le PERAC (Public Expenditure Reform Adjustment Credit) sur financement IDA et visant à passer progressivement d'une gestion budgétaire basée sur les moyens à une gestion budgétaire axée sur les objectifs et les résultats mesurables par des indicateurs objectivement vérifiables. L'expérience qui avait démarré avec sept ministères pilotes s'est étendue à l'ensemble des ministères et institutions qui préparent ainsi des budgets de programmes au soutien des budgets de moyens. Mais ce sont ces derniers qui font l'objet de vote par le Parlement à la lumière des objectifs fixés dans les programmes.

51. Au Parlement deux commissions (Finances et Echanges, Plan et Equipement) sont chargées de l'étude du projet de loi de finances à travers diverses modalités: travaux internes, travaux de recherche d'informations dans les ministères sectoriels. Les aspects proprement budgétaires sont examinés avec le Ministre chargé des Finances entouré de ses collaborateurs du Budget, des Régies des Impôts et des Douanes, du Trésor, de l'Economie, de la Dette et du Programme des Investissements Publics notamment. Les commissions préparent des rapports qui sont soumis à la plénière de l'Assemblée Nationale qui procède à l'examen final et au vote du projet de la loi de finances suivant les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances et de son règlement intérieur. La loi ainsi votée est promulguée par le Président de la République.

- L'exécution de la loi de finances et du budget

52. Dès la promulgation de la loi de finances, les crédits votés sont notifiés par le ministre chargé des Finances par voie de lettre circulaire aux ministères et institutions. Cette notification vaut ouverture annuelle des crédits qui font ensuite l'objet d'ouverture trimestrielle pour l'ensemble des bénéficiaires dans SIGFIP, de façon automatique et sans autre information du ministère en charge des finances.

53. Le budget ainsi mis en place est exécuté suivant des procédures établies par deux décrets portant respectivement réforme des procédures d'exécution du budget général de l'Etat (décret du 29 novembre 2000) et règlement général sur la comptabilité publique (décret du 15 février 2001) qui est conforme à la directive de l'UEMOA. Ces deux textes consacrent le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable impliquant leurs incompatibilités et fixent les procédures d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat.

3. ÉVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DES SYSTEMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

3.1 Crédibilité du budget

54. La crédibilité, au sens des bonnes pratiques de la gestion des finances publiques (GFP), est évaluée par l'écart entre les prévisions initiales et les réalisations en matière de recettes et dépenses.

55. En l'absence de lois ou de projets de lois de règlement pour les exercices budgétaires considérés (2004 à 2006), les données définitives sur l'exécution des budgets ne sont pas encore établies. Des écarts importants existent encore pour la même donnée selon les documents consultés, ceux-ci ayant tous été fournis par les autorités (TOFE, tableaux provisoires ou rapports synthétiques). Ces documents ne contiennent pas non plus les informations selon le détail exigé pour le calcul des ratios des indicateurs PEFA (répartition, par ministère ou institution, des dépenses hors dette et projets sur financements extérieurs). C'est à partir d'une exploitation directe de la base de données SIGFIP que les données des tableaux 3.1 et 3.2 ci-après ont pu être reconstituées¹².

56. Les résultats montrent des écarts significatifs entre les prévisions des lois de finances initiales et les réalisations effectives. Ces écarts n'ont toutefois dépassé le seuil des 10% qu'en 2006. Leur importance résulte probablement d'une insuffisante maîtrise des prévisions, celles-ci se révélant bien inférieures aux réalisations. L'insuffisante qualité des prévisions concerne en particulier les dépenses de salaires qui sont exécutées en dépassement de crédits et, dans une moindre mesure, les dépenses de biens et services de fonctionnement.

57. L'analyse, par ministère ou institution, des écarts entre les dépenses prévues et les dépenses effectives confirme les difficultés que rencontre l'administration béninoise pour maîtriser les prévisions de dépenses. La mesure de la distorsion entre la répartition des dépenses telle que prévue par la loi de finances initiale et la répartition effective ex post, est donnée dans le tableau 3.2 ci-dessous. Elle est établie conformément à la méthode du PEFA selon les modalités détaillées en annexe F. Les résultats indiquent que la distorsion a été supérieure à 5% pour deux des trois dernières années, mais sans dépasser le seuil des 10%. L'importance relative des charges prévues et non réparties par les lois de finances concourt à ces distorsions. Elles ont représenté entre 15,5 et 19 % des dépenses hors dette et hors projets sur financements extérieurs.

¹² Pour chacun des trois exercices budgétaires, un fichier a été obtenu contenant la situation au 30 mai 2007 pour chaque ligne budgétaire (dotation initiale, dotation corrigée, engagement, ordonnancement, prise en charge, ordre de paiements non régularisé). Ont été considérés comme dépenses effectives les montants engagés des salaires de toutes les institutions (engagés en régularisation) et les dépenses de matériel des services déconcentrés. Pour toutes les autres catégories de dépenses, il a été tenu compte des montants ordonnancés augmentés des montants des ordres de paiement non régularisés.

Tableau 3.1: Comparaison entre les Dépenses prévues par les lois de finances et les Dépenses réelles des exercices 2004 à 2006
Montants en milliards de Francs CFA

	2004	2005	2006
Dépenses primaires approuvées ¹ (Loi de finances initiale)	385,1	393,1	447,1
Dépenses primaires réelles (Lois de Règlement)	347,3	367,5	392,6
Différence entre montants approuvés et réels	37,8	25,6	54,5
Différence entre montants approuvés et réels (en %)	9,8 %	6,5 %	12,2 %
(1) : Dépenses totales hors service de la dette et hors investissements financés sur ressources extérieures. Sources : Budgets votés et exploitation des données SIGFIP.			

Tableau 3.2: Ecarts entre budgets initiaux et dépenses réelles pour les 20 lignes budgétaires les plus importantes au cours des exercices budgétaires 2004 à 2006

	Écart des dépenses totales (PI-1)	Variation des dépenses totales	Variation dépassant l'écart total (PI-2)
2004	9,8 %	18,4 %	8,6 %
2005	6,5 %	11,3 %	4,8 %
2006	12,2 %	19,7 %	7,5 %
* Les données et le calcul sont détaillés dans l'annexe F.			

58. En matière de recettes budgétaires, les réalisations sont globalement proches des prévisions budgétaires pour les deux dernières années. Elles s'en étaient écartées de manière significative en 2004. Le résultat global masque en fait une fragilité du système. Les bordereaux de synthèse édités par la Recette Générale des Finances (Trésor) montrent, pour chacun des trois exercices, une très grande dispersion des taux de recouvrement selon la nature de l'impôt¹³ d'une part, et d'une année à l'autre pour le même impôt, d'autre part. Des insuffisances subsistent quant aux capacités de prévision et de maîtrise de l'assiette fiscale. Elles sont compensées par des efforts de mobilisation des administrations fiscales pour atteindre les objectifs globaux qui leur sont assignés.

¹³ A titre d'exemples, quelques taux de réalisation pour 2006 : Impôts sur les bénéfices des sociétés 75% ; Acompte forfaitaire 210%, Impôts sur bénéfices des personnes physiques 10% ; TVA intérieure 118%, taxe à l'exportation 138%, taxes sur les services 76%...

Tableau 3.3 : Liste des 10 principales recettes budgétaires par ordre d'importance décroissant.

Article	Parag	ligne	Libelle de la nature économique	Prévisions Recettes 2006		Prévisions Recettes 2007	
				Montant	% cumulé	Montant (% cumulé
71	5	12	Taxe sur la valeur ajoutée à l'importation (douanes)	100,1	24,4%	108,4	23,7%
71	7	2	Droits de douane	57,6	38,5%	64,9	38,0%
71	5	11	Taxe sur la valeur ajoutée intérieure	50,6	50,8%	56,4	50,3%
71	2	21	Impôts progressifs sur les traitements et salaires	31,3	58,5%	34,9	57,9%
71	1	11	Impôts sur les bénéfices industriels, commerc. Artisan. et agricoles- Sociétés.	30,0	65,8%	33,0	65,2%
72	5	11	Versement de la part de l'employeur	10,1	68,3%	9,7	67,3%
71	1	12	Acompte forfaitaire B.I.C	10,0	70,7%	11,1	69,7%
71	7	93	Taxes statistiques régime suspensif (importations)	9,1	73,0%	21,4	74,4%
71	7	98	Redevance statistique (importations)	8,5	75,0%	5,0	75,5%
71	1	14	Acompte forfaitaire spécial sur les véhicules d'occasion	7,8	76,9%	8,0	77,2%
71	9	39	Autres recettes fiscales et non fiscales	94,5	100,0%	103,9	100,0%
Total recettes hors dons				409,7		456,7	

* Les montants sont en milliards de Fcfa.

Tableau 3.4 : Comparaisons entre prévisions et réalisations des recettes budgétaires intérieures pour les exercices 2004 à 2006*.
(en milliards de Fcfa)

Année	Prévisions Lois de finances initiales			Réalizations		
	Fiscales	Non fiscales (yc FNRB, CAA et Fds Routier)	Budget Général (Total)	Fiscales	Non fiscales (yc FNRB, CAA et Fds Routier)	Budget Général (Total)
Montants 2004	341,9	40,0	381,9	311,4	40,0	351,4
Montants 2005	348,0	27,1	375,1	342,8	54,4	397,2
Montants 2006	366,7	50,8	417,5	385,7	33,8	419,5
Taux de réalisation 2004				91,1%	100,0%	92,0%
Taux de réalisation 2005				98,5%	200,7%	105,9%
Taux de réalisation 2006				105,2%	66,5%	100,5%
Variation Prévision 2005/réalisation 2004	11,9%	-32,3%	6,7%			
Variation Prévision 2006/réalisation 2005	7,0%	-6,6%	5,1%			

Sources : Lois de Finances pour les prévisions ; Rapports d'exécution du Budget de l'Etat (Direction générale du Budget) pour les réalisations

59. La gestion de la Dette contractuelle est assurée par la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) qui dispose de capacités de gestion suffisantes permettant un suivi optimal et la non-accumulation d'arriérés de paiement tant sur la dette intérieure, qu'extérieure.

60. Le Trésor gère par ailleurs une importante dette salariale résultant du non-paiement, pendant plusieurs années, des augmentations de rémunérations induites par les avancements statutaires de la Fonction publique. Cette dette ne constitue plus un arriéré de paiement dans la mesure où elle a été inventoriée (216 milliards) et fait l'objet d'un traitement spécifique visant son remboursement sur plusieurs années. Elle est assimilable à une dette résultant d'une consolidation d'arriérés de paiements. A l'heure actuelle les agents sont rémunérés selon les grades acquis et les nouveaux reclassements ou les nouveaux recrutements d'agents sont rémunérés dès leur enregistrement dans le fichier de la Solde.

61. Pour le suivi de la dette sur la dépense (dépenses ordonnancées et non encore payées) et des arriérés, le Bénin doit appliquer les directives et règlements de l'UEMOA relatifs au TOFE et aux critères de convergence¹⁴. Dans ce cadre, sont considérées comme arriérés de paiements toutes les dépenses prises en charge au niveau du Trésor (i.e. acceptées en paiement et comptabilisées par le Trésor) et non payées 90 jours après la date de leur ordonnancement. C'est donc au regard de cette définition que seront analysés les arriérés de paiement dans la présente évaluation¹⁵.

62. Une étude réalisée à la fin de l'année 2006 avait évalué les arriérés de paiement sur la dépense intérieure à environ 34 milliards de Fcfa. Ces arriérés ont été apurés grâce à un emprunt obligataire émis en début d'année 2007. C'est donc à la note A que conduit l'évaluation de la première composante de l'indicateur PI-4 (« *Le stock d'arriérés est peu important (il est inférieur à 2 % des dépenses totales)* »¹⁶).

63. Il n'a cependant pas été possible d'établir l'existence, au niveau des services du Trésor, d'un système de suivi des instances de paiements enregistrant la date d'ordonnancement des mandats. Bien que la tenue de la comptabilité du Trésor ait été développée sur un système informatique (ASTER) directement lié à celui de la gestion de la dépense (SIGFIP), le suivi des mandats en instance de paiement est effectué en dehors de ce système. Le Trésor utilise une application spécifique qui ne prend en compte que la date de prise en charge du mandat par le Trésor.

64. Les TOFE établis mensuellement dans le cadre de la FRPC, ou trimestriellement dans le cadre de la surveillance multilatérale de l'UEMOA, ne permettent pas non plus d'assurer une visibilité en matière d'instances de paiements et d'arriérés. Le TOFE FRPC, établi base ordonnancement, comporte au niveau de l'ajustement base caisse une ligne réduction d'arriérés qui ne concerne que les paiements d'arriérés d'exercices antérieurs. De plus, l'ajustement base caisse est biaisé par la ligne « paiement en rapprochement » sur laquelle sont soldées les erreurs et omissions du TOFE. La note C est attribuée à la deuxième composante de l'indicateur PI-4 en raison de l'évaluation des arriérés effectuée en 2006 (« *Les données relatives au stock d'arriérés ont été générées au moins par une action exhaustive et ponctuelle au cours des deux derniers exercices* »¹⁷).

¹⁴ Directives n° 04/98 ; 04/99 et 06/99.

¹⁵ En application des instructions du manuel du PEFA qui précise (page 18 ; Paragraphe2) : « *S'il existe une pratique locale pour évaluer le stock d'arriérés, son contenu et les critères qui en constituent la base doivent être décrits dans le texte. Si une telle pratique n'existe pas, on s'appuiera alors sur les pratiques commerciales admises au plan international, en vertu desquelles une obligation est considérée comme un arriéré de paiement si elle demeure impayée dans les 30 jours suivant la réception par les autorités de la facture/demande de paiement du fournisseur (pour les fournitures ou les services fournis ou les travaux effectués).* »

¹⁶ Manuel du PEFA

¹⁷ Manuel du PEFA

65. Un résumé des indicateurs couvrant la crédibilité du budget est présenté dans la matrice suivante. Globalement, le budget est crédible dans la mesure où le gouvernement s'efforce, et réussit le plus souvent, à maintenir des recettes et des dépenses globales au niveau des prévisions de la loi de finances. Cette crédibilité risque cependant d'être compromise par les insuffisances en matière de capacités de prévisions des ressources et des charges, et par l'absence de capacités de veille en matière d'accumulation d'arriérés de paiements intérieurs.

Indicateur	Note	Explication Résumée
A. CREDIBILITE DU BUDGET		
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Les écarts relatifs entre les réalisations et les prévisions des lois de finances initiales pour les dépenses du budget général de l'Etat (hors dette, investissements financés sur ressources extérieures et Fonds routier) se sont établis à : - 2004: 9,8 % - 2005: 6,5 % - 2006: 12,2 %
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	C	Les variations de la composition réelle du budget (selon la classification administrative) par rapport à celle approuvée par la loi de finances initiale sont les suivantes : - 2004: 8,6 % - 2005: 4,8 % - 2006 : 7,5 % (données et calculs détaillés dans l'annexe F)
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Les taux de réalisation des recettes du Budget général de l'Etat comparées aux prévisions des lois de finances initiales sont de : - 2004 : 92,0 % - 2005 : 105,9 % - 2006 : 100,5 %
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	C+	
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	A	Le Bénin n'accumule pas d'arriérés sur la dette contractuelle (intérieure et extérieure). Les arriérés sur la dépense intérieure hors salaires, ont été inventoriés à fin 2006 et évalués à 34 milliards de Fcfa. Ils ont été apurés au début de 2007 grâce à un emprunt obligataire. Durant la période 1986-2003, les régularisations de salaires résultants des avancements statutaires des agents de l'Etat n'étaient pas faites. Des montants importants de retard de régularisation ont ainsi été accumulés (216 milliards de Fcfa). Cette dette ne constitue plus un arriéré en tant que tel dans la mesure où elle a fait l'objet d'une évaluation et d'un plan d'apurement (arriéré consolidé en dette salariale). Actuellement, il n'y a plus de blocage de régularisation de salaires suite aux avancements statutaires.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	C	<p>Le Bénin applique, dans le cadre de l'UEMOA, les définitions relatives aux arriérés de paiement conformément aux Directives relatives au TOFE (mandats pris en charge par les comptables et non payés 90 jours après leur ordonnancement).</p> <p>Les systèmes d'enregistrement au Trésor ne produisent pas de données sur le profil du stock des mandats non payés par âge et par stade d'exécution. Ils ne permettent pas d'indiquer, pour chaque mandat pris en charge au niveau comptable, au moins la date d'ordonnancement afin de pouvoir déterminer, le cas échéant, les arriérés au sens de la définition UEMOA.</p> <p>Le TOFE trimestriel produit dans le cadre du suivi des politiques de convergence (UEMOA), ou le TOFE mensuel produit dans le cadre de la FRPC, ne comportent pas de données fiables sur les variations d'arriérés.</p> <p>Il n'existe donc pas de système de suivi fiable des arriérés de paiement, mais l'évaluation menée en 1996 permet d'attribuer la note C</p>

3.2 Exhaustivité et transparence

3.2.1 Classification du budget

66. La Classification Budgétaire a été fixée par le Décret 99-1458 de septembre 1999. Elle est adaptée des Directives 04-98 et 04-99 de l'UEMOA ; ces dernières étant elles-mêmes conformes aux GFS86, mais pas au GFS de 2001.

67. En application des directives de l'UEMOA, la nomenclature budgétaire doit permettre au moins la classification par nature des recettes et dépenses, la classification administrative ou par destination et la classification fonctionnelle des dépenses.

68. Les classifications par nature des recettes et dépenses sont définies dans le décret portant classification budgétaire de manière tout à fait conforme aux directives de l'UEMOA. Elles sont codifiées sur au moins quatre positions et distinguent le titre, l'article, le paragraphe et la ligne. La codification de l'article (2 positions) et du Paragraphe (1 position) correspondent aux codifications des comptes principaux et secondaires du Plan Comptable de l'Etat.

69. La classification administrative est, elle aussi, définie en conformité avec les directives de l'UEMOA. Elle correspond à la section (ministère ou institution) et au chapitre qui comprend le secteur d'activité, le type d'unité administrative et un numéro séquentiel (unité administrative ou projet).

70. La classification fonctionnelle, codifiée au niveau du sous chapitre, n'est, par contre, pas conforme à celle définie par l'UEMOA (Tableau B de la directive 04-98) ou par le GFS/COFOG. Elle correspondrait davantage à une classification détaillée par destination. Une confusion semble exister entre la classification administrative représentée par le chapitre, et la classification fonctionnelle qui ne doit pas lui être liée. Le code fonctionnel de la classification budgétaire (sous chapitre) reprend en première position le code secteur d'activité déjà pris dans la classification par destination. Il n'est pas possible d'établir, même à un niveau agrégé une classification des dépenses par fonction. Néanmoins un effort est fait depuis le début des années 2000 pour présenter des budgets programmes. Pour l'exercice 2007, le budget de chaque ministère ou institution (budget de moyens) a été établi en cohérence avec un budget programme.

71. Le décret portant nomenclature budgétaire, a aussi prévu un code géographique agrégé (classification des départements et régions), et une classification des sources de financement mais selon trois modalités seulement. Cette dernière n'est pas utilisée. Il n'existe pas non plus dans la classification utilisée des codes permettant de distinguer les dépenses directement liées à la réduction de la pauvreté.

72. Les imputations budgétaires sont définies conformément à la nomenclature selon un code à au moins 15 caractères retraçant : la section (2 car), le titre (1 car), le chapitre (5 car), le sous-chapitre (5 car), et la nature de la dépense (4 caractères ou plus). Les projets de budget, les budgets votés, les systèmes d'enregistrement et de suivi des recettes et dépenses, ainsi que les comptes administratifs, décrivent les imputations budgétaires au niveau détaillé (15 codes ou plus). Les budgets comportent cependant une part importante de dépenses non réparties¹⁸, ce qui, en pratique, affecte la qualité des classifications budgétaires.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-5. Classification du budget	C	<p>La nomenclature budgétaire officielle, adoptée par décret n°99-1458 de septembre 1999, est conforme aux directives de l'UEMOA pour les classifications par nature des recettes et dépenses et pour les classifications administratives des dépenses.</p> <p>La classification fonctionnelle n'est, par contre, pas conforme aux directives de l'UEMOA ou à certaines normes internationales. Il n'est pas possible d'établir un lien avec au moins les dix principales fonctions du GFS/COFOG. Cependant, tous les budgets de moyens des ministères et institutions sont accompagnés, depuis 2007, de budgets programmes.</p> <p>Les trois principales classifications de la nomenclature budgétaire sont utilisées au niveau le plus fin dans la présentation des projets de budgets et dans l'exécution, le suivi, et la présentation des comptes administratifs.</p>

3.2.2 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

73. Le respect des dispositions de l'article 39 de la LORLF (loi organique sur les lois de finances) ou de l'article 33 de la Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances¹⁹ permettrait de répondre à l'essentiel des critères du PEFA en matière d'exhaustivité de la documentation budgétaire. Seul manquerait le critère relatif aux avoirs financiers.

74. La documentation jointe à la présentation du budget 2007, bien que relativement fournie, n'est pas en total conformité avec la LORLF ou la Directive de l'UEMOA. Il manque notamment les données sur l'encours de la dette, les instances de paiement, les restes à recouvrer et les disponibilités du Trésor.

75. Le Rapport Economique et Financier et le Rapport de présentation fournissent des indications générales sur les équilibres macroéconomiques et financiers projetés sur les exercices futurs ; les mesures fiscales, des résultats de l'exécution des budgets des exercices précédents et en cours.

¹⁸ Pour le budget 2006 les dépenses non réparties par ministère représentent, hors dette, 15,1% du total des dépenses du budget général. Les charges communes des ministères (charges affectées par ministère mais non réparties au sein du ministère) représentent 9,2% du total des dépenses du budget général.

¹⁹ Les listes de documents devant accompagner les projets de lois de finances définies par la LORLF et la Directive sont sensiblement identiques. Les différences entre les deux textes portent essentiellement sur i) les opérations d'investissement financées par les Sociétés d'Etat et les Collectivités Locales (prévu par la LORLF) et ii) les instances de paiement, l'encours et les échéances de la dette, les restes à recouvrer (informations prévues par la Directive, mais pas par la LORLF).

Le projet de budget est aussi accompagné des budgets programmes de tous les ministères et institutions, établis en conformité avec les projets de budgets de moyens. Ces documents ont probablement nécessité une grande mobilisation et d'importants efforts déployés par tous les services en charge de la préparation du budget. Mais cet effort ne semble pas avoir été étendu à la préparation i) des situations de réalisation et de prévisions en matière de ressources financières et de trésorerie, ii) des rapports sur l'ensemble des obligations du Trésor et sur les risques financiers.

76. Le tableau suivant indique l'état de disponibilité dans la documentation budgétaire de 2007 des informations exigibles selon les critères du PEFA.

Informations nécessaires selon les critères PEFA	Présence dans la documentation accompagnant le projet de loi de finances 2007
1. Les hypothèses macroéconomiques, comprenant au moins les estimations de croissance totale, et les taux d'inflation et de change	Oui : Dans le Rapport Economique et Financier préparé par la DGE, et le Rapport de présentation préparé par la DGB.
2. Le déficit budgétaire, défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue	Oui
3. Le financement du déficit, y inclus la description de la composition prévue	Oui : La loi de finance comporte un tableau d'équilibre général dans lequel sont décrits le déficit du budget général (192,2 milliards en 2007) et les sources de financements prévus en distinguant les ressources intérieures des ressources extérieures (aides budgétaires, aides projets, allègements de dettes).
4. Le stock de la dette, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours	Non.
5. Les avoirs financiers, y compris des informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours	Non.
6. L'état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format que la proposition de budget	Non.
7. Le budget de l'exercice en cours (soit la loi de finances rectificative ou le résultat estimé), présenté sous le même format que la proposition de budget.	Non : La loi de finances présente de manière synthétique le tableau des dépenses par ministère et par titre, (prévisions actualisées de l'exercice en cours). Mais la documentation ne comprend pas une présentation actualisée (loi de finances rectificative ou estimations actualisées) des recettes et dépenses détaillées selon les classifications budgétaires.
8. Le résumé des données sur le budget pour les recettes publiques et les dépenses selon les principales rubriques des classifications utilisées (se reporter à l'indicateur PI-5), y compris des données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent	Non.
9. L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assorties des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense	Oui. : les explications sur les impacts des mesures nouvelles en matière fiscale sont données dans le rapport de présentation. Les mesures nouvelles sont décrites de manière globale dans le rapport de présentation ; et de manière détaillée (y compris leur impact) dans les budgets programmes.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	<input type="checkbox"/>	<p>En rapport avec les critères du PEFA, la documentation accompagnant le projet de budget est conforme à quatre critères sur neuf. Elle comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les hypothèses macroéconomiques avec des prévisions en matière de croissance et de taux d'inflation, - l'équilibre général du budget avec le déficit défini conformément aux normes internationales, - le financement du déficit (aides budgétaires, aides projet ou programme), - les explications sur les impacts des mesures nouvelles en matière fiscale présentées dans le rapport de présentation ainsi que les mesures nouvelles dans la présentation des dépenses et leurs impacts dans leurs projets de budgets programmes. <p>Elle ne comprend pas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le stock de la dette, - les avoirs financiers, - l'état de l'exécution de l'exercice précédent (2005), - le résumé des données du budget (recettes et dépenses selon les classifications budgétaires résumées avec une estimation de l'exercice en cours et de l'exercice précédent) - le budget de l'exercice en cours présenté sous le même format que la proposition de budget

3.2.3. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale

77. Le Budget Général de l'État comprend les recettes et dépenses des administrations centrales, des administrations déconcentrées, les budgets annexes (budget du Fonds National des Retraites du Bénin), et les budgets de la CAA et du Fonds routier. Au budget de l'Etat sont annexés les comptes spéciaux du Trésor dont les comptes de prêts et avances.

78. Il existe par ailleurs des opérations extra budgétaires réalisées par des offices à caractère culturel, social ou scientifique²⁰, tels l'organe de sécurité sociale ou les hôpitaux, qui concourent à la politique de l'Etat et disposent d'une autonomie financière. Leurs ressources proviennent de recettes propres, de subventions de l'Etat ou d'organismes d'aide. Les subventions que leur accorde l'Etat sont inscrites au budget, mais la documentation budgétaire ne fait pas état des autres ressources dont disposent ces établissements. Par ailleurs, les rapports de suivi ou de bilan de l'exécution ne font pas non plus état de l'utilisation des ressources de ces organismes, y compris celles relatives aux subventions de l'Etat. Il n'a pas été possible de déterminer ou d'estimer le montant total des budgets de ces organismes, mais il est probable, au vu de leur nombre et de l'étendue de leurs actions, que leurs dépenses dépassent 10% des dépenses globales hors dette et hors projets sur financements extérieurs²¹. L'ensemble de leur budget dépasse probablement 50 milliards de Fcfa. A titre d'exemple le budget 2005 de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale s'élève à 29 milliards.

²⁰ Leur statut est défini par le décret 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique.

²¹ La liste fournie à la mission comporte 53 offices et établissements publics administratifs sous tutelle des ministères (hors Fonds Routier). Il s'agit, en particulier des centres hospitaliers nationaux et régionaux, des centres et offices nationaux et régionaux relevant du ministère de l'agriculture.

79. Aucune liste sur les taxes parafiscales n'est pas annexée au projet de budget conformément aux dispositions de la LORLF ou de la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances. L'importance des produits de ces taxes n'est déterminée ni en prévision ni en réalisation.

80. Les rapports de la Chambre des Comptes sur l'exécution des budgets 2000 et 2001 font état du non-reversement de la totalité des recouvrements de recettes de services dans de nombreux ministères. Les montants retenus alimentent des fonds pour le financement d'opérations extrabudgétaires. Les niveaux de recouvrement, encore relativement bas de certaines taxes et redevances, incitent à penser que ces pratiques subsistent encore. Les responsables des services de contrôles et d'audit rencontrés le confirment.

81. En ce qui concerne les dépenses de projets sur financements extérieurs²², le budget rapporte la quasi-totalité des financements sur prêts. Tous ces projets sont préalablement soumis à l'approbation du comité de suivi de la dette et inscrits au budget. Le suivi de l'exécution financière est assuré de manière complète par la CAA qui produit des rapports trimestriels et des bilans annuels.

82. Le budget couvre aussi, mais de manière moins complète les projets financés sur dons. Des efforts ont été déployés, tant du côté des PTFs, que du côté des ministères techniques, pour respecter les obligations en matière d'inscription des projets dans les budgets nationaux, soit lors de leur préparation, soit en cours d'exercice, selon la procédure des Fonds de concours. Les pratiques tendant à mobiliser des ressources extérieures et exécuter des dépenses d'investissement sans respect des procédures nationales, subsistent mais tendent à décroître. Mais le suivi de l'exécution reste difficile. Les données sur les dépenses effectives sont incomplètes et produites dans des délais qui dépassent parfois l'année²³. Le TOFE de la CS-PRES indique, pour l'année 2006, un montant de décaissement de 27,2 milliards pour une prévision de 56,1 milliards. L'écart important s'explique plus par le manque d'information sur les décaissements effectifs, que par les retards de réalisation de projets.

Indicateur		Explication Résumée
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires	<i>D</i>	<p>Les projets de budget et les rapports sur l'exécution des budgets ne sont pas accompagnés d'informations sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la totalité des recettes et dépenses des établissements publics autonomes (établissements publics à caractère administratif doté de l'autonomie financière). Seules sont connues les subventions qui leur sont accordées par l'Etat. - les montants des recettes recouvrées et non reversées par certaines administrations, et leur utilisation (exemples : taxe touristique, redevances minières, amendes et confiscations, frais d'examens ...). <p>Le montant global de ces recettes et dépenses ne peut être déterminé de manière précise, mais dépasse 10% des dépenses globales du budget de l'Etat</p>

²² Cet indicateur ne traite pas des aides budgétaires.

²³ Le rapport sur la coopération au développement 2004 de la Direction pour la Coopération des ressources extérieures du MDEF est paru en juin 2006

Indicateur		Explication Résumée
(ii) les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financées par les bailleurs de fonds	C	Le budget couvre la totalité des projets financés sur prêts, et la plupart des projets financés sur dons. Lorsque ces ressources sont acquises en cours d'exercice, elles sont inscrites dans le budget selon la procédure des fonds de concours (inscription par arrêté du Ministre chargé du budget et rapporté à l'Assemblée Nationale lors de la présentation de collectifs budgétaires ou de la loi de règlement). Les projets financés sur prêts sont en totalité suivis en exécution par la CAA qui établit régulièrement (trimestriellement et annuellement) des rapports d'exécution. Pour la plupart des projets financés sur dons (plus de 50%), les informations ne sont pas disponibles ou sont transmises aux autorités avec des retards importants.

3.2.4 *Transparence des relations budgétaires intergouvernementales*

83. L'organisation administrative actuelle du Bénin est régie par un ensemble de textes de loi, pris en 1999²⁴. Elle distingue la commune, au nombre de 77, le département (12) la région (6). Seules les communes disposent de statut de Collectivités Territoriales (CT), administrées par des conseils élus. La répartition des compétences entre l'Etat et les communes est déterminée par la loi.

84. La loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 porte régime financier des communes définit les dispositions relatives aux recettes et dépenses des communes, au contenu et modalités de préparation et d'adoption de leur budget, à son suivi et contrôle.

85. Les ressources des communes proviennent :

- de recettes de la fiscalité locale (impôts fonciers, licences, patentes, Taxe Professionnelle Unique (TPU) et Taxe Foncière Unique (TFU), de redevances, de prestations de services et de produit du patrimoine et d'activités,
- de recettes de la fiscalité partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales (TVA sur le cordon douanier, taxe de voirie, redevances sur les substances des carrières, taxe touristique, taxe sur véhicules à moteur...),
- de dotations et subventions de l'Etat aux communes (contribution au fonds de solidarité intercommunale, subvention d'équilibre au budget de fonctionnement des communes, subvention de substitution à la taxe civique, subvention aux charges salariales des collectivités déshéritées),
- dons et legs (dons de la coopération décentralisée).

86. Les recettes de la fiscalité locale sont perçues par les services de l'administration fiscale et doivent être reversées directement aux communes du lieu de perception. L'information sur les recouvrements effectifs n'est cependant pas toujours communiquée par les services de recouvrement, aux communes, ni même aux préfets qui exercent une tutelle sur les communes.

²⁴ Il s'agit de la loi n° 97-028 portant orientation de l'organisation de l'administration territoriale, la loi n° 97-029 portant organisation des communes, la loi n° 98-005 portant organisation des communes à statut particulier (les trois grandes villes du pays : Cotonou, Porto-Novo et Parakou), la loi n° 98-006 portant régime électoral communal et municipal, la loi n° 98-007 portant régime financier des communes.

87. La détermination et la répartition entre les différentes communes des ressources provenant de la fiscalité partagée ou des transferts des autres ressources sont proposées par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL), créée par Décret n°2002-365 du 22/08/2002 et présidée par le Directeur Général de l'administration territoriale du Ministère en charge des collectivités territoriales.

88. Les parts de recettes de la fiscalité partagée revenant aux communes sont déterminées par décret au niveau global, et leurs répartitions par commune sont en principe calculées selon des modalités (clés de répartition) fixées par arrêtés interministériels ou décisions conjointes des ministres chargés des Finances et des Collectivités Locales²⁵. Ces décisions ne sont pas suffisamment communiquées et connues par les responsables des collectivités territoriales. Ces derniers n'ont connaissance que des reversements qui leur sont effectués, mais ignorent les recouvrements et les montants qui leur sont effectivement dus.

89. Les subventions de l'Etat sont inscrites au budget de l'Etat. Leur montant est discuté et proposé par les ministres en charge des CT et des finances. Une fois approuvé par la Loi de Finances, il est notifié au Ministère en charge des CT. Une réunion de la CONAFIL est organisée en début d'année (février) pour valider les propositions de répartition des montants des différents types de subventions et dotations entre les communes. Les règles et clés de répartition sont préalablement fixées et connues des bénéficiaires, mais l'objectivité de certaines est amoindrie par le fait que les seuils ne sont pas actualisés depuis de nombreuses années. Ces règles sont :

- Pour la subvention de substitution à la taxe civique : le même montant est attribué à chaque commune depuis la mise en place de la subvention (1993). La répartition du montant global de la subvention avait été déterminée sur la base des recettes de la taxe civique des anciennes sous-préfectures aujourd'hui des communes sur la période 1987-1992.
- La subvention d'équilibre au budget de fonctionnement des communes. Lors de l'instauration de cette subvention, un seuil minimum de 40 millions avait été défini pour le fonctionnement des communes en 2003. La subvention d'équilibre avait alors été définie pour compléter les ressources des communes qui n'atteignaient pas ce seuil. Pour toutes les années qui ont suivi, les communes ont reçu et reçoivent toujours le même montant de subvention d'équilibre.
- La subvention aux charges salariales des collectivités locales. L'Etat participe à la prise en charge des salaires des agents des collectivités.
- La contribution au fonds de solidarité intercommunale (fonds servant à financer des actions de développement). La règle consacre une répartition des deux tiers de la subvention de manière égale entre les 77 communes. Le tiers restant est réparti entre 67 (communes de droit commun) des 77 communes.

90. Les subventions de l'Etat aux communes représentent moins de 50% des ressources réparties (transferts et fiscalité répartie).

91. Le budget des communes est proposé par le Maire et est voté par le Conseil Communal (article 24 de la loi portant régime financier des communes). Il se compose d'un budget primitif qui doit être adopté au mieux avant le 31 décembre de l'année précédente ou au plus tard le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, et d'un budget supplémentaire qui doit être adopté avant le 1^{er} novembre. Les nomenclatures sont fixées par l'Arrêté interministériel n° 0401 du 18 décembre 2003 portant nomenclature budgétaire et comptable des communes.

²⁵ Le décret n° 2005-370 du 23 juin 2005 fixe les modalités de restitution aux communes des ristournes sur les recettes recouvrées par les institutions centrales.

92. L'exécution du budget est soumise à autorisation préalable du Préfet (autorité de tutelle) qui doit veiller au respect des équilibres financiers, de la prise en charge par le budget proposé des dépenses obligatoires telles que définies par l'article 17 de la loi sur le régime financier des communes. Pour les premiers mois de l'exercice (janvier et février), les communes sont autorisées à mettre en recouvrement les recettes engagées, les dépenses de fonctionnement dans la limite du douzième des crédits autorisés pour l'exercice précédent.

93. Un décret (n°2005-371 du 23 juin 2005) fixe la liste des informations relevant des services de l'Etat et devant être communiquées aux communes pour l'établissement de leur budget au moins deux mois avant le vote de celui-ci, soit avant le 31 octobre. Ces informations sont de deux types :

- celles relatives aux transferts du budget de l'Etat. L'information est communiquée en février, après la tenue de la session de la CONAFIL sur la validation des répartitions des ressources aux communes. Cependant, le montant total de la subvention étant chaque année prévu en hausse, les maires sont autorisés à inscrire dans leur projet de budget le montant qui leur avait été alloué pour l'exercice en cours. L'écart avec le montant définitivement arrêté est ajouté au budget de la commune à l'occasion de l'adoption de son budget supplémentaire;
- celles relevant des services des impôts et du Trésor. Elles portent sur les données budgétaires (détail des recettes et dépenses effectives, restes à recouvrer et restes à payer...) pour les réalisations des trois derniers exercices et les estimations et prévisions des exercices à venir. Ces données ne sont pas toujours disponibles (consolidation des recouvrements au titre de tous les droits et taxes notamment), et communiquées en temps opportun.

Les communes ne peuvent donc pas disposer de toutes les données nécessaires à la préparation du budget primitif avant le début de l'exercice ou même avant le 31 mars, date limite légale pour son adoption.

94. La CONAFIL est chargée de la collecte, du traitement et de la consolidation des données économiques, financières et statistiques sur les collectivités territoriales. Elle est aussi chargée de la production d'un rapport annuel sur la situation financière des communes. La Direction Générale de l'Administration Territoriale, qui assure le secrétariat de la Commission, a entrepris de constituer une base de données sur les budgets et finances des communes. Le système n'est pas encore opérationnel. Les projets de budget, normalement transmis aux préfets, ne sont pas centralisés et consolidés par la DGAT. Il en est de même pour les situations de suivi trimestriel des dépenses engagées que les maires doivent transmettre aux préfets (article 44 du régime financier des communes), ou de l'exécution annuelle des budgets. A fin mai 2007, et pour l'exercice de 2005, la DGAT disposait des comptes administratifs de 70 communes sur les 77 qui doivent lui être transmis. Il est probable, comme le soutiennent les responsables de la DGAT, que certaines communes considèrent que leur autonomie, garantie par la loi, peut être remise en cause par l'encadrement budgétaire et financier qu'exerce l'administration centrale. Mais la difficulté résiderait davantage, comme cela a été confirmé par les responsables rencontrés à la préfecture de Cotonou, dans un déficit de communication entre l'administration centrale d'une part, les préfectures et les communes d'autre part²⁶.

²⁶ Les responsables de la préfecture ont soutenu que le déficit d'information concerne aussi les dépenses des services déconcentrés des ministères. Les directions départementales ne font pas systématiquement rapport au préfet des prévisions et de l'exécution des budgets de leur secteur pour les dépenses concernant les communes placées sous leur tutelle.

95. Les retards dans l'établissement des comptes administratifs des communes sont aussi expliqués par l'insuffisance de l'encadrement technique.

96. Au niveau de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique, un service centralise les informations budgétaires et comptables à partir de données transmises par les receveurs des finances départementaux. Ces informations sont présentées dans un tableau de synthèse des données par commune (un tableau pour les recettes et dépenses par nature, pour le fonctionnement et un tableau pour les investissements). L'information n'est pas exhaustive.

97. Le Partenariat pour le Développement Municipal²⁷ (PDM) effectue aussi un travail de centralisation et de consolidation des données budgétaires des communes. Cette consolidation est produite avec retard (seule celle relative à l'exercice 2004 a pu être communiquée à la mission) et est incomplète (les données relatives à la fiscalité partagée ne sont pas renseignées dans le rapport 2004).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D+	
(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	C	<p>Les ressources des communes proviennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de recettes de la fiscalité locale (impôts fonciers, licences patentes, TPU et TFU), de redevances, de prestations de services et de produit du patrimoine et des activités - de recettes de la fiscalité partagée (TVA sur le cordon douanier, taxe de voirie, redevances sur les substances des carrières, taxe touristique, taxe sur véhicules à moteur...) - de dotations et subventions de l'Etat aux communes (contribution au fonds de solidarité intercommunale, subvention d'équilibre au budget de fonctionnement des communes, subvention de substitution à la taxe civique, subvention aux charges salariales des collectivités déshéritées) - Dons et legs (dons de la coopération décentralisée). <p>Les recettes de la fiscalité locale sont perçues par les services de l'administration fiscale et doivent être reversées directement aux communes du lieu de perception.</p>

²⁷ Organisation internationale qui fédère des associations de maires dans l'objectif de favoriser les politiques de décentralisation, et de renforcer les capacités des municipalités. Le siège de la représentation régionale du PDM pour l'Afrique de l'Ouest et Centrale est à Cotonou.

Indicateur	Note	Explication Résumée
		<p>La CONAFIL (Commission Nationale des Finances Locales) valide, au cours d'une session tenue en février de chaque année, les montants et répartitions de ressources entre toutes les communes. Les parts de recettes de la fiscalité partagée revenant aux communes sont définies par décret au niveau global, et leurs répartitions par communes sont en principe calculées selon des modalités (clés de répartition) fixées par arrêtés interministériels ou décisions conjointes des ministres chargés des Finances et des Collectivités Locales. Mais ces décisions ne sont pas toujours clairement établies. L'information sur les recouvrements effectifs n'est pas transmise aux communes qui ne peuvent vérifier l'exactitude de ce qui leur revient.</p> <p>Les subventions de l'Etat sont inscrites au Budget. Leur répartition par commune est faite selon des règles bien établies et connues par les bénéficiaires. L'objectivité de la répartition de certains transferts est amoindrie par le fait que les seuils ou les bases de calcul des subventions n'ont pas été actualisés depuis de nombreuses années. Les subventions de l'Etat aux communes représentent moins de 50% des ressources réparties (transferts et fiscalité répartie).</p>
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	C	<p>Un décret (n°2005-371 du 23 juin 2005) fixe la liste des informations relevant des services de l'Etat et qui doivent être communiquées aux communes pour l'établissement de leur budget. Ces informations doivent leur être communiquées deux mois avant l'adoption de leur budget, soit avant le 31 octobre. Ces informations sont de deux types :</p> <ul style="list-style-type: none"> - celles relatives aux transferts du budget de l'Etat. L'information n'est pas transmise dans des délais suffisants. La session de la CONAFIL consacrée à la validation des répartitions des ressources ne se tient qu'en février. Cependant, les maires sont autorisés à inscrire dans leur projet de budget le montant qui leur avait été alloué pour l'exercice en cours. L'écart avec le montant définitivement arrêté est ajouté au budget de la commune à l'occasion de l'adoption de son budget supplémentaire, - celles relevant des services des impôts et du Trésor. Elles portent sur les données budgétaires (détail des recettes et dépenses effectives, restes à recouvrer et à payer ...) pour les réalisations des trois derniers exercices et les estimations et prévisions des exercices à venir. Ces données ne sont pas, disponibles (consolidation des recouvrements au titre de tous les droits et taxes notamment), et communiquées en temps opportun.
(iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	D	<p>Il n'existe pas de rapport consolidant et analysant les données budgétaires et comptables des Collectivités Territoriales. Un suivi trimestriel de l'exécution du budget (Recettes et dépenses) est prévu par le MDEF (DGTCP), mais ce suivi n'est pas effectif. Les comptes administratifs des communes doivent être transmis au ministère en charge des Collectivités Territoriales avant le 1^{er} juillet de l'année qui suit celle de l'exercice concerné. Ce délai n'est pas toujours respecté. Pour l'exercice 2005, seules 40 communes avaient transmis leurs comptes administratifs à fin décembre 2006. Ce nombre est passé à 70 à fin mai 2007.</p> <p>La CONAFIL est chargée de la collecte, du traitement et de la consolidation des données économiques, financières et statistiques sur les collectivités territoriales. La DGAT, qui en assure le secrétariat, n'est pas en mesure de répondre à ces prérogatives. Elle ne centralise pas les projets de budget des communes, et les informations trimestrielles communiquées par ces dernières aux préfets. Les comptes administratifs des maires lui sont transmis avec beaucoup de retard. Elle ne les consolide pas selon des</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
		<p>classifications cohérentes avec celles du Budget Général de l'Etat. Un Service des Collectivités Locales de la DGTCP a mis en place en 2006 une procédure de collecte d'informations budgétaires sur les communes. Il consolide ces données dans un tableau de synthèse décrivant les recettes et dépenses par nature à un niveau agrégé (pas de répartitions des recettes selon les catégories, pas de répartition de dépenses par secteur).</p> <p>Le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) effectue aussi un travail de centralisation et de consolidation des données budgétaires des communes. Cette consolidation est produite avec retard (seule celle relative à l'exercice 2004 a pu être communiquée à la mission) et est incomplète.</p>

3.2.5 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

98. Les sources potentielles de risque budgétaire global de l'Etat incluent les opérations :

- des collectivités territoriales (communes) ;
- des établissements à caractère administratif relevant de la loi n°94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des offices à caractère social, culturel et scientifique ;²⁸
- des établissements à caractère industriel et commercial relevant de la loi n°88-005 du 26 avril 1988 portant création organisation et fonctionnement des entreprises publiques et semi-publiques.

99. Une liste des sociétés d'Etat et offices, remise à la mission, comporte 69 établissements dont 12 entreprises à caractère économique et commercial (hors CAA, Fonds routier, entreprises dont l'Etat est actionnaire minoritaire et entreprises interétatiques).

100. Le suivi de la gestion des entreprises et établissements publics est attribué à la Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques (DSAEP). Cette structure est chargée, entre autres missions, (i) d'apprécier l'efficacité de la gestion des entreprises publiques, semi publiques ou entités assimilées ; (ii) de formuler toutes propositions ou recommandations de nature à améliorer leur gestion; (iii) d'instituer un système d'information et de documentation sur la gestion des entreprises²⁹.

101. En principe, les lois relatives aux statuts des entreprises et établissements publics prévoient que les projets de budgets ou les comptes prévisionnels, approuvés par les conseils d'administration de ces entités, doivent être transmis trois mois avant le début de l'exercice concerné au Ministère chargé des Finances. Ce dernier les présente pour approbation en Conseil des Ministres. La DSAEP doit préalablement analyser les projets de budget ou de comptes en rapport avec des critères de faisabilité et de risques financiers. Elle doit établir une note d'analyse et émettre un avis sur chaque projet.

²⁸ Trois institutions autonomes sont dotées de statuts particuliers et ne sont pas traitées dans cette partie. Leurs budgets sont intégrés au Budget général de l'Etat. Il s'agit du Fonds national des retraites (FNRB), de la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) et du Fonds Routier.

²⁹ Arrêté n°98 du 1^{er} mars 2006 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale de l'Economie. La DSAEP est en fait une structure ancienne, disposant des mêmes attributions, mais intégrée à différentes directions générales en fonction des réorganisations des ministères.

102. En pratique, de nombreuses entreprises ou établissements publics ne respectent pas les obligations en matière de transmission d'information sur leur gestion, ce qui ne permet pas à la DSAEP d'assurer ses missions. Elle dispose en effet de très peu d'information, tant sur les projets de budgets et comptes financiers que sur les situations d'exécution. Les responsables de la DSAEP affirment ne détenir des données que pour un tiers des entreprises et établissements publics répertoriés. La DSAEP n'établit pas de rapport d'analyse de risque pour ces entités. Elle a élaboré un document intitulé « Tableau de bord des entreprises publiques » dans lequel sont présentés les résultats financiers (produits, charges, résultats, trésorerie et dettes) pour 21 entreprises et offices publics. La Chambre des Comptes fait aussi état du non-respect par certains établissements et offices publics de leurs obligations en matière de transmission des comptes administratifs (pour les offices) et de gestion (pour tous les établissements publics).

103. Concernant les communes, le suivi des situations financières relève aussi de la CONAFIL. Mais, comme pour le suivi des budgets et comptes administratifs, la DGAT ne parvient pas à centraliser leurs situations financières. La DGTCP, est aussi chargée de la centralisation des comptes de gestion des communes. Le rapport d'activités de l'année 2006 de son service des collectivités locales fait état, au titre des comptes de gestion des 77 communes, de la réception de 75 comptes de gestion de l'exercice 2003, 72 de l'exercice 2004 et 43 de l'exercice 2005. Cette situation a été établie en avril 2007. Tous les comptes de gestion des communes font l'objet, une fois transmis à la DGTCP, d'une mise en état d'examen par la Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat (DCCE). Il n'existe cependant pas de rapport consolidé des états financiers, ni de rapport d'analyse sur la situation financière des communes.

104. La principale contrainte pesant sur la gestion budgétaire des communes résulte des retards dans la mise en place des crédits qui leur sont alloués (transferts) ou dans les reversements de recettes provenant de la fiscalité. La procédure d'affectation des ressources aux communes comprend la validation de la répartition par la CONAFIL, l'engagement et le mandatement des montants à transférer par les ordonnateurs délégués (ministères), la prise en charge des mandats par le Trésor (Receveur Général des Finances), le transfert des ressources vers les Receveurs des Finances des Départements qui à leur tour répartissent les ressources entre les Receveurs percepteurs des communes. Cette procédure ne permet pas aux communes de maîtriser leur trésorerie et l'exécution de leur budget. Elle est d'autant plus contraignante que la mise en place des crédits se faisait par tranches trimestrielles³⁰. Cette situation rend difficile voire inopérant le dispositif prévu en matière de rapport infra annuel sur l'utilisation des fonds par les communes et qui consiste en : i) la transmission par le maire au préfet d'un rapport trimestriel sur l'utilisation des ressources affectées dans les dix jours qui suivent la fin du trimestre ; ii) transmission d'un rapport des structures déconcentrées à leur ministre de tutelle sur l'utilisation des fonds transférés aux communes et iii) transmission du rapport trimestriel des receveurs-percepteurs communaux aux RFD et à la DGTCP.

³⁰ Afin d'alléger cette contrainte, et à la demande du ministre en charge des collectivités territoriales, les crédits de 2007 transférés aux communes sont mis en place en une tranche.

Indicateur		Explication Résumée
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	<p>Le suivi des entreprises et établissements publics autonomes est attribué à la Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques (DSAEP) du MDEF. Ce service doit émettre un avis sur les projets de budget et les états financiers ex-ante avant leur approbation par le Conseil des Ministres.</p> <p>En pratique, les projets de budget sont transmis avec retard et approuvés après le début de l'exercice budgétaire. Cette procédure d'approbation n'est pas respectée par l'ensemble des entreprises. La DSAEP ne dispose pas de la totalité des rapports financiers qui doivent réglementairement lui être transmis (bilans et états financiers, rapports de gestion et rapports d'activités, rapports des commissaires aux comptes). En juin 2007, la DSAEP a reçu les documents concernant 20 établissements au titre de 2004 sur 60 listés dans le tableau de bord.</p> <p>Il n'existe pas de rapport consolidé des ressources et dépenses des entreprises et établissements publics autonomes.</p> <p>Il n'existe pas de suivi infra annuel.</p>
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	C	<p>La Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat vérifie l'ensemble des comptes de gestion des communes. Ces comptes lui sont cependant transmis avec beaucoup de retard. Les administrations (MDEF ou Ministère en charge des collectivités territoriales) n'établissent pas de rapports consolidés sur les budgets et les comptes de gestion des communes.</p> <p>Les textes prévoient la possibilité pour les communes de recourir à des emprunts financiers avec l'accord préalable du Préfet. Ce mode de financement n'est pas encore utilisé. Une étude est en cours de réalisation (par le PDM) pour évaluer la capacité des communes à recourir aux marchés financiers.</p> <p>Le Préfet vérifie l'équilibre budgétaire et un certain type de risque financier (en vérifiant que le paiement des amendes des communes est prévu dans le budget).</p>

3.2.6 Accès du public aux principales informations budgétaires

105. Il n'existe pas de limitations ou de restrictions formelles pour empêcher la diffusion de l'information à caractère économique et financier. Dans la pratique, la diffusion est très limitée car peu organisée. Elle ne fait généralement pas partie des priorités des services en charge de la gestion et du suivi des actions. Les budgets qui lui sont consacrés sont généralement faibles, voire inexistants. Des sites Internet se développent et s'améliorent. Ils donnent accès à des informations d'ordre général sur les missions et l'organisation des services. Mais l'accès à la législation, la réglementation, aux données économiques financières et budgétaires y est insuffisant. Les données sont peu actualisées.

106. En rapport avec les critères du PEFA, l'accès du public aux principales informations budgétaires s'établit comme suit :

Critère PEFA	Respect du critère
i) Les documents de budget annuel : le public peut obtenir un jeu complet de documents par des moyens appropriés au moment de leur présentation au Parlement ;	Non : les documents sont très volumineux et sont produits et déposés juste avant la limite légale à l'Assemblée nationale. Le projet de budget n'est pas disponible sur un site Internet
ii) Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget : les rapports sont régulièrement mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans un délai d'un mois après leur finalisation ;	Non : Les services du ministère des Finances n'établissent pas de rapports infra annuels sur l'exécution du budget. Des situations d'exécution du budget (dépenses) peuvent être éditées à partir du système SIGFIP, mais ne sont pas exhaustives. Elles ne sont pas publiées. Les rapports trimestriels élaborés dans le cadre de la surveillance multilatérale sont trop synthétiques et ne font pas l'objet d'une large diffusion dans les délais (un mois après leur élaboration).
iii) Les états financiers de fin d'exercice : les états financiers sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification des comptes ;	Non : Les comptes administratifs et les comptes de gestion sont produits avec retard (les délais dépassent très souvent l'année), ils ne sont pas mis à la disposition du public après leur vérification (par la DGTCP pour les comptes de gestion).
iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'Etat sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification ;	Non : Il n'y a pas de publication de rapports de vérifications externes. Le dernier rapport de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême porte sur l'exercice 2002 ; il n'est pas publié.
v) L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100 000 dollars environ fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des moyens appropriés ;	Oui : l'attribution de tous les marchés publics passés se fait selon une procédure nationale (appel d'offres ouvert, restreint et pour les marchés de gré à gré, y a-t-il une communication ? et elle est publiée dans la revue hebdomadaire publiée de la Direction Nationale des Marchés Publics.
vi) Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire).	Non : le suivi des ressources n'est pas effectué par les services centraux. Le public n'y a pas accès, même à un niveau décentralisé.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	C	Les informations sur les prévisions, la situation et l'exécution du budget du gouvernement ne sont pas facilement accessibles par le public. Des six critères du PEFA, seul celui relatif à la publication de l'attribution des marchés publics est respecté. La Direction Nationale des Marchés Publics dispose d'une revue hebdomadaire à travers laquelle elle diffuse, en plus des appels d'offres et des avis d'adjudication, des informations d'ordre général et réglementaire.

3.3 Budgétisation fondée sur les politiques nationales

3.3.1 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

107. Au Bénin, l'année budgétaire correspond à l'année calendaire. Le projet de loi de finances doit être déposé par le gouvernement à l'Assemblée Nationale au moins une semaine avant l'ouverture de sa deuxième session ordinaire (article 109 de la Constitution de 1990). Ce délai est plus restrictif que celui prévu par la LORLF de 1986 qui fixait au 31 octobre la date limite du dépôt du projet de loi à l'Assemblée Nationale.

108. Le Budget voté par l'Assemblée Nationale est, conformément à la LORLF de 1986, un budget de moyens. En 2000, le Bénin a engagé un processus visant à l'élaboration de budgets programmes, avec une allocation des ressources fondée sur des objectifs de performances et de résultats. Aujourd'hui, chaque MDA dispose d'un budget programme.

109. Dans la phase actuelle de mise en place de la réforme visant la budgétisation par programme, le processus de préparation du budget suit deux logiques distinctes : la logique des budgets de moyens sur laquelle sera basée la loi de finances, et la logique de budgets de programmes qui servira (et qui sert déjà pour certains ministères) à rendre compte de l'exécution. La conciliation entre ces deux logiques n'est pas aisée et perturbe les échéances habituelles pour chacune des étapes de préparation du budget que sont : i) la préparation des cadrages macroéconomiques et budgétaires, étape qui se termine par la transmission de la circulaire budgétaire (ou lettre de cadrage) ; ii) la préparation des avant-projets de budget par les MDA et, iii) la tenue des conférences budgétaires et l'adoption du projet de budget par le gouvernement.

110. Les travaux relatifs aux cadrages macroéconomiques et budgétaires sont en principe conduits par le comité PIB-TOFE institué par le décret n°99-223 du 4 mai 1999, et présidé par le Ministre en charge de l'Economie et des Finances. Ce comité fonctionne actuellement de manière informelle, sa composition et son fonctionnement n'ayant pas été actualisés et adaptés aux nouvelles organisations des administrations et procédures. En pratique, la préparation des cadrages macroéconomiques et budgétaires est effectuée par la Direction Générale de l'Economie, entre les mois de février et avril. Les cadrages sont validés par le comité PIB-TOFE qui réunit, notamment la DGE, le CS-PRES, les directions générales du Ministère de l'Economie, la CAA, l'INSAE et la BCEAO. Ces travaux servent à la préparation de la Note d'Orientation Stratégique qui sera soumise à l'approbation du Conseil des Ministres, par le Ministre en charge des Finances. Elle présente des projections des grands équilibres macroéconomiques, les axes stratégiques de la politique du gouvernement (stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté), le cadrage budgétaire et les équilibres financiers projetés. Les projections portent sur trois années : l'année dont le budget est en préparation et les deux années qui suivent. Généralement approuvée vers le mois de mai, la note relative au budget 2008, n'est pas encore soumise à l'approbation du Conseil des Ministres, à fin mai 2007.

111. La Note d'Orientation ne fait pas l'objet d'une diffusion aux ministères, les membres du gouvernement en ayant connaissance lors de sa présentation en Conseil des Ministres. Elle ne peut donc être assimilée à une circulaire budgétaire, et ce d'autant plus qu'elle ne contient pas d'analyse sur les stratégies sectorielles ou de données sur les répartitions de ressources par secteur. Seuls les équilibres financiers et budgétaires globaux y sont présentés.

112. Les MDA lancent les travaux de préparation de leur budget sans attendre la note d'orientation. Ils éditent, au second trimestre, des circulaires internes qui fixent les axes de préparation des budgets des services centraux, des services déconcentrés et des services extérieurs ou périphériques. L'accent est mis sur les moyens à proposer, mais les plafonds de dépenses ne sont toujours pas définis à ce stade.

113. La préparation des budgets programmes des MDA se fait en parallèle à ce processus. Elle est animée par des « Cellules de Suivi Evaluation » des budgets programmes placées auprès des Directeurs en charges des finances et de la programmation. Ces cellules sont appuyées par l'Equipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire (ETARB) créée par arrêté en avril 2003 au niveau du MDEF.

114. Pour le budget 2007, la lettre de cadrage proprement dite a été diffusée le 4 Août 2006. Elle rappelle les orientations générales et fixe pour chaque ministère, les plafonds de dépenses par nature (salaires, biens et services, transferts, investissements sur ressources propres et investissement sur ressources extérieures) pour l'exercice à venir et les deux années postérieures. La présentation des projets de budget des ministères doit distinguer les services votés des mesures nouvelles. Mais pour ce qui concerne les salaires, la lettre de cadrage impose de limiter les propositions aux services votés. Les ministères ignorent à ce stade les plafonds autorisés en matière de charges salariales. La lettre de cadrage contient enfin des dispositions relatives à la préparation des budgets programmes. Le délai accordé pour la remise par les ministères de leur budget de moyens et de leur budget programme était en 2006 de 7 jours (échéance du 11 août 2006).

115. En pratique, les conférences budgétaires se tiennent en août sur la base des avant-projets de budget des ministères qui ne disposent pas de suffisamment de temps pour ajuster les prévisions initiales aux plafonds de la lettre de cadrage. Ces plafonds n'ayant pas fait l'objet d'une approbation initiale par le Conseil des Ministres, ils peuvent ne pas revêtir un caractère obligatoire pour les MDA.

116. Le Projet de Budget (budget de moyens), est approuvé par le Conseil des Ministres et est déposé à l'Assemblée Nationale en même temps que tous les budgets programmes des MDA. La date limite de dépôt est généralement respectée³¹. Malgré le délai très court accordé aux députés, l'adoption du projet de loi intervient très souvent avant le début de l'exercice budgétaire. L'année 2006 a été une exception, le budget ayant été adopté avec un léger retard de cinq jours (5 janvier 2006).

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+	
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	<i>D</i>	<p>Il n'existe pas de calendrier formel pour la préparation du projet de budget. Seule l'échéance de dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale est connue car définie par la Constitution de 1990 (une semaine avant l'ouverture de la session parlementaire d'octobre).</p> <p>Le MDEF élabore dans le courant du second trimestre de l'année, une note d'orientation contenant une analyse de l'environnement économique et des perspectives d'évolution des agrégats macroéconomiques et financiers, des orientations stratégiques et des équilibres budgétaires globaux. Cette note d'orientation est présentée à l'approbation du Conseil des Ministres. A fin mai 2007, la note d'orientation pour la préparation du budget 2008 n'est pas encore finalisée et approuvée.</p> <p>A cette date, les ministères techniques ne connaissent pas la date à laquelle les plafonds de dépenses relatives à leur département ministériel leur seront communiqués.</p> <p>Pour la préparation du budget 2007, ces plafonds leur ont été communiqués par lettre du MDEF du 4 août 2006, avec une échéance pour la remise des projets de budget au 11 août.</p>

³¹ En principe, l'échéance légale est celle définie par la Constitution de 1990 (soit une semaine avant l'ouverture en octobre de la session parlementaire ordinaire). Certains de nos interlocuteurs se réfèrent plutôt à l'échéance de la LORLF de 1986 (31 octobre).

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	C	Pour la préparation du budget 2007, les ministères sectoriels ont été informés au second trimestre des perspectives économiques et des cadrages budgétaires et financiers par la Note d'orientation générale présentée en Conseil des ministres et approuvée par ce dernier. La lettre de cadrage budgétaire, transmise au mois d'août, fixe les plafonds de dépenses pour chaque ministère ainsi que les dispositions et orientations pour la préparation de leur projet de budget de moyens et de leur projet de budget programmes. Les plafonds de dépenses inscrits dans cette seconde lettre ne font pas l'objet d'une approbation préalable par le Conseil des ministres. Très peu de temps s'écoule entre la lettre de cadrage et la présentation du projet de budget en Conseil des ministres.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	Pour les trois derniers exercices au moins (2004, 2005 et 2006) et l'exercice courant (2007), l'Assemblée Nationale a adopté la loi de finances dans les délais (avant le début de l'exercice ou tout juste au début pour l'année 2006).

3.3.2 *Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques*

117. Le processus de préparation du budget décrit ci-dessus (indicateur PI-11) distingue les travaux effectués au niveau des services du MDEF de ceux effectués au niveau des services des MDA. Des stratégies pluriannuelles et des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) pour des périodes annuelles glissantes, sont élaborés à chaque niveau.

118. Au MDEF, les perspectives pluriannuelles reposent sur les travaux de la Direction Générale de l'Economie (DGE) et de la Direction Générale des Politiques de Développement (DGPD). La DGE, à travers sa Direction de l'Analyse Economique et de la Prévision, doit établir les projections macroéconomiques, les prévisions financières et les objectifs budgétaires compatibles avec les contraintes économiques. La DGPD doit assurer « l'élaboration et la coordination, des Budgets Programmes et du Programme d'Investissements Publics en phase avec les orientations stratégiques de développement et les stratégies sectorielles »³². La DGE dispose d'un modèle (MOSARE) pour effectuer les cadrages macroéconomiques et les simulations d'impact des mesures de politiques économiques. La DGPD dispose aussi d'un outil similaire (MAPES). La DGE et la DGPD connaissent des problèmes liés à la stabilité des personnels et à l'actualisation des bases de données nécessaires au fonctionnement de leurs modèles de simulation. Ces insuffisances expliquent en partie les retards dans l'établissement des Notes d'Orientation Stratégiques et des Cadres de Dépenses à Moyen Terme utilisés pour les lettres de cadrage budgétaire.

119. Au niveau des MDA, les Budgets programmes sont élaborés chaque année, pour tous les ministères, avec l'appui de la cellule ETARB de la Direction Générale du Budget. Ils portent aussi sur des périodes triennales glissantes, et sont établis en rapport avec les stratégies sectorielles des ministères qui en disposent³³. Des tables permettent de passer des budgets programmes aux budgets de moyens.

³² Extrait de l'article 54 du décret portant organisation du MDEF.

³³ Les ministères dits « PERAC » (de Public Expenditure Reform Adjustment Credit) disposent de stratégies sectorielles.

120. La mise en cohérence des budgets des MDA et du CDMT global du MDEF se fait en principe à travers la lettre de cadrage et au cours des conférences budgétaires. Les liens entre CDMT sectoriels et les budgets annuels des ministères apparaissent à travers : i) la distinction, conformément à la LORLF, entre les services votés et les mesures nouvelles pour le budget de fonctionnement ; ii) la distinction entre les autorisations de programmes et les crédits de paiements annuels pour l'investissement.

121. Les retards des travaux du MDEF dans la préparation du CDMT global, le peu de délai accordé à la préparation des projets de budget ainsi qu'aux conférences budgétaires, amoindrissent la qualité de la mise en cohérence des budgets programmes avec les stratégies sectorielles d'une part et les budgets annuels de moyens d'autre part. La coordination entre les travaux des MDA et ceux des services du MDEF pour la préparation du budget est insuffisante et intervient tardivement, seulement lors des conférences budgétaires.

122. Par ailleurs, le gouvernement béninois prépare des budgets programmes pour chaque ministère qu'il joint au projet de budget de l'Etat. Ces derniers ne sont pas non plus explicitement prévus par le régime financier. Cette pratique permet d'introduire la gestion par objectifs.

123. La gestion de la dette contractuelle intérieure et extérieure est confiée à la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) qui est un organisme à statut particulier sous-tutelle du MDEF. Créée en 1966, son statut a été revu en 1990. Elle assure la gestion des fonds d'emprunts, la gestion du service de la dette et l'émission d'emprunts obligataires. Elle assure aussi le recouvrement des prêts rétrocédés. Elle est administrée par un Conseil de gérance présidée par le Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances.

124. La CAA publie à la fin de chaque trimestre un rapport d'activités contenant les données détaillées sur le service de la dette (intérieure et extérieure), les situations relatives aux allègements et réductions de dette, les nouvelles ressources mobilisées et leur utilisation dans le cadre de l'aide projet ou de l'aide budgétaire, les ratios d'endettement et leur évolution.

125. La CAA assure par ailleurs le secrétariat de la Commission Nationale de l'Endettement. Créée en 2003 et présidée par le Ministre en charge de l'Economie et des Finances, elle se réunit au moins une fois par trimestre pour examiner la situation de l'endettement ainsi qu'à chaque fois que de besoin, pour l'examen d'un projet de convention de financement des programmes du gouvernement. Tous les projets sur prêts sont validés par la CNE.

126. La CAA participe aux travaux du Comité PIB-TOFE pour la préparation des cadrages macroéconomiques et budgétaires.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-12.Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	B+	
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	<i>B</i>	<p>Depuis 2000, une procédure d'élaboration des budgets programmes a été mise en place progressivement dans les ministères. En 2006, pour l'exercice 2007, le projet de budget du gouvernement a été accompagné des budgets programmes de tous les ministères. Les prévisions sur des périodes triennales glissantes sont établies par le MDEF au niveau national, sur la base de simulations des équilibres macroéconomiques et financiers, et des priorités du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Les MDA élaborent aussi, dans le cadre de la préparation des budgets programmes, des prévisions sur des périodes triennales glissantes. Les budgets programmes sont en lien avec les CDMT. Le projet de budget de moyens (première année de la période triennale) est présenté en distinguant les services votés, des mesures nouvelles (fonctionnement), des autorisations de programmes des crédits de paiements (investissements). La note B est attribuée en raison des délais trop courts réservés à la mise en cohérence entre les travaux des MDA et ceux du MDEF.</p>
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	<i>A</i>	<p>Le dernier rapport spécifique sur la soutenabilité de la dette a été produit en 2004. Cependant, la CAA, qui assure la gestion de tous les emprunts de l'Etat (intérieurs et extérieurs), la gestion du service de la dette et les études de viabilité, établit trimestriellement les ratios d'endettement dans son rapport d'activités. Une analyse de soutenabilité est aussi présentée dans le rapport du quatrième trimestre. La Commission Nationale de l'Endettement examine aussi chaque trimestre la situation de l'endettement. Elle examine et décide de tous les recours aux emprunts de l'Etat.</p>
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	<i>B</i>	<p>Les budgets programmes élaborés par les ministères sont généralement basés sur des stratégies sectorielles pluriannuelles. Ces programmes sont traduits dans les budgets annuels et pluriannuels. Ils sont accompagnés d'indicateurs de mesure de performance et de résultats. Ces indicateurs proposés par les ministères, ont fait l'objet d'une approbation dans le cadre d'un travail de l'Observatoire du changement social.</p>
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	<i>B</i>	<p>Le budget programme établit aussi un lien entre les actions d'investissement et le fonctionnement des services. Cependant, les analyses d'impact des investissements sur les charges de fonctionnement ne sont pas systématiques et explicites. D'autre part, l'importance du financement extérieur dans la part des dépenses d'investissement et le manque de prévisibilité quant à ces sources de financement, limitent les capacités d'établir les choix des priorités en matière d'investissements en rapport avec les impacts attendus sur les dépenses de fonctionnement. Les lettres de cadrage budgétaire prescrivent d'établir les liens entre les propositions d'investissements, les stratégies sectorielles et les contraintes du cadre de dépenses à moyen terme.</p>

3.4 Prévisibilité et Contrôle de l'exécution du Budget

3.4.1 *Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables*

127. Les obligations fiscales et douanières sont définies par la Constitution, la Loi Organique sur les Lois de Finances, le Code Général des Impôts et le Code des Douanes, et les lois de Finances.

128. En matière d'obligations douanières, les droits, textes et les procédures qui leur sont liées, sont clairement définis par le Code des Douanes et différents textes à caractère législatif ou réglementaire pris en conformité avec les engagements dans le cadre de traités internationaux OMC, UEMOA, CEDEAO. Ainsi le Tarif douanier appliqué est conforme au Tarif de l'UEMOA et au Système Harmonisé. Pour les marchandises en transit, les textes appliqués sont ceux de la CEDEAO.

129. Par contre, pour ce qui concerne la fiscalité et les obligations non douanières, le système souffre de lacunes liées à la complexité des définitions des droits et modes de recouvrement. L'environnement économique et social du Bénin, marqué notamment par l'importance du secteur informel, et les insuffisances en matière d'organisation et du suivi des contribuables ont conduit à la mise en place de dispositifs complexes, lourds et difficilement maîtrisables. C'est le cas par exemple de l'Acompte sur Impôt assis sur les Bénéfices (AIB) prélevé sur les prestations de services et les transactions commerciales par les services de douanes, et les entreprises publiques ou privées (article 8 de la loi de finances 2006 modifiant l'article 47 du Code des Impôts) pour être reversé aux services des impôts.

130. Les responsables de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ont, par ailleurs, déclaré souhaiter réviser la législation sur les droits d'enregistrement actuellement « complexes et difficiles à comprendre ».

131. La Chambre des Comptes avait relevé, dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances de l'exercice 2000, l'existence de recettes perçues sans base légale par les directions techniques de certains ministères. Ces pratiques subsisteraient encore selon des déclarations recueillies auprès des responsables rencontrés à la Chambre des Comptes, à la Chambre de Commerce et de l'Industrie (CCIB) ou au Conseil National du Patronat (CNPB). Les responsables de ces deux dernières institutions corroborent la complexité et le manque de clarté du dispositif fiscal, ainsi que l'importance du pouvoir discrétionnaire des agents de l'administration fiscale.

132. Les textes de base (Code des Impôts et Code des Douanes) ont subi de très nombreuses modifications depuis leur création (années 1960). Il n'existe cependant pas de document actualisant ces codes sur la base de toutes les modifications qui y ont été portées. La Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects envisage l'élaboration d'un tel document. La DGID a réalisé en 2003 un travail de compilation de toutes les modifications apportées au Code des Impôts, mais n'a pas réécrit les textes. Il n'existe pas non plus de livre de procédures fiscales pour compléter le code des impôts et rassembler l'ensemble des procédures liant l'administration fiscale aux contribuables.

133. En l'absence de ces documents, l'accès des contribuables aux informations sur les obligations fiscales et douanières est limité. Les sites Internet officiels ne contiennent que les Codes généraux non actualisés. Les Directions Générales des douanes et des impôts ne communiquent au public que les dispositions nouvelles importantes. Des initiatives ont été prises ces dernières années pour organiser périodiquement des réunions d'information entre les administrations fiscales et douanières et les représentants d'opérateurs économiques.

134. Des dispositifs de recours existent au niveau des services des douanes et des impôts. Les recours les plus fréquents portent sur les contestations relatives à la Taxe Professionnelle Unique (TPU) ou aux remboursements des acomptes prélevés au titre de l'impôt sur les bénéfices (Impôts) ; ou encore sur la valeur en douanes. Une statistique de la Direction Générale des Impôts indique que sur 246 dossiers de demande de réduction ou de remise en 2006, seulement 56 ont été traités en raison de l'insuffisance de moyens de la structure en charge de ces dossiers (Direction de la législation et du contentieux). A la fin de l'année 2006, le nombre de dossiers en instance pour ce type de recours était de 853. Le traitement des recours en douanes pour les contestations de valeur est plus rapide. La Direction Générale s'appuie sur les services fournis par une société de surveillance (BIVAC) pour disposer d'informations nécessaires.

135. D'une manière générale, les dispositifs de recours sont peu efficaces. Les responsables de la CCIB et du CNPB signalent que les contribuables seraient réticents à engager des procédures de recours en raison de leur inefficacité, et parfois, par crainte d'impositions plus lourdes de mesures non justifiées.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	D+	
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	D	<p>Les droits et taxes sont définis par le Code Général des Impôts, le Code des Douanes, les lois de finances. Il n'existe pas de recueil de textes actualisé après consolidation de toutes les modifications apportées par les lois de finances successives. Il n'existe pas non plus de recueil de procédures fiscales.</p> <p>Les règles relatives aux obligations fiscales et douanières ne sont pas bien établies.</p> <p>Les responsables de la DGID ont fait part de la difficulté de compréhension par les contribuables, de certaines dispositions fiscales telles celles relatives à la législation sur les droits d'enregistrement.</p> <p>Les modalités de calcul et de recouvrement sont complexes et contribuent à accroître le manque de clarté en matière d'obligation fiscale et douanière. Les dispositifs de prélèvement à la source (l'acompte de l'impôt assis sur les bénéfices : AIB) concourent aussi au manque de transparence et à la complexité du système.(exemple article 8 de la loi de finances, gestion 2006)</p> <p>La base légale de certains droits réclamés par certaines administrations et perçus auprès des usagers est difficile à prouver. Ces imprécisions confèrent aux agents des administrations fiscale et douanière, un pouvoir discrétionnaire très important, corroboré par les déclarations des responsables rencontrés au niveau de la chambre de commerce (CCIB) et du patronat béninois (CNPB)</p>
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	C	<p>Les informations relatives à la législation fiscale et douanière sont partiellement diffusées. Les sites Internet des services du MDEF ne donnent pas d'informations actualisées sur la législation fiscale ou douanière.</p> <p>La direction des douanes dispose d'un service de communication, et elle prévoit d'élaborer un recueil consolidé de la législation et de la réglementation douanière. De plus, la direction des douanes organise des rencontres avec les acteurs économiques en coordination avec la chambre de commerce, sur les textes de la réglementation douanière. Pour la première fois, lors de la préparation de la loi de finances 2007, les représentants des acteurs économiques ont été consultés.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	<p>Au niveau de la DGID, un système de recours est prévu, mais la direction de la législation et du contentieux en charge du traitement des dossiers manque de moyens pour assurer un traitement efficace et dans les délais. En 2006, sur 246 dossiers de demandes reçus (pour réduction ou remise d'impôt), seuls 51 dossiers ont été traités, et à fin 2006, le stock de dossier en instance était de 853.</p> <p>Au niveau de la DGD, il n'existe pas de système spécifique d'enregistrement et de suivi des recours (les plaignants adressent un courrier à la DGD, et cela est traité ou non). Les recours sont fréquents pour les contestations des valeurs en douanes. Le traitement est généralement effectué dans des délais rapides, la DGD se référant à une société de vérification (BIVAC).</p> <p>Les représentants de la chambre de commerce et du patronat ont signalé l'inefficacité du traitement des recours auprès des administrations fiscale et douanière ainsi que dans certains cas, la crainte de représailles en réaction à d'éventuels recours.</p>

3.4.2 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

136. La DGID ne dispose pas d'un système d'immatriculation des contribuables. Celui créé en 2006 (Décret n° 2006-201 du 8 mai 2006, portant création d'un numéro d'identifiant fiscal unique et d'un répertoire national des personnes, institutions et associations) n'est pas encore opérationnel.

137. La gestion du fichier de la DGID est basée sur le système d'immatriculation de l'Institut de la statistique INSAE. C'est un identifiant statistique construit sur un système de codification peu efficace et lourd à gérer. Les identifiants des entreprises répertoriées changent en fonction de modifications de variables telles que l'activité ou le code géographique.

138. Les opérateurs économiques doivent s'enregistrer au fichier de l'INSAE et disposer d'un identifiant statistique attribué par cet organisme. En pratique ils peuvent exercer sans être enregistrés à l'INSAE, l'inscription au Registre du Commerce suffit. Ils ne demandent l'attribution de l'identifiant statistique que lorsqu'ils désirent une reconnaissance officielle notamment lorsqu'ils envisagent des transactions avec l'administration ou une fois repérée par l'administration fiscale. Il est à noter enfin que le fichier de l'INSAE n'enregistre que les entreprises. Les personnes physiques ne sont pas enregistrées à l'INSAE. La DGID les répertorie sans identifiant. Le décret n°2006-201 ci-dessus cité a été pris pour corriger cette insuffisance.

139. La lourdeur du système de codification, l'absence de liens formels avec les fichiers de grandes institutions telles que le Registre du Commerce ou la Sécurité Sociale, la limitation du champ du fichier de l'INSAE aux opérateurs économiques, ne peuvent assurer une couverture suffisante des contribuables.

140. Par ailleurs l'INSAE ne réalise pas d'enquêtes ou recensement des entreprises pour actualiser périodiquement son fichier. Il n'utilise pas non plus systématiquement les résultats du recensement annuel (au mois d'octobre) de la DGID.

141. Le système fiscal est déclaratif. Des dispositions légales et réglementaires, prévues par le Code Général des Impôts (article 814) et le Code des Douanes, définissent les sanctions et pénalités pour non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration. Les pénalités sont décidées par les services des administrations fiscales et douanières pour les montants inférieurs à 10 millions de Fcfa. Lorsque le montant dépasse le seuil des 10 millions de FCFA, les pénalités sont décidées par le Ministre des Finances.

142. Les pénalités sont souvent très lourdes. En cas de fraude constatée sur le droit de timbre par exemple, la pénalité est égale à 100 fois le droit dû. Cette lourdeur des sanctions est contreproductive car elle entraîne, soit l'arrêt des activités, soit la reconnaissance par l'administration fiscale de l'impossibilité de l'appliquer. Dans ce cas le montant de la sanction est négocié ou laissé à la discrétion de l'agent de l'administration fiscale.

143. La DGID prépare chaque année un programme de vérification et de contrôle. Ces programmes sont établis selon des critères définis a priori (fréquences de contrôle, résultat déclaré négatif, existence d'arriérés de recouvrement, crédit permanent de TVA et de BIC...). Les rapports de vérification sont centralisés au niveau de la Direction de l'information et des études et soumis à l'approbation du directeur général. La DGID dispose d'une brigade de contrôle et de vérification pour les opérations programmées et d'une brigade spéciale d'intervention pour les contrôles non programmés (brigade d'intervention et de vérifications rapides).

144. La DGID a réorganisé un service des enquêtes commerciales, en 2007. Il réalise des missions de vérifications et d'enquêtes auprès des entreprises sur la base d'un programme établi chaque trimestre. Les rapports de vérification sont établis et transmis à la direction générale pour arbitrage le cas échéant.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+	
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	<p>Le système d'immatriculation du contribuable en cours est basé sur l'identifiant statistique attribué par l'Institut national de la statistique (INSAE). L'identifiant est exigé par l'administration lorsque l'opérateur économique entame des procédures ou des transactions avec elle. L'identifiant statistique est construit sur la base d'un système de codification peu efficace et lourd à gérer (codes significatifs pour l'activité et le lieu d'exercice).</p> <p>Les enregistrements au niveau du fichier INSAE et l'attribution de l'identifiant statistique se font lors de l'enregistrement officiel des opérateurs. Ces derniers peuvent cependant disposer d'autorisation d'exercer des activités (disposent d'une inscription au Registre du commerce) sans être enregistrés à l'INSAE.</p> <p>Le Champ du fichier INSAE est limité aux opérateurs économiques. Il ne couvre pas tous les contribuables.</p> <p>Ces déficiences (système de codification et l'absence de lien avec le fichier du Registre du commerce) entraînent une couverture insuffisante du fichier des entreprises et un suivi difficile des entreprises existantes (modification de l'identifiant lors du changement de certaines de ses caractéristiques).</p> <p>L'INSAE ne fait pas d'enquête ou de recensement des contribuables pour vérifier l'exhaustivité et actualiser périodiquement le fichier.</p> <p>La DGID réalise un recensement annuel (au mois d'octobre), mais l'INSAE n'utilise pas systématiquement les résultats de ce recensement pour actualiser le fichier d'immatriculation statistique.</p> <p>Le recensement de la DGID permet d'identifier les contribuables potentiels.</p> <p>Un identifiant fiscal unique (IFU) a été défini (Décret n° 2006-201 du 8 mai 2006, portant création d'un numéro d'identifiant fiscal unique et d'un répertoire national des personnes, institutions et associations). Il n'est pas encore opérationnel.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	C	Le système fiscal est déclaratif et les dispositions relatives aux pénalités sont définies par le code général des impôts (article 814). Lorsque le montant dépasse le seuil des 10 millions de FCFA, les pénalités sont décidées par le Ministre des Finances. L'efficacité du système est compromise par les montants élevés des pénalités. A titre d'exemple, pour le droit de timbre, la pénalité est égale à cent fois le droit dû. Les responsables de l'administration fiscale déclarent que les cas où le contribuable n'est pas en mesure de payer la pénalité, sont fréquents. Dans ces situations, celle-ci est souvent négociée. Une réforme profonde du système de sanction est nécessaire.
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	B	La DGID dispose d'une brigade de contrôle et de vérification pour les opérations programmées et d'une brigade spéciale d'intervention pour les contrôles non programmés (brigade d'intervention et de vérifications rapides). Elle établit et exécute chaque année un programme de vérification et de contrôle sur la base de critères définis a priori (fréquence, résultat négatif, arriérés de recouvrement, crédit permanent de TVA ...). Les rapports de vérification sont centralisés au niveau de la Direction de l'information et des études et soumis à l'approbation du directeur général. La DGD a réorganisé un service des enquêtes commerciales, en 2007. Il réalise des missions de vérification et d'enquêtes auprès des entreprises sur la base d'un programme établi chaque trimestre. Les rapports de vérification sont établis et transmis à la direction générale pour arbitrage le cas échéant.

3.4.3 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

145. Au niveau de la Direction générale des douanes (DGD), les recouvrements se font soit au comptant (paiement immédiat aux receveurs des douanes), soit sur crédit d'enlèvement avec obligation d'un cautionnement bancaire.

146. Pour ce qui concerne les recettes fiscales relevant de la DGID, les arriérés de recouvrement sont importants. A fin 2006, ils ont atteint 36,2 milliards de Fcfa, soit 9,4% de la totalité des recouvrements de recettes fiscales (Douanes, Impôts et Trésor). Le tableau suivant donne l'évolution et les taux de recouvrement pour les trois derniers exercices budgétaires.

Evolution et taux de recouvrement des arriérés d'impôts (en milliards de Fcfa)

	2004	2005	2006
Arriérés début d'exercice	14,6	22,8	27,5
Arriérés recouverts sur exercices antérieurs	5,6	7,6	5,4
Arriérés restants des exercices antérieurs	9,0	15,2	22,1
Arriérés sur émissions de l'exercice courant	13,8	12,3	14,0
Taux de recouvrement d'arriérés d'exercices antérieurs	38,5%	33,2%	19,6%

Source : Direction Générale des Impôts et des Domaines.

147. Les recettes recouvrées par les services des impôts sont reversées quotidiennement aux receveurs départementaux des finances pour les paiements effectués par chèques. Les recettes en numéraires sont reversées, dès que leur montant atteint un seuil prédéfini (1million de Fcfa) ou par décade lorsque le seuil n'est pas atteint. Les recettes recouvrées par la Direction Générale des Douanes sont reversées par décade quel qu'en soit le mode de paiement ou le montant. En cas de besoin de trésorerie, les receveurs des finances peuvent cependant demander le reversement avant l'échéance décadaire. En principe, la même règle s'applique pour le reversement au Trésor Public des recettes de services recouvrées par les régies des ministères techniques (versements décadaires).

148. A la fin de chaque mois, les services du Trésor effectuent au niveau des perceptions, un rapprochement avec les services des douanes et des impôts et les régies de recettes de services. Ces rapprochements donnent lieu à une note d'accord. Mais ces vérifications ne portent que sur les montants recouverts et perçus par le Trésor. La vérification ne porte pas sur les émissions, les arriérés de recouvrement et l'effectivité du reversement de la totalité des droits recouverts. Un rapprochement similaire mais au niveau national est effectué pour chaque exercice budgétaire entre les services centraux des mêmes institutions. Ce rapprochement global donne aussi lieu à des notes d'accord. Celles-ci sont cependant établies avec beaucoup de retard. Celles concernant les exercices 2005 et 2006 ne sont pas disponibles en juin 2007.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	
(i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au cours de l'exercice donné	<i>D</i>	Le système de crédit d'enlèvement sous caution bancaire empêche l'existence d'arriérés de recouvrement au niveau de la Direction Générale des Douanes. Au niveau de la direction générale des impôts, les arriérés de recouvrement sont importants et représentent à fin 2006 9,4% de la totalité des recettes fiscales. Les taux de recouvrement d'arriérés des exercices antérieurs ont été de 38,5%, 33,2% et 19,6% respectivement pour les exercices 2004, 2005 et 2006.
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière	<i>B</i>	Au niveau de la DGD, les montants recouverts sont reversés au Trésor, chaque décade. Cependant, en cas de besoin (tension sur la trésorerie), le Trésor peut demander les versements avant la fin de l'échéance décadaire. Pour la DGID, le versement se fait à chaque décade, ou lorsque le montant total recouvert atteint un plafond prédéfini (1 million FCFA en pratique), ou encore quotidiennement si le paiement est en chèque. La même règle s'applique pour le versement des recettes de service par les régies des ministères techniques.
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	<i>D</i>	Des rapprochements mensuels sont faits au niveau des perceptions et donnent lieu à des notes d'accord. Les vérifications ne portent que sur les versements effectifs, et non sur les émissions, droits constatés et recouvrements. Les rapprochements du même type au niveau central sont faits annuellement et donnent également lieu à des notes d'accord. Ces notes sont établies avec beaucoup de retard (plus de deux ans).

3.4.4. *Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses*

149. Le projet de budget de l'Etat n'est pas accompagné d'un plan mensuel de trésorerie conformément à ce que prévoit la directive de l'UEMOA relative aux lois de finances. Ce plan est néanmoins préparé par la Direction Générale du Trésor en début d'exercice. Il n'est pas actualisé en cours d'année en fonction des recettes et dépenses effectives.

150. Une réunion de trésorerie se tient une fois par semaine au niveau du Cabinet du MDEF. Cette réunion vise à faire le point sur les disponibilités et leur affectation en fonction des priorités retenues.

151. Une réunion mensuelle de Trésorerie, élargie aux Régies de recettes (DGD et DGID) et à la CAA, examine l'état des recouvrements et des dépenses effectués et ceux attendus pour le mois qui suit.

Les états présentés à cette occasion reprennent les prévisions initiales, établies en fonction des prévisions annuelles de la loi de finances. Ils ne comportent pas d'actualisation ou d'estimations nouvelles en matière de recettes et dépenses. Seules sont actualisées les données relatives aux ressources financières extérieures, lorsque des conventions ou des programmes nouveaux interviennent en cours d'année.

152. Les capacités des services en matière de prévisions sont limitées en raison, des insuffisances des systèmes d'enregistrement qui ne permettent pas d'obtenir des situations à jour dans des délais opportuns, des faibles capacités d'analyse et de projections, et de l'importance relative des procédures exceptionnelles en matière de dépense.

153. Dès le début de l'exercice budgétaire, le Ministre en charge de l'Economie et des Finances transmet aux MDA une Lettre de Notification des Crédits. Cette lettre rappelle dans le détail l'ensemble des dispositions relatives à l'exécution des budgets et fixe les dates limites pour les engagements, les ordonnancements et les paiements. Les lettres de notification relatives aux exercices 2006 et 2007 ne contiennent pas de manière explicite des dispositions en matière de mise en place ou d'ouverture de crédit. Il n'existe pas, par ailleurs, de textes réglementaires (circulaires ou arrêtés du Ministre en charge des Finances) ouvrant de manière explicite les crédits. Pour les salaires et les dépenses d'investissements, les crédits sont ouverts en totalité dès le début de l'exercice. Les ministères sont seulement tenus de présenter, en début d'année, les situations des effectifs et des masses salariales, et les programmes mensuels de passation des marchés. Mais pour les autres dépenses de fonctionnement, les MDA ne sont informés que par l'intermédiaire du système SIGFIP, une fois les crédits chargés dans le système. Jusqu'en 2006, les gestionnaires de crédits s'adaptaient à cette pratique car il était d'usage que les crédits étaient chargés dans SIGFIP par tranche trimestrielle connue a priori. Mais depuis 2007, le ministère des Finances ajuste les chargements des crédits en fonction d'une stratégie visant à limiter les risques de tensions de trésorerie. Des limitations sont donc opérées dans la mise à disposition de crédits, mais sans information préalable des gestionnaires de crédits. Les plafonds d'engagements ne sont pas connus par ces derniers au moins un trimestre à l'avance comme l'exige la note B.

154. En cours d'exercice, des modifications sont portées à la répartition initiale des crédits selon les procédures prévues par la LORLF. Hors celles concernant les salaires, elles résultent le plus souvent :

- des ressources non prévues initialement par le budget et obtenues dans le cadre de l'aide projet. Elles sont inscrites selon la procédure des fonds de concours,
- des insuffisances de crédits pour des dépenses de fonctionnement non prévues ou mal estimées. Celles-ci font l'objet de transfert ou de virement de crédit selon les dispositions de l'article 55 de la LORLF.

155. Pour les salaires, les lois annuelles de finances ouvrent des crédits provisionnels au sens de l'article 43 de la LORLF. Cette pratique permet d'ordonnancer les dépenses salariales en dépassement des crédits initiaux ouverts par la loi de finances, bien que ces crédits soient limitatifs. Les modifications ainsi apportées sont significatives.

156. Tous les changements opérés dans la répartition initiale du budget sont rapportés soit dans le cadre des lois de finances rectificatives, soit dans les projets de lois de règlement. Les projets de comptes administratifs établis pour les exercices 2004 et 2005 contiennent en annexe tous les textes réglementaires portant modification de crédits.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C	
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	C	En début d'année, un plan annuel de trésorerie mensualisé (estimations des ressources et des dépenses) est réalisé mais n'est pas réactualisé pendant l'exercice. Une réunion du comité de trésorerie se réunit chaque semaine au niveau du cabinet du Ministre des Finances. Elle porte sur la détermination des priorités pour l'affectation des ressources disponibles. La réunion mensuelle de trésorerie, réunit les principales directions du MDEF et la CAA et se tient également au niveau du cabinet. Elle fait le point sur le recouvrement et les dépenses effectués comparativement aux prévisions budgétaires. Pour cette occasion, les services n'établissent pas de manière formelle une actualisation des prévisions de recouvrement.
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	C	Après l'adoption de la loi de finances, le Ministre de l'Economie et des Finances transmet aux ministères sectoriels une lettre de notification des crédits qui rappelle l'ensemble des principes et dispositions en matière d'engagement, de régularisation et de suivi des dépenses. La lettre fixe aussi les dates limites pour les engagements, ordonnancements et paiements des dépenses. La lettre de notification de 2006 n'indique pas de manière explicite les montants ou les proportions des crédits mis en place pour chaque période infra-annuelle. Les crédits de fonctionnement hors salaire sont chargés par tranches trimestrielles au niveau du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP). Jusqu'en 2006, les gestionnaires de crédits pouvaient, à partir des règles en usage (tranche trimestrielle connues a priori) déterminer les montants de crédits ouverts pour chaque trimestre. Ce n'est plus le cas depuis 2007. Les ministères sectoriels ne sont informés des chargements de crédits que par l'intermédiaire du système SIGFIP, en début de trimestre pour le trimestre considéré. Les plafonds d'engagements ne sont donc pas connus au moins un trimestre à l'avance comme l'exige la note B.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	C	En cours d'exercice, des modifications sont portées à la répartition initiale des crédits selon les procédures prévues par la LORLF. Hors celles concernant les salaires, elles résultent le plus souvent des ressources non prévues initialement par le budget et obtenues dans le cadre de l'aide projet ou des insuffisances de crédits pour des dépenses de fonctionnement non prévues ou mal estimées. Pour les salaires, les lois annuelles de finances ouvrent des crédits provisionnels au sens de l'article 43 de la LORLF. Cette pratique permet d'ordonnancer les dépenses salariales en dépassement des crédits initiaux ouverts par la loi de finances. Les modifications apportées au budget initial sont significatives mais sont entièrement rapportées dans les lois de finances rectificatives ou les lois de règlement. Les projets de comptes administratifs établis pour les exercices 2004 et 2005 contiennent en annexe tous les textes réglementaires portant modification de crédits.

3.4.5 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties

157. La gestion de la dette publique contractuelle intérieure et extérieure (hors dette sur les dépenses budgétaires) et la gestion des émissions d'obligation sont assurées par la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA). La CAA s'appuie i) sur l'enregistrement, exhaustif grâce au visa préalable qu'elle doit accorder, de toutes les conventions de financement de projets publics sur prêt ou de certaines aides budgétaires; ii) sur la centralisation des informations communiquées par les PTFs et les chefs de projets, sur les décaissements de prêts projets ou programmes, et iii) sur l'utilisation maîtrisée d'un logiciel de gestion de la dette Debtpro.

La CAA élabore chaque trimestre un rapport d'activités qui détaille le service de la dette et l'encours. Les évolutions et les ratios du niveau d'endettement sont aussi rapportés. La surveillance de la gestion des engagements (financements extérieurs, emprunts obligataires et avals) est exercée par la Commission Nationale de l'Endettement, présidée par le Ministre en charge de Finances, et la CAA assure le secrétariat (cf. commentaire sur indicateur PI-12 ci-dessus). Les statistiques sur la dette extérieure et la dette intérieure contractuelle sont complètes et de bonne qualité. Il reste cependant une insuffisance de suivi de la dette fiscale, résultant des prélèvements d'acompte sur les bénéfices des sociétés. Cette dette envers l'administration fiscale ne fait pas l'objet de surveillance et peut induire des risques potentiels.

158. Les soldes de trésorerie des comptables du réseau Trésor sont établis selon une fréquence décadaire. Les postes comptables au niveau des communes (Receveurs-percepteurs) transmettent leurs situations au Receveur des Finances Départemental. Ce dernier centralise les situations et les retransmet en joignant ses propres situations au Receveur Général des Finances.

159. Le Trésor dispose aussi des soldes de trésorerie des comptes de ses correspondants (comptes ouverts auprès du Trésor Public). Cependant, certains établissements publics à caractère administratif sont autorisés à déposer leurs disponibilités de trésorerie dans des banques commerciales. Le Trésor ne centralise pas les données sur ces disponibilités.

160. Le Trésor ne centralise pas non plus les fonds de projets ouverts auprès de la Banque Centrale ou des banques commerciales³⁴.

161. La consolidation des soldes de trésorerie se fait chaque jour et chaque semaine pour chaque poste comptable. La consolidation des soldes de trésorerie de l'ensemble des postes comptables est mensuelle.

162. La loi de finances autorise chaque année le gouvernement à contracter des emprunts à hauteur du déficit budgétaire prévu, mais ne précise pas de plafonds pour les octrois de garanties. Le mécanisme de visa préalable de la CNE pour toutes les conventions de financement permet cependant de maintenir l'endettement dans les limites et aux conditions définies par les engagements du gouvernement dans le cadre des programmes FRPC.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	C+	
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	<i>B</i>	<p>La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) élabore trimestriellement un rapport sur les mobilisations de ressources financières (aide extérieure), sur le service de la dette, les allègements obtenus et sur l'encours de la dette extérieure.</p> <p>La dette extérieure est conciliée périodiquement avec les créanciers dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette (PPTÉ, IADM).</p> <p>La CAA dispose pour la gestion de la dette d'un logiciel (DEBTPRO) et a développé un logiciel de suivi des mobilisations des ressources extérieures et d'un logiciel pour les prêts et prêts rétrocedés.</p> <p>La Commission nationale de l'endettement, présidée par le Ministre en charge des Finances assure la surveillance de l'endettement de l'Etat. Elle se réunit au moins une fois par trimestre.</p>

³⁴ La PNG (Position Nette du Gouvernement) établie par la BCEAO indique un montant de 35,7 milliards de Fcfa pour les fonds de projets de l'Etat déposés dans les banques (28 milliards à la BCEAO) à fin 2006. Ce montant s'élevait à près de 88 milliards à fin mars 2007.

Indicateur	Note	Explication Résumée
		<p>Le suivi de la dette intérieure contractuelle (hors dette sur la dépense) est aussi effectué par la CAA.</p> <p>Depuis 2007, un comptable et un contrôleur financier sont spécialement affectés à la CAA.</p> <p>Les statistiques sur la dette extérieure et la dette intérieure contractuelle sont complètes et de bonne qualité.</p> <p>Il reste cependant une insuffisance de suivi de la dette fiscale qui peut induire un risque potentiel.</p>
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	C	<p>La consolidation des soldes de trésorerie de tous les comptes du réseau Trésor se fait selon une périodicité décadaire.</p> <p>Le Trésor ne centralise pas les disponibilités déposées à la banque centrale ou dans les banques commerciales, des établissements publics à caractère administratif ou par les projets de l'Etat.</p>
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	C	<p>L'Etat béninois n'octroie pas de garantie.</p> <p>La contraction de prêts ne peut être autorisée que par le Ministre en charge des Finances après accord de la Commission Nationale de l'Endettement.</p> <p>Les limites des emprunts sont en principe déterminées par les critères de soutenabilité de la dette, mais qui ne sont pas systématiquement respectés.</p>

3.4.6 Capacité des contrôles des états de paie

163. La gestion administrative des agents de l'Etat relève du Ministère du Travail et de la Fonction Publique (Direction Générale de la Fonction Publique). La gestion des rémunérations (salaires, primes et indemnités, prélèvements...) relève du MDEF (Direction Générale du Budget).

164. Un Fichier Unique de Référence (FUR) a été mis en place dans les années 1990. Il devait servir à la gestion informatisée des carrières de tous les agents de l'Etat et ainsi servir de référence au fichier de la Solde pour leur rémunération. Ce système n'a pas répondu à ces objectifs et est inopérant. Un audit, réalisé en mars 2006, a mis en relief des lacunes qui ne permettent pas de le qualifier comme référence en matière de fichier nominatif des agents de l'Etat. Les insuffisances relevées portent notamment sur la disparité des sources de données et leur manque d'homogénéité, la manipulation des données par des agents non qualifiés, l'absence de contrôle des données, l'insuffisante maintenance des matériels. Le Ministère de la Fonction Publique et du Travail a entrepris une refonte totale du système.

165. Pour le contrôle des états de paie, le MDEF se réfère aux informations transmises directement par les MDA. La lettre de notification des crédits précise que les MDA doivent transmettre des états nominatifs complets des fonctionnaires et agents contractuels, et d'informer sans délais les différents services du MDEF des mouvements et modifications intervenues dans la situation des agents. Ce dispositif de substitution pourrait difficilement donner satisfaction car i) les services du MDEF ne disposeraient pas des capacités de traitement de l'information ii) il n'est pas prévu de mécanisme de contrôle de l'exhaustivité et de la qualité de l'information transmise par les MDA et iii) le système d'identification des agents est défaillant³⁵.

³⁵ L'identification est basée sur un numéro d'immatriculation dont l'attribution était confiée au MDEF, puis transférée à la Fonction Publique pour une gestion de l'attribution à partir du FUR. Les modalités d'attribution ne sont pas clairement établies et sécurisées.

166. Les procédures de recrutement restent sous la responsabilité du MFPT. Elles impliquent les services d'affectation, les Directions des ressources humaines des MDA, la Direction Générale de la Fonction publique, La Direction Générale du budget, le Contrôle Financier, et les Secrétariats Généraux des ministères en charge des Finances et de la Fonction publique. La lenteur dans la prise des actes d'engagement et la lourdeur du circuit administratif pour le recrutement entraînent des retards dans les paiements des salaires, qui excèdent trois mois.

167. Les dépenses de salaires sont exécutées selon les procédures exceptionnelles. Pour les personnels militaires, les dépenses sont engagées a priori et ordonnancées dans le même temps. Pour les personnels civils, les dépenses sont engagées en régularisation.

168. Les instructions des lettres de notification de crédits pour 2006 et 2007, précisent que les régularisations des dépenses de salaires doivent être opérées mensuellement. Les données relatives aux salaires payés au mois M doivent être transmises à la DGB et à la DGTCP par les gestionnaires de crédits sur support informatique au plus tard le 1^{er} du mois M+1. La lettre de notification prévoit un délai maximum de 15 jours pour le processus de régularisation (intégration des données dans SIGFIP, émissions de mandats de régularisation, visas du Contrôle Financier, régularisation comptable). L'analyse des fichiers SIGFIP pour les trois derniers exercices pleins (2004 à 2006) et pour les premiers mois de 2007, montre que ces délais ne sont pas respectés.

169. En pratique, les autorités envisagent la révision de tout le dispositif de gestion des fichiers de carrières et de la solde. La réforme ne se limitera pas aux seules actions de remise en état du FUR et de son interconnexion avec le fichier solde. Elle concernera aussi les procédures de gestion des personnels et de gestion budgétaire de la masse salariale et de la solde.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D	
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	<i>D</i>	Le fichier de la fonction publique comporte de nombreuses insuffisances. Son intégrité n'est pas garantie. Un travail de refonte est en cours. La liste des états de paie ne peut être contrôlée. Le dernier rapprochement entre le Fichier Unique de Référence (FUR) de la fonction publique et celui de la solde (Direction générale du budget) a eu lieu en mars 2003. Le MDEF, à travers la lettre de notification des crédits, demande au MDA de lui transmettre directement les états nominatifs et les modifications qui doivent y être apportées. Ce dispositif ne garantit pas l'exhaustivité et la fiabilité des états.
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	<i>D</i>	Les recrutements sont opérés selon une procédure qui lie les administrations des services concernés (DRH des ministères), le Ministère en charge de la Fonction publique et le MDEF (budget et contrôle financier). Ces procédures durent en général plusieurs mois (peuvent aller jusqu'à 6 mois). La lenteur de la procédure de recrutement se traduit très fréquemment par la nécessité de procéder à des rappels de salaires. les actes portant modification de la situation des agents sont traités dans les mêmes formes et avec des délais aussi importants. Les modifications relatives aux avancements statutaires ont été régulièrement enregistrées dans le FUR mais n'ont pas été reportées dans le fichier de la solde de 1997 à 2003. Les rappels dus au titre de ces avancements non régularisés par la solde, sont très importants. Ils étaient estimés à plus de 200 milliards en 2003. Actuellement, les avancements statutaires sont pris en charge au niveau de la solde mais avec des retards pouvant atteindre plusieurs mois. l'actualisation des données du Fichier solde serait imminente.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	D	Les insuffisances du FUR (disparité des sources et hétérogénéité des données, non-habilitation des agents intervenant sur le fichier, insuffisances des contrôles internes et de la maintenance des matériels) ne permettent pas les contrôles internes. Le dispositif mis en place par le MDEF (transmission au début de chaque année des états nominatifs sur support papier) est difficile à gérer et ne permet pas d'assurer des contrôles de qualité. L'immatriculation des agents était initialement confiée au MDEF puis a été transférée à la Fonction publique. Le système d'identification (immatriculation) des agents comporte des insuffisances et doit être revu.
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	D	Il n'y a pas eu de vérification de la conformité des états de paie avec les personnels en poste au cours des trois derniers exercices.

3.4.7 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics

170. Le Bénin poursuit actuellement une réforme des marchés publics entamée en 2004. Des études réalisées dans le passé, notamment le CPAR (Rapport Analytique sur la Passation des Marchés Publics) de mai 1999, avaient mis en évidence de nombreuses insuffisances et dysfonctionnements dans les pratiques en cours à l'époque. Le système institué par la loi n°2004-18 du 27 août 2004 et ses décrets d'application³⁶, vise à corriger ces insuffisances et à améliorer la transparence et l'efficacité de la passation des marchés publics. Il s'applique aux marchés passés par toutes les institutions publiques : l'Etat (administrations centrales et services déconcentrés), les établissements publics à caractère administratif ou économique, et les collectivités territoriales. Il repose sur trois types d'organes :

- La Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) qui regroupe des représentants de l'administration (Présidence et cinq ministères), trois des représentants du secteur privé et deux représentants de la société civile. La CNRMP est placée sous la tutelle de la Présidence de la République et est chargée, entre autres, de la gestion des recours des soumissionnaires et des audits non juridictionnels des marchés publics.
- La Direction Nationale des Marchés Publics (DNMP). C'est une structure du Ministère en charge de l'Economie et des Finances. Elle exerce le contrôle a priori des marchés dépassant un seuil fixé par décret, et un contrôle a posteriori sur tous les marchés publics.
- Les Cellules de Passation des Marchés Publics (CPMP) placées auprès des autorités contractantes (Présidents des institutions, Ministres, Préfets, Maires, Directeurs généraux des entreprises et établissements publics) pour relayer les missions de contrôle et d'appui de la DNMP. Des seuils sont fixés pour délimiter les compétences entre les Cellules et la Direction Nationale des Marchés Publics.

³⁶ Décrets 2004-562 à 565 du 1^{er} octobre 2004 portant respectivement sur la Commission Nationale de Régulation des Marchés Publics (CNRMP) ; sur la Direction Nationale des Marchés Publics, sur les Cellules de passation des marchés publics et sur les seuils de passation des marchés publics.

171. La réforme entamée dès 2004 se poursuit actuellement avec la mise place et le renforcement des capacités des organes. Le gouvernement prépare par ailleurs, la transposition dans la législation nationale des directives de l'UEMOA relatives aux marchés publics. Leur transposition confortera la limitation des recours aux modes de passation non concurrentiels. Les articles 44 et 46 limitent déjà le recours au gré à gré par des procédures plus contraignantes (autorisation préalable du Ministre des Finances sur rapport circonstancié ; limite à 10% de l'ensemble des marchés) mais n'impose pas de conditions spécifiques sur le contrôle des prestataires telles que prévues par les Directives. Les responsables du Conseil National du Patronat ont signalé l'existence de marchés passés de gré à gré sans les justifications conformes à la législation.

172. La Direction nationale des Marchés Publics (DNMP) tient depuis 2004 une base de données complète sur l'ensemble des marchés publics financés par le budget de l'Etat. Les statistiques extraites de ce fichier donnent la répartition suivante pour les procédures de passation.

Table 3.5 : Répartition des modes de passation de marchés en nombre de marchés et en %

Mode de passation	2005		2006		2007*	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Appels d'offres ouverts	393	90,1%	368	94,8%	158	85,4%
Appels d'offres restreints		0,0%		0,0%		0,0%
Gré à Gré	43	9,9%	20	5,2%	27	14,6%
Totaux	436	100,0%	388	100,0%	185	100,0%

(*) Données 2007 arrêtées au 31 mai 2007

Source : Direction Nationale des Marchés Publics

Table 3.6 : Répartition des modes de passation de marchés en montants des marchés (millions de Fcfa) et en %

millions FCFA Mode de passation	2005		2006		2007*	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Appels d'offres ouverts	94 060	94,8%	93 050	92,1%	47 482	81,2%
Appels d'offres restreints		0,0%		0,0%		0,0%
Gré à Gré	5 189	5,2%	8 003	7,9%	10 967	18,8%
Totaux	99 249	100,0%	101 053	100,0%	58 449	100,0%

Source : Direction Nationale des Marchés Publics

173. L'article 56 du Code des marchés publics stipule que la préparation des dossiers, les appels à la concurrence et le jugement provisoire des offres relèvent du maître d'ouvrage. Ce dernier est contrôlé et, le cas échéant, appuyé par, la CPMP pour les marchés d'un montant inférieur au seuil fixé règlementairement. Cependant le décret 2004-564 relatif aux CPMP élargit leurs compétences à la gestion et l'exécution des marchés (article2). Ainsi, elles se substituent à l'autorité contractante et ne peuvent donc assurer leur mission première de contrôle.

174. Des dispositifs de recours des soumissionnaires existent et sont sous la responsabilité de la CNRMP. Des responsables de cette commission signalent que peu de recours sont engagés par les opérateurs, mais que certains opérateurs évitent ce type d'action par crainte de mesures de rétorsions.

Indicateur	Note	Explication Résumée																																				
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	B																																					
(i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	A	<p>La Direction nationale des Marchés Publics (DGMP) tient depuis 2004 une base de données complète sur l'ensemble des marchés publics financés par le budget de l'Etat. Les statistiques extraites de ce fichier donnent la répartition suivante pour les procédures de passation.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Pourcentage du nombre de marchés passés en</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007(*)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Appels d'offres ouverts</td> <td>90,14%</td> <td>94,85%</td> <td>85,41%</td> </tr> <tr> <td>Gré à Gré</td> <td>9,86%</td> <td>5,15%</td> <td>14,59%</td> </tr> <tr> <td>Totaux</td> <td>100,00%</td> <td>100,00%</td> <td>100,00%</td> </tr> <tr> <th>Pourcentage du montant des marchés passés en</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007(*)</th> </tr> <tr> <td>Appels d'offres ouverts</td> <td>95%</td> <td>92%</td> <td>81%</td> </tr> <tr> <td>Appels d'offres restreints</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Gré à Gré</td> <td>5%</td> <td>8%</td> <td>19%</td> </tr> <tr> <td>Totaux</td> <td>100%</td> <td>100%</td> <td>100%</td> </tr> </tbody> </table> <p>(*) Données 2007 arrêtées au 31 mai 2007</p>	Pourcentage du nombre de marchés passés en	2005	2006	2007(*)	Appels d'offres ouverts	90,14%	94,85%	85,41%	Gré à Gré	9,86%	5,15%	14,59%	Totaux	100,00%	100,00%	100,00%	Pourcentage du montant des marchés passés en	2005	2006	2007(*)	Appels d'offres ouverts	95%	92%	81%	Appels d'offres restreints	0%	0%	0%	Gré à Gré	5%	8%	19%	Totaux	100%	100%	100%
Pourcentage du nombre de marchés passés en	2005	2006	2007(*)																																			
Appels d'offres ouverts	90,14%	94,85%	85,41%																																			
Gré à Gré	9,86%	5,15%	14,59%																																			
Totaux	100,00%	100,00%	100,00%																																			
Pourcentage du montant des marchés passés en	2005	2006	2007(*)																																			
Appels d'offres ouverts	95%	92%	81%																																			
Appels d'offres restreints	0%	0%	0%																																			
Gré à Gré	5%	8%	19%																																			
Totaux	100%	100%	100%																																			
(ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	C	<p>Le code des marchés publics en vigueur contient des dispositions qui limitent strictement le recours au mode de passation de gré à gré (articles 44 et 46 de la loi 2004-18 d'août 2004). Le recours n'est autorisé que dans certains cas spécifiques par le Ministre des Finances sur rapport circonstancié du maître d'ouvrage. La loi spécifie que les marchés de gré à gré sont limités à 10% du nombre total des marchés.</p> <p>Cependant les statistiques de la Direction nationale des marchés publics ne donnent pas les justifications pour les marchés passés de gré à gré (la législation n'impose pas cette publication).</p> <p>Les représentants du CNP-B ont signalé des cas où des marchés publics peuvent être passés de gré à gré sans que les justifications conformes à la législation ne soient présentées.</p>																																				
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	B	<p>La Commission nationale de régulation prévue par la loi 2004-18 et le décret d'application 2004-562, est chargée, notamment, du traitement des recours. Elle est placée sous la tutelle de la Présidence de la République et dispose d'une autonomie de gestion. A ce titre, elle constitue un organe de contrôle externe. L'article 52 de la loi 2004-18 lui confère tous les pouvoirs en matière de contrôle externe.</p> <p>La Commission nationale de régulation enregistre les plaintes et les recours, cela entraîne la suspension de l'exécution des marchés. Il a été signalé à la mission par les représentants du patronat et par un membre de la Commission que les recours sont peu nombreux. Mais cette situation peut être justifiée par des craintes de la part des opérateurs soumissionnaires aux marchés.</p> <p>Les recours et les règlements de litige ne font pas l'objet de publication dans la revue des marchés publics.</p>																																				

3.4.8 Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

175. Les dépenses non salariales sont exécutées selon des procédures dites normales ou exceptionnelles.

176. La procédure normale permet d'effectuer un contrôle a priori de la conformité de la dépense au niveau des quatre principales phases de l'exécution rappelées ci-après :

- Au niveau de l'engagement : l'engagement de la dépense n'intervient qu'après le visa du Contrôle Financier qui vérifie la conformité de la demande d'engagement qui lui est transmise par le gestionnaire de crédit.
- Au niveau de la liquidation : le visa du contrôle financier intervient pour certifier la conformité des livraisons ou services faits.
- Au niveau de l'ordonnancement : le mandat émis par le gestionnaire de crédit et dont la liquidation a été établie par le Contrôle financier, est visé par l'ordonnateur délégué de la dépense. Le Contrôle intervenait une fois encore, après l'ordonnancement, pour apposer un visa avant la prise en charge du mandat par le Trésor. Cette dernière intervention, redondante, a été supprimée.
- Au niveau de la prise en charge comptable par le payeur (Receveur des Finances) : ce dernier vérifie la régularité des mandats mis en paiement.

177. Les procédures exceptionnelles sont au nombre de trois :

- La dépense par Ordre de Paiement (OP) : l'Ordonnateur Délégué fait une demande de visa du contrôle financier pour un appel de fonds. Ce visa une fois obtenu, l'Ordonnateur Délégué transmet l'OP au comptable pour prise en charge et paiement. Les OP doivent normalement faire l'objet d'une régularisation selon la procédure d'engagement-ordonnancement.
- La procédure délégation-ordonnancement : elle est spécifique aux dépenses des postes diplomatiques.
- La procédure engagement-ordonnancement : elle concerne les régularisations de dépenses payées sans engagement préalable (salaires, primes et indemnités ; ordres de paiement et délégation-ordonnancement) et des dépenses nécessitant régulièrement la mise à disposition de fonds (marchés publics, abonnements des administrations), et certains transferts (transferts aux collectivités, contributions aux organisations internationales). Dans cette procédure, le visa du Contrôle financier est donné simultanément pour l'engagement et l'ordonnancement de la dépense.

178. L'exercice du contrôle financier est attribué à la Direction du Contrôle Financier (DCF), structure du Ministère en charge des Finances. Selon les dispositions du Décret n° 93-178 du 04 août 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement du Contrôle Financier, la DCF exerce un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du Budget Général de l'Etat, des Budgets annexes et des Budgets des établissements publics. La DCF n'est pas habilitée à exercer un contrôle d'opportunité de la dépense. Le contrôle est effectué par ses agents contrôleurs, détachés auprès des ministères, institutions, et établissements publics autonomes.

179. Des manuels de procédures existent tant au niveau des contrôleurs financiers, des ordonnateurs secondaires et des comptables du Trésor. Les procédures des ordonnateurs et du Contrôle financier sont établies mais obsolètes. La DCF a élaboré de nouveaux manuels de procédures qui sont en cours de validation.

Elle a par ailleurs préparé une actualisation de la nomenclature des pièces devant accompagner chacune de ses interventions (engagement, liquidation, régularisation). Mais l'efficacité du contrôle a priori des engagements reste limitée du fait de l'absence de procédures formelles de régulation de la dépense en fonction des ressources réellement attendues. Il n'y a pas de procédures d'actualisation des prévisions de ressources impliquant des décisions en matière de limitation des engagements de dépense. Une disposition, rappelée dans la lettre de notification de crédit pour l'exercice 2007 oblige les gestionnaires de crédits à transmettre au MDEF, en début d'année, un plan de passation de marchés et un plan d'engagements-mandatements au plus tard le 31 janvier (prévision mensuelle des engagements et des mandatements par catégories de dépenses) pour l'exécution de leur budget. Cette procédure devrait pouvoir servir à l'amélioration de la prévision des dépenses, mais elle n'est pas totalement respectée : les chargements de crédits (ouverture de crédits) dans SIGFIP ne tiennent pas encore compte de ces plans prévisionnels.

180. L'efficacité du Contrôle financier est aussi compromise par l'importance du recours aux Ordres de Paiement, ou à la procédure engagements ordonnancements pour des dépenses qui ne le justifient pas. Les procédures sont dites exceptionnelles, malgré leur fréquence élevée et ne permettent pas de limiter les engagements dans les limites des crédits disponibles. Depuis 2006, des dispositions sont prises pour limiter le recours à la procédure d'Ordre de paiement.

181. Actuellement, toutes les opérations (depuis la demande d'engagement jusqu'à l'ordonnancement) sont enregistrées dans le Système Intégré de la Gestion des Finances Publiques (SIGFIP). Toutes les administrations centrales et institutions sont connectées aux serveurs centraux du MDEF. L'extension du réseau aux administrations déconcentrées est en cours de finalisation. Les gestionnaires de crédits, les ordonnateurs délégués et les contrôleurs financiers enregistrent, vérifient, valident et éditent les documents relatifs à l'exécution de la dépense directement à partir du système. L'intervention de chaque acteur est limitée à son domaine de compétence. Les règles et procédures de contrôle sont établies en fonction des applicatifs SIGFIP. Mais cet instrument n'est pas totalement sécurisé.

182. Des systèmes de contrôles automatiques et de verrouillage peuvent être débloqués, ce qui se traduit par des engagements de dépenses effectués au-delà des crédits ouverts ou même autorisés par la loi de finances.

183. De plus SIGFIP n'offre pas de garanties suffisantes en matière de contrôle des saisies et d'édition des états. Il doit faire l'objet d'une révision pour, entre autres³⁷, remettre en place les systèmes de contrôles automatiques et empêcher les possibilités de forcer les verrous de sécurisation.

184. D'autres procédures de contrôle sont aussi établies, tant pour les engagements que pour les liquidations, ordonnancements et prises en charge au niveau du Trésor. Elles portent notamment sur la vérification des prix, la qualification des prestataires, l'effectivité et la conformité de la livraison ou du service fait. Ces règles sont incomplètes et parfois inefficaces. La mercuriale des prix comporte plus de 2800 articles définis à un niveau trop fin pour servir de référence. Elle nécessiterait des actualisations trop fréquentes pour servir de référence à l'appréciation des prix.

³⁷ Le système ne comporte pas certains applicatifs visant à faciliter des contrôles tels que sur les prix (introduction dans le système de la mercuriale, ou calcul automatique de prix moyens), sur le fractionnement des engagements (affichage automatique des engagements similaires sur les mêmes lignes budgétaires) ; ou sur les délais de liquidation ou ordonnancement (éditions périodiques d'états de mandats engagés et non ordonnancés après des délais normaux).

L'importance de son volume rend difficile son utilisation, encore manuelle, par les contrôleurs financiers. Ces derniers ne disposent pas non plus des capacités pour vérifier la qualification des prestataires à partir des systèmes d'identification et d'immatriculation en cours. Enfin, la vérification des services faits nécessite des moyens matériels encore insuffisants.

185. La régularisation des dépenses exécutées sans engagement ou ordonnancement préalable n'est pas systématique, bien que des progrès significatifs aient été réalisés au cours des derniers exercices. L'importance des OP a été réduite en termes absolu et relatif. Mais les régularisations n'ont pas porté sur la totalité des OP. Par ailleurs, les règles relatives aux seuils peuvent être contournées par recours aux fractionnements des dépenses. Les services de contrôle financier ne disposent pas de moyens pour limiter, voire pour empêcher cette pratique. Enfin, des dispositions ont été prises en 2007 pour que les dépenses des crédits délégués (dépenses des services déconcentrés) soient effectivement et systématiquement ordonnancées.

Dépenses de fonctionnement (salaires, biens et services, transferts)
exécutés par OP

Année	Dépenses (ordonnancements + OP non régularisés)	OP émis	OP/Dépenses
2004	165,2	25,1	15,2%
2005	271,1	26,1	9,6%
2006	234,8	11,7	5,0%

Source : traitements des fichiers SIGFIP édités le 30 mai 2007, en milliards de FCFA

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C	
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	Les procédures d'engagement de dépenses sont bien établies. Elles distinguent la procédure normale (engagement, liquidation, ordonnancement, prise en charge et paiement), les procédures exceptionnelles (Ordres de paiement, Engagements-ordonnancements et ordonnancements délégués). Le système ne limite cependant pas le recours aux procédures exceptionnelles. En principe les gestionnaires de crédits sont tenus de transmettre au MDEF, en début d'année, un plan de passation de marchés et un plan d'engagements mandatement au plus tard le 31 janvier (prévision mensuelle des engagements et des mandatement par catégories de dépenses) pour l'exécution de leur budget. Cette mesure vise à améliorer la prévision des dépenses, n'est pas totalement respectée : les chargements de crédits (ouverture de crédits) dans SIGFIP ne tiennent pas encore compte des prévisions. La lettre de notification de crédit pour l'exercice 2007 rappelle la nécessité d'enregistrer dans SIGFIP les ordonnancements et prises en charge. D'autre part, les ouvertures de crédit se font trimestriellement (chargement des crédits sur SIGFIP) mais sans une analyse systématique fondée sur une actualisation des prévisions de ressources en fonction d'analyses des évolutions constatées.
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne	C	Il existe un ensemble de dispositifs de contrôle de l'exécution de la dépense au niveau des services du contrôle financier et de la comptabilité. Ces dispositifs portent sur le contrôle des pièces justificatives, sur la validation de l'information contenue dans ces pièces et sur la conformité de la dépense aux règles définies (conformité des prix à la mercuriale, habilitation des prestataires). Ces règles sont documentées (manuel de procédures), mais doivent être actualisées. La nomenclature des pièces justificatives est en cours de révision.

Indicateur	Note	Explication Résumée
		<p>Une nouvelle mercuriale des prix a été arrêtée en mai 2007. Elle comporte des insuffisances qui limitent son utilisation ou son efficacité pour le contrôle des prix.</p> <p>L'application de ces règles est parfois difficile de part, notamment, l'insuffisance des applicatifs de contrôle dans SIGFIP. La lourdeur des vérifications peut entraîner la lenteur de la procédure de l'exécution de la dépense ou l'inefficacité des contrôles.</p> <p>Le système doit par ailleurs faire l'objet d'une révision visant, entre autres, à supprimer les possibilités de forcer les contrôles automatiques et les verrous qui y sont installés.</p>
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	C	<p>Les ordres de paiements ne font pas l'objet d'une régularisation dans des délais suffisamment courts pour permettre la limitation de crédit aux ressources attendues.</p> <p>Les crédits délégués font l'objet d'un engagement global en début d'année, mais les dépenses y afférentes ne sont pas enregistrées dans le système SIGFIP en liquidation, ordonnancement et prise en charge. Les engagements sont considérés comme totalement consommés dès le début d'exercice.</p> <p>Le recours aux procédures exceptionnelles d'engagements n'est pas toujours justifié.</p> <p>Par ailleurs, les règles relatives aux seuils peuvent être contournées par recours aux fractionnements des dépenses. Les services de contrôle financier ne disposent pas de moyens suffisants pour limiter, voire pour empêcher cette pratique.</p>

3.4.9 Efficacité du système de vérification interne

186. L'architecture globale de l'ensemble du système de vérification interne a été revue et complétée en 2006. Le dispositif actuel repose sur l'Inspection Générale de l'Etat (IGE), rattachée à la Présidence de la République, l'Inspection Générale des Finances (IGF), rattachée au Ministre en charge de l'Economie et des Finances et l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGSEP) rattachée au Ministre en charge de la Fonction publique. Ces trois institutions ont des compétences élargies à l'ensemble des administrations et services publics.

187. D'autres structures de vérification existent telles les Inspections générales des ministères (IGM) précédemment dénommées Directions de l'Inspection et de la Vérification Interne (DIVI) ou encore les inspections générales des services du Trésor, des Impôts et des Douanes. Cette partie traitera des principaux services en charge de la vérification financière interne. Il s'agit de l'IGE, l'IGF et l'IGS du Trésor public.

188. L'Inspection générale d'Etat, qui avait été supprimée en 1990, a été ré institutionnalisée en juillet 2006. Elle est l'organe supérieur en matière de contrôle interne, et à ce titre, a préséance sur tous les corps d'inspection de l'Etat (inspections des finances ou des services). Son champ de compétence comprend tous les services publics administratifs ou économiques (administrations publiques, établissements, offices et entreprises publics, les organismes recevant des fonds publics). Cette institution est en phase de démarrage. Une équipe technique l'assiste pour asseoir son organisation, établir les manuels d'organisation, les manuels des vérificateurs et les canevas de rapports, les méthodes de programmation des vérifications et enfin l'harmonisation des programmes et procédures de travail avec les autres institutions de vérification. Elle a néanmoins réalisé, à fin mai 2007, 11 missions de contrôle à la demande du Chef de l'Etat ou de sa propre initiative. Ces dernières ne portent pas sur les aspects systémiques.

189. L'Inspection générale des finances est régie par le Décret N° 93-45 du 11 mars 1993. Ses missions de contrôle et de vérifications portent sur :

- les ordonnateurs principaux et secondaires des budgets des administrations et institutions publiques (ministères, établissements publics à caractère administratif, collectivités territoriales) ;
- tous les comptables publics ;
- les gestionnaires des établissements publics, des organismes bénéficiaires des concours financiers ou de fonds d'emprunt public, des organismes dûment habilités à percevoir des taxes, redevances ou cotisations obligatoires.

190. L'IGF réalise ses missions de vérification sur la base de programmes annuels soumis à l'approbation du Ministre du MDEF et élaborés en prenant en compte le temps nécessaire pour les vérifications inopinées sollicitées par la Présidence de la République. Des demandes ponctuelles sont ajoutées aux actions programmées. Les choix des institutions devant faire l'objet de vérifications sont établis en fonction de critères de risque et du niveau de couverture. L'Inspection Générale des Finances ne dispose pas cependant de suffisamment de moyens pour réaliser la totalité de ses programmes de vérification. Son rapport d'activités indique que l'année 2006 a été consacrée en grande partie à la réalisation de son programme 2005 et un début de réalisation de celui de 2006 ainsi qu'à l'exécution des vérifications sollicitées en cours d'année par la plus haute autorité de l'Etat (vérifications non programmées) dont le nombre relativement important a perturbé la réalisation du programme 2006. Les capacités d'intervention de l'IGF sont actuellement de 24 inspecteurs et d'un budget de 80 millions de Fcfa, pour une évaluation des besoins établie par l'IGF à 120 millions de Fcfa. Elle assure néanmoins des missions de contrôle suffisantes en quantité et qualité pour permettre d'attribuer la note C à l'indicateur dim(i).

191. Les missions des inspecteurs et les rapports établis sont conformes aux normes internationales en la matière. Les rapports sont transmis au Ministre des Finances et au Président de la République. Certains de ces rapports révèlent des situations exceptionnellement graves et font l'objet d'une présentation au Conseil des Ministres.

192. Les rapports de l'IGF sont suivis d'effet, notamment dans le cadre des actions d'amélioration du fonctionnement des services entreprises par le MDEF. La lettre de notification des crédits du budget 2007 comporte par ailleurs une série de mesures résultant des recommandations des rapports de l'IGF. Cependant les responsables de cette institution estiment que les rapports devraient faire l'objet d'une exploitation plus approfondie ou plus complète. Ils estiment aussi qu'ils ne disposent pas non plus de moyens suffisants pour vérifier l'effectivité de la mise en œuvre de toutes leurs recommandations.

193. L'Inspection Générale des Services du Trésor Public (IGS) vérifie l'application des règles de la comptabilité publique et des dispositions légales et réglementaires par tous les comptables publics. Ce service dispose de peu de capacités et son action est limitée du fait des retards dans l'établissement des comptes de gestion par les comptables publics.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	C+	
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	C	<p>L'essentiel de la vérification interne est attribué à trois institutions : l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) qui dépend de la Présidence de la République et qui a prééminence sur l'ensemble des institutions de vérification interne ; l'Inspection générale des Finances qui dépend du Ministre des Finances et l'Inspection Générale des Services, rattachée à la DGTCP et qui en charge de la vérification des actions de tous les comptables publics. De ces trois institutions, seule l'IGF réalise actuellement des missions de vérifications conformes aux standards internationaux. L'IGE, recrée en juillet 2006, est en cours de structuration. L'IGF a compétence sur toutes les institutions bénéficiant de ressources publiques. Ses compétences portent sur le contrôle de la gestion des comptables publics et des ordonnateurs. Elle établit un programme annuel de contrôle soumis à l'approbation du Ministre du MDEF. Ces programmes sont établis en fonction de critères de risque et du niveau de couverture. Des demandes d'intervention sont ajoutées aux actions prévues par ce programme.</p> <p>L'Inspection Générale des Finances ne dispose de suffisamment de moyens pour réaliser ses programmes. En 2006, elle a consacré l'essentiel de ses moyens à la finalisation de son programme 2005 et à la réalisation des vérifications sollicitées en cours d'année (demandes de vérifications inopinées). Elle assure néanmoins des missions de contrôle suffisantes en quantité et qualité pour permettre d'attribuer la note C à l'indicateur.</p> <p>Par ailleurs, certaines institutions de la République évoquent le principe de séparation des pouvoirs pour s'opposer aux vérifications des organes de contrôles selon les représentants de certaines institutions de contrôle, ces institutions feraient ainsi en sorte de ne pas faire l'objet d'une vérification.</p>
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	B	<p>Les rapports sont élaborés pour toutes les entités contrôlées par les services de contrôle interne. Ils sont bien transmis au MDEF, à la Présidence de la République et font l'objet, quelques fois, de communication au Conseil des Ministres. Ils sont transmis systématiquement à la Chambre des Comptes à la demande de cette dernière.</p>
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	C	<p>Les rapports de l'IGF sont suivis d'effet, notamment dans le cadre des actions d'amélioration du fonctionnement des services entreprises par le MDEF. La lettre de notification des crédits du budget 2007 comporte par ailleurs une série de mesures résultant des recommandations des rapports IGF. Cependant les responsables de cette institution estiment que les rapports devraient faire l'objet d'une exploitation plus approfondie ou plus complète. Ils estiment aussi qu'ils ne disposent pas non plus de moyens suffisant pour vérifier l'effectivité de la mise en œuvre de toutes leurs recommandations.</p>

3.5 Comptabilité, Enregistrement de l'Information et Rapports Financiers

3.5.1 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes

194. Pour les comptes de l'Etat, le rapprochement bancaire (entre les relevés bancaires et la comptabilité des différents comptables du Trésor) se fait en principe aux trois niveaux du réseau comptable du Trésor constitué par, (i) la Recette Générale des Finances (niveau central), (ii) les Receveurs départementaux des Finances et (iii) les Receveurs Percepteurs des communes.

Les procédures de rapprochement sont bien établies et documentées. Les périodicités sont en principe les suivantes:

- Au niveau central : rapprochements quotidiens entre la Recette Générale des Finances et la Banque Centrale, et au moins une fois par mois entre la Recette Générale et les banques commerciales.
- Au niveau départemental et communal, au moins une fois par mois (chaque semaine pour les postes comptables importants).

195. Ces délais sont en général respectés pour les comptabilités du réseau Trésor.

196. Pour les comptes des Collectivités Territoriales, dont les comptables principaux sont les Receveurs-Percepteurs du Trésor, les rapprochements sont effectués dans les mêmes formes, au moins une fois par mois.

197. En principe, les comptables principaux des établissements et offices publics (établissements à caractère administratif) appliquent les mêmes règles en matière de rapprochements (procédures et délais). L'effectivité de ces rapprochements n'a pas pu être vérifiée. L'encadrement de la gestion des établissements autonomes connaît des insuffisances.

198. Les Balances du Trésor³⁸ Intégrées disponibles à mai 2007, montrent que les comptes d'imputations provisoires et de liaisons ne sont pas soldés. A titre d'exemple, la balance éditée pour l'année 2005 indique les montants suivants (en milliards de Fcfa) :

Compte	Libellé	Solde DébitEUR	Solde CréDiteur
390	Comptes de liaisons entre comptables	0,7	1,3
391	Transferts entre comptables		7,7
470	Imputations provisoires de Dépenses	38,1	
474	Imputations provisoires crédits délégués		4,2
474	Imputations provisoires de recettes		6,2

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C	
(i) Régularité du rapprochement bancaire	<i>B</i>	Les rapprochements des comptes du Trésor sont effectués à chacun des trois niveaux (central, départemental et communal) selon des périodicités au moins mensuelles, dans le mois qui suit la période considérée. Ils sont quotidiens avec la Banque Centrale.
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	<i>D</i>	Les comptes d'imputation provisoire et les comptes de liaisons ne sont pas ajustés. Les balances intégrées du Trésor des exercices 2004, 2005, et 2006 montrent des soldes significatifs pour ces comptes.

³⁸ La mission a reçu les balances pour chacune des périodes 2004, 2005 et 2006 et 1^{er} trimestre 2007.

3.5.2 *Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires*

199. La gestion des crédits alloués aux services périphériques de base (écoles, centres de santé..) relève des directions départementales des ministères concernés. Les Crédits sont arrêtés par département et zone géographique, et répartis en fonction des objectifs fixés dans le cadre des OMD et de la stratégie sectorielle. L'exécution des dépenses se fait selon la procédure des crédits délégués. Cette procédure ne permet pas de suivre l'état réel d'exécution des dépenses car la totalité des engagements est considérée comme consommée. La Revue de dépenses publiques, réalisée avec l'appui de la Banque Mondiale en 2003 sur trois secteurs sociaux (santé, éducation et eau), avait déjà relevé cette insuffisance. En l'absence d'un suivi des consommations réelles de crédits, le suivi systémique de la matérialité des ressources réellement affectées aux services périphériques ne peut se faire. Seules des vérifications ponctuelles, irrégulières et non exhaustives sont réalisées par les Inspections Générales des ministères.

200. Aucune enquête du type EDDS (Enquête sur les Dotations des Services Déconcentrés) n'a été réalisée au cours des trois dernières années. Le Ministère de l'éducation de base édite chaque année un annuaire statistique comportant de nombreuses informations, parfois très détaillées sur les établissements scolaires. L'information sur les ressources réellement affectées à ces derniers ne porte que sur les équipements et matériels pédagogiques acquis dans le cadre des projets d'investissement.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	Il n'y a pas suivi des affectations des dotations effectives de moyens de fonctionnement des services sociaux de base. Aucune enquête effective sur le suivi des dépenses des services déconcentrés n'a été réalisée au cours des trois dernières années.

3.5.3 *Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année*

201. Dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats, le MDEF a mis en place un dispositif de suivi de l'exécution des programmes. Ce dispositif, décrit dans la Lettre de notification du Budget 2007, repose sur l'élaboration par les MDA, de rapports d'étapes semestriels sur la mise en œuvre des budgets programmes. Les rapports d'étape doivent contenir et analyser les données sur les niveaux de consommation de crédits. Ils doivent être élaborés puis transmis à la DGB dans les deux mois qui suivent la fin du semestre considéré. Il est encore trop tôt pour vérifier l'effectivité de ce suivi.

202. Le système informatisé de la gestion budgétaire SIGFIP est la seule source de données pour le suivi de l'exécution du budget. SIGFIP enregistre pour chaque imputation budgétaire les mandats aux différents stades de leur exécution, depuis l'engagement jusqu'à la prise en charge comptable. Des états comparant les prévisions budgétaires aux engagements, liquidations et ordonnancements, peuvent donc être produits à tout moment et selon tous les niveaux de détail permis par les classifications budgétaires. Il s'avère cependant que des problèmes de fiabilité des données de SIGFIP se posent. En forçant les verrous et contrôles automatiques du système, la saisie des données n'est pas vérifiée et les états produits ne sont pas fiables. Ainsi, des états consolidés d'exécution du budget, fournis à la mission et édités directement à partir de SIGFIP comportent des erreurs manifestes de totaux.

203. L'interface entre SIGFIP et le logiciel ASTER de tenue de la comptabilité générale ne permet actuellement qu'un fonctionnement unidirectionnel, dans le sens SIGFIP vers ASTER. L'information sur la prise en charge comptable et le paiement des mandats n'est pas retournée vers SIGFIP. Cela ne permet pas l'édition d'états selon les différentes classifications budgétaires, de l'exécution du budget depuis le stade d'engagement jusqu'au paiement.

204. Les rapports de synthèse pour le suivi de l'exécution du budget sont élaborés dans le cadre des travaux de la Direction Générale de l'Economie et du comité PIB-TOFE. Dans ce cadre, des TOFE sont préparés chaque mois par la CS-PRES. Ils servent aussi au suivi par le FMI, des engagements du gouvernement vis-à-vis des institutions de Bretton Woods. Ils sont produits dans les deux semaines qui suivent la fin de la période considérée à partir de données extracomptables transmises par différents services concernés (régies de recettes, DGB, DGTCP, CAA, Banque centrale..). Ils permettent une vue synthétique intégrée de l'ensemble des opérations financières de l'Etat, mais n'offre pas la possibilité d'une analyse détaillée de l'exécution du budget. C'est aussi le cas pour le TOFE trimestriel produit par la DGE dans le cadre du suivi des critères de convergence définis par l'UEMOA.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C	
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	C	<p>Pour les recettes, les administrations fiscales et douanières, et le Trésor fournissent dans le cadre de l'élaboration du tableau mensuel des opérations financières de l'Etat (TOFE) des situations de recouvrements. Les directions générales des impôts et des douanes fournissent des états détaillés selon la nomenclature budgétaire, le trésor fournit les données à un niveau plus agrégé.</p> <p>Les informations sur les dépenses peuvent être produites de manière détaillée selon les différentes classifications budgétaires et en temps réel, à partir du système informatisé de gestion budgétaire (SIGFIP).</p> <p>Les informations peuvent être données comparativement au budget initial aux différents stades de l'exécution de la dépense, depuis les engagements jusqu'aux ordonnancements.</p> <p>Le suivi de l'exécution du budget au niveau des paiements n'est pas fait selon le détail des classifications du budget.</p>
(ii) Emissions dans les délais des rapports	C	<p>Dans le cadre des travaux de la Direction Générale de l'Economie et du comité PIB-TOFE, des rapports sont établis trimestriellement. Le TOFE mensuel préparé par la CS-PRES est produit dans un délai de deux semaines. Un TOFE trimestriel est produit dans le cadre du suivi des politiques de convergence de l'UEMOA, mais avec des délais de plus de 8 semaines. Les TOFE donnent une vue synthétique de toutes les opérations financières, mais ne permettent pas une analyse de l'exécution du budget qu'à un niveau global pour les principales catégories de dépenses.</p> <p>Un nouveau dispositif de suivi semestriel est mis en place à partir de 2007. La vérification de son fonctionnement est prématurée.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iii) Qualité de l'information	C	<p>Pour le suivi de la phase d'exécution budgétaire (de l'engagement jusqu'à l'ordonnancement), les données de SIGFIP posent des problèmes d'exhaustivité (retards dans la régularisation des dépenses exécutées selon les procédures exceptionnelles, ou par délégation de crédits) et de fiabilité en raison des possibilités de forcer les contrôles automatiques. Les enregistrements comptables posent aussi des problèmes de retard et de fiabilité résultant de l'inadaptation ou de la non maîtrise des systèmes informatiques.</p> <p>Les données synthétiques, établies pour les besoins du TOFE à partir de différentes sources, permettent un suivi infra annuel relativement fiable.</p>

3.5.4 Qualité et respect des délais des états financiers annuels

205. Pour la tenue de la comptabilité publique, la nomenclature comptable est définie en relation avec la Directive de l'UEMOA par l'Arrêté n°2000/1440 du 29 décembre 2000. Un système de gestion informatisé de la comptabilité publique, dénommé ASTER, a été acquis pour une mise en place à partir du 1^{er} janvier 2005. Il fonctionne simultanément avec l'ancien système WMONEY³⁹. Mais de nombreux retards sont régulièrement constatés dans les enregistrements. Pour le suivi des mandats en instance de paiement, le Receveur Générale du Trésor a déclaré recourir à une application spécifique qui nécessite la ressaisie des données à partir des dossiers des mandats pris en charge. La gestion informatisée de la comptabilité de l'Etat rencontre manifestement des problèmes non encore maîtrisés.

206. Les balances du Trésor reflètent les insuffisances des systèmes informatiques. Produites à partir d'ASTER, elles restent provisoires, pendant plusieurs années. Les constats suivants peuvent être établis à partir des balances remises à la mission et portant sur les périodes, 2005, 2006 et le 1^{er} trimestre 2007 :

- Les comptes de la classe 1 (Compte de résultats et de dettes) ne sont pas renseignés ;
- Les comptes de la classe 9 (comptabilité analytique et budgétaire) ne sont pas reflétés dans les comptes des classes 2 (Immobilisations), 6 (comptes de charges) et 7 (comptes de produits) ;
- De nombreux comptes de liaisons et d'imputation provisoire ne sont pas soldés ;
- Pour de nombreux comptes, les montants des balances d'entrée ne correspondent pas aux soldes de la fin de l'exercice précédent.

207. Les comptes de gestion de l'Etat sont néanmoins produits chaque année pour être présentés à la Chambre des Comptes, mais avec plusieurs années de retard.

208. Dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme sur la gestion axée sur les résultats, les gestionnaires des budgets programmes sont tenus de produire chaque année un rapport de performance. Ce rapport, une fois vérifié par l'IGM (ex DIVI), est transmis par le ministre concerné au Ministère en charge des Finances et à la Chambre des Comptes.

³⁹ Il avait été prévu que les deux systèmes fonctionnent en double commandes, mais cela n'a pas pu se faire pour des raisons techniques.

Pour les rapports de performance de l'année 2006 (budgets programmes 2006-2008), l'échéance de la transmission a été fixée au 30 mars 2007 par la Lettre de notification des crédits de janvier 2007. Cette échéance n'a pas été respectée par tous les ministères.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	
(i) État complet des états financiers	C	Le compte de gestion de l'Etat est préparé chaque année par les services de la DGTCP. Les services comptables utilisent en parallèle deux systèmes informatisés qui comportent des insuffisances. Les comptes produits comportent des erreurs et omissions souvent relevées par la Chambre des Comptes.
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	D	Plusieurs années sont encore nécessaires pour la production du compte de gestion de l'Etat en raison des retards dans l'enregistrement des opérations dans les systèmes informatiques. Sa transmission à la Chambre des comptes se fait bien après le délai de 15 mois.
(iii) Les normes comptables utilisées	C	La comptabilité générale de l'Etat est tenue selon l'arrêté n°2000/1430 de décembre 2000. Il est conforme à la Directive de l'UEMOA. Cependant, en fin d'année, les comptes de la classe 9 ne sont pas reflétés dans les comptes de produits ou de charges et de nombreux comptes de liaisons et d'imputation provisoire ne sont pas soldés.

3.6 Surveillance et Vérification Externes

3.6.1 *Etendue, nature et suivi de la vérification externe*

209. La vérification externe relève de la Chambre des Comptes (CDC) de la Cour Suprême. A ce titre, et aux termes de l'article 131 de Constitution, elle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière des comptes de l'Etat. Elle est régie par l'Ordonnance n° 21 PR du 21 avril 1966 portant composition, organisation et fonctionnement de la Cour Suprême. Son pouvoir et ses capacités d'intervention seront renforcés lorsque, en application des Directives de l'UEMOA, la CDC sera érigée en Cour des Comptes. Un cadre organique a été préparé à cet effet, mais son adoption serait retardée par la nécessité d'une révision de la Constitution.

210. Les moyens de la CDC sont limités à 8 Conseillers disposant du statut de magistrat. Ils sont actuellement secondés de 11 vérificateurs et 7 assistants vérificateurs. Les responsables de la CDC souhaitent pouvoir porter le nombre de Conseillers à 12. Ils soulignent aussi l'insuffisance des locaux qui ne peuvent accueillir ni leurs nouveaux personnels, ni les documents que leur transmettent les différentes institutions.

211. La CDC a des missions étendues en matière de contrôle de tous les comptables publics et de tous les ordonnateurs. Elle doit exercer le contrôle juridictionnel des opérations réalisées par les comptables publics et un contrôle de la gestion des fonds publics.

212. Les responsables de la CDC rencontrés déclarent ne pas réussir à réaliser les contrôles juridictionnels en raison de la limitation de ses moyens. Elle doit procéder chaque année à la vérification des comptes de gestion, à la certification de la conformité entre le compte de gestion et le compte administratif de l'Etat. Elle doit aussi organiser des missions de vérification au niveau des institutions. Elle doit enfin, à la demande des PTFs, examiner les rapports annuels de performances des budgets programmes.

213. Un retard de plusieurs années a été accumulé pour la présentation et l'adoption de la loi de règlement. Le premier rapport élaboré par la Chambre des Comptes (Déclaration Générale de Conformité) porte sur l'exercice budgétaire 1998. Elle vient de finaliser le rapport portant sur l'exercice 2002. Les retards sont expliqués par l'insuffisance de ses moyens, mais aussi par les difficultés rencontrées par les services du MDEF pour préparer dans les délais des comptes administratifs et des comptes de gestion de qualité suffisante (Cf. commentaire sur indicateur PI 25).

214. La CDC rencontre aussi des difficultés pour recueillir les comptes des établissements publics à caractère administratif. Un certain nombre⁴⁰ d'entre eux ne respectent pas les obligations en matière de reddition des comptes de gestion.

215. Le programme annuel de vérification de la CDC est préparé et approuvé de façon indépendante. Mais la Chambre ne peut intervenir que sur les institutions qui lui transmettent leur compte. Les vérifications sont conformes aux normes internationales. Les délais pour finaliser l'ensemble des vérifications sont allongés en raison des moyens limités de la CDC. Elle s'appuie aussi sur les rapports de vérification que lui transmet l'IGF. Selon ses représentants, ses recommandations ne sont pas systématiquement suivies d'effets. Celles qui ne le sont pas, sont rappelées dans les rapports de la Chambre des Comptes.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	<i>D</i>	La vérification externe relève de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Celle-ci a des missions étendues en matière de contrôle de tous les comptables publics et de tous les ordonnateurs. Elle doit d'une part exercer le contrôle juridictionnel des opérations réalisées par les comptables publics et un contrôle de la gestion des fonds publics et d'autre part, elle doit procéder chaque année à la vérification des comptes de gestion, à la certification de la conformité entre le compte de gestion et le compte administratif de l'Etat. Dans le cadre de la réforme, elle doit aussi vérifier les rapports de performance des budgets programmes. La chambre des comptes procède actuellement à l'examen des comptes de l'administration centrale et des collectivités territoriales, mais ne dispose pas de tous les comptes de tous les établissements publics autonomes. Certains de ces établissements ne produisent pas ou ne transmettent pas leurs comptes. La Chambre des comptes ne réalise pas sa mission de contrôle juridictionnel.
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	<i>D</i>	Un important retard a été pris pour l'élaboration des projets de loi de règlement et leur présentation à l'Assemblée Nationale. La dernière loi de règlement votée par celle-ci concerne l'exercice 2000 (le 5 décembre 2005). Le projet de loi de règlement portant sur l'exercice 2001 a été transmis à l'Assemblée Nationale le 7 septembre 2006 et n'est pas encore voté.
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	<i>D</i>	Les rapports de vérification de la chambre des comptes soulignent le fait que les recommandations ne sont pas suivies d'effets.

⁴⁰ Pour déterminer le nombre d'établissements, un arrêté du Ministre en charge des Finances, pris en 2005 à la demande de la Chambre des Comptes, fixe la liste des offices, établissements et entreprises publics.

3.6.2 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

216. Le projet de budget est accompagné des budgets programmes pour chaque ministère, ainsi que d'une note décrivant l'environnement économique et les perspectives à moyen terme. Le rapport sur les questions posées par les parlementaires au MDEF lors de la présentation du projet de loi de finances 2007 indique que les parlementaires examinent l'ensemble des questions relatives au cadre macroéconomique, aux politiques budgétaires et aux choix des priorités proposées. Le Parlement ne dispose cependant pas de toutes les informations lui permettant d'analyser les politiques budgétaires et les agrégats macroéconomiques et financiers pour les années à venir.

217. Les procédures d'examen de la loi de finances sont définies dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. Le projet est examiné en premier lieu par la Commission des Finances et par la Commission du Plan. Pour l'examen du projet de budget, les deux commissions travaillent ensemble. Elles désignent pour chaque secteur un Rapporteur Spécial. Ce dernier présentera lors du débat en assemblée plénière le projet de budget du secteur pour lequel il a été désigné.

218. Pour l'examen du projet de budget, l'Assemblée Nationale est appuyée par l'Unité d'Analyse, de contrôle et d'évaluation du Budget de l'Etat (UNACEB) et par la Cellule d'Analyse de Politique de l'Assemblée Nationale (CAPAM). Ces structures, assimilées à des unités administratives placées au sein de l'administration de l'Assemblée Nationale, ont été constituées et financées dans le cadre de projets de partenariat. Elles confectionnent des petits guides et manuels sur les finances publiques à l'intention des députés. Elles collectent des données ou rapports produits par les ministères, et le cas échéant, les reproduisent pour les diffuser auprès des députés. Mais elles ne réalisent pas encore la première des missions inscrites dans leurs attributions à savoir l'élaboration d'outils de contrôle et d'évaluation du Budget.

219. Le délai constitutionnel de l'examen du projet de budget par l'Assemblée Nationale est d'à peine deux mois. Les membres des Commissions des Finances et du Plan le jugent très insuffisant.

220. Les règles portant sur les modifications du budget sont bien établies et respectées par la LORLF. Cependant elles autorisent des réallocations importantes à travers les fonds de concours et les dépenses sur crédits provisionnels. Les lois de finances intègrent dans ce dernier type de dépenses, les salaires dont l'exécution est souvent en dépassement des dotations initiales.

221. Toutes les modifications prises par textes réglementaires sont rapportées à l'Assemblée Nationale en même temps que les comptes administratifs.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	
(i) Portée de l'examen par le parlement	<i>B</i>	Le projet de budget est accompagné des budgets programmes pour chaque ministère et ainsi que d'une note décrivant l'environnement économique et les perspectives à moyen terme. Le rapport sur les questions posées par les parlementaires au MDEF, lors de la présentation du projet de loi de finances 2007 montre bien que les parlementaires examinent l'ensemble des questions relatives au cadre macroéconomique, aux politiques budgétaires et aux choix des priorités proposées. Le parlement ne dispose cependant pas de toutes les informations lui permettant d'analyser les politiques budgétaires et les agrégats macroéconomiques et financiers pour les années à venir.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	B	L'examen du projet de loi de finances est effectué par les Commissions des Finances et du Plan. Les procédures d'examen de la loi de finances sont définies dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale et sont respectées.
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	B	Le délai d'examen du projet de budget est d'à peine deux mois. Les Présidents des commissions des Finances et du Plan, l'estiment insuffisant.
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	C	Les règles portant sur les modifications du budget sont bien établies dans la LORLF, et respectées. Cependant elles autorisent des réallocations importantes à travers les fonds de concours et les dépenses sur crédits provisionnels. Les lois de finances intègrent dans ces dernières, les salaires dont l'exécution est souvent en dépassement des dotations initiales. Toutes les modifications prises par textes réglementaires sont rapportées à l'Assemblée Nationale en même temps que les comptes administratifs.

3.6.3 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif.

222. Les dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution du budget sont définies par la Constitution. Son article 112 stipule que « L'Assemblée Nationale règle les comptes de la Nation selon les modalités prévues par la loi organique des lois de finances (...). Elle est, à cet effet, assistée de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, qu'elle charge de toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques, ou à la gestion de la trésorerie nationale, des collectivités territoriales, des administrations ou institutions relevant de l'Etat, ou soumises à son contrôle ». L'article 113 précise que « les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée Nationale sur l'action gouvernementale sont l'interpellation ; la question écrite ; la question orale avec ou sans débat, non suivie de vote; la commission parlementaire d'enquête ».

223. Mais, par référence au cadre de référence de l'UEMOA⁴¹, les retards pour le dépôt et l'adoption des lois de règlement sont très importants. Les délais d'examen par l'Assemblée des trois derniers projets de loi de règlement votés (exercices 98, 99 et 2000) ont été supérieurs à 12 mois. Cet examen n'a donné lieu ni à des auditions, ni à des recommandations de l'Assemblée Nationale.

224. Les membres des Commissions des Finances et du Plan ont reconnu, lors des discussions avec la mission, des insuffisances et de l'inexpérience pour l'examen des Lois de règlement et aussi pour l'organisation d'audits ou d'auditions.

⁴¹ L'article 44 de la Directive de l'UEMOA n°05/97 relative aux lois de finances stipule que « Le projet de loi de règlement est déposé et distribué au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget. Le rapport sur l'exécution des lois de finances prévu à l'article 37 ci-dessus, est remis au Parlement sitôt son établissement définitif par la juridiction des comptes. Le Parlement devra débattre dudit projet, en vue de son adoption, au cours de la première session qui suivra son dépôt et sa distribution. Les projets de lois de finances initiales à venir ne pourraient être soumis au Parlement tant que le projet de loi de règlement en cause n'aura pas été déposé ». Ces dispositions sont, aux termes de la Directive n°02/99, applicables à partir de 1er janvier 2002.

Ils ont aussi annoncé que ces préoccupations seront étudiées dans le cadre de la révision du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	D	Les délais d'examen par l'Assemblée des trois derniers projets de loi de règlement votés (exercices 98, 99 et 2000) ont été supérieurs à 12 mois
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	Les membres de la Commission des Finances et du Plan de l'Assemblée Nationale reconnaissent des insuffisances et de l'inexpérience pour l'examen des Lois de règlement.
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	D	L'Assemblée Nationale n'engage, de manière formelle, aucune action visant l'exécution ou le suivi de l'exécution des recommandations formulées par l'Institution de contrôle externe (Chambre des Comptes).

3.7 Pratiques des Bailleurs de Fonds

3.7.1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

225. Les prévisions d'appuis budgétaires ne sont généralement pas connues de manière fiable avant la présentation du budget au Parlement, c'est-à-dire en octobre de chaque année. Les bailleurs de fonds entreprennent cependant des efforts pour améliorer la prévisibilité et l'efficacité de leur aide dans l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement. Dans cet esprit, une convention a été signée en novembre 2003 entre le Gouvernement Béninois et quatre partenaires (Union Européenne, Pays-Bas, Danemark et Suisse) pour la mise en place d'un groupe d'Appui Budgétaire Conjoint à la stratégie de Réduction de la Pauvreté (ABC-RP). Dans ce cadre, des prévisions d'aides budgétaires ont été établies pour une période pluriannuelle.

226. Le dispositif de prévision défini par l'ABC-RP comporte, pour ce qui concerne la prévisibilité, au moins deux insuffisances. D'une part, les prévisions portent sur des périodes pluriannuelles non glissantes. D'autre part, une partie des aides prévues est assortie de conditionnalités vérifiables au cours de l'exercice pour lequel l'appui est prévu.

227. Les conventions d'appui budgétaire font généralement référence à l'année de décaissement. La période infra annuelle ne peut être spécifiée qu'à titre indicatif. Les PTFs au Bénin indiquent cependant que la plupart des retards de décaissement sont dus au non-respect par la partie nationale des calendriers de mise en œuvre des mesures sur lesquelles elle s'est engagée. Pour les partenaires du groupe ABC-RP, les retards concernent surtout les décaissements de tranches variables.

228. Par manque d'informations, il n'a pas été possible de calculer le taux des retards effectifs de décaissement mesurés selon la méthodologie du PEFA⁴². Cependant, à partir des indications fournies par les PTFs, notamment dans le cadre des contributions au Partenariat Stratégique pour l'Afrique, les retards estimés pour les décaissements ne dépasseraient pas 50%.

Indicateur	Note	Explication Résumée
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement	<i>D</i>	Les prévisions d'appuis budgétaires ne sont généralement pas connues de manière fiable avant la présentation du budget au parlement, ou parfois même avant le début de l'exercice budgétaire. Mais dans la majorité des cas, les aides budgétaires des PTFs ne sont connues qu'après le dépôt du projet de budget à l'Assemblée, voire après le début de l'exercice budgétaire.
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	<i>D</i>	Il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires des Bailleurs de fonds. Il n'a pas été possible de calculer le taux des retards de décaissement selon la méthode PEFA. Les indications fournies par les PTFs permettent d'affirmer que le taux ne dépasse pas 50%.

3.7.2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et de l'aide programme et l'établissement de rapports y afférents

229. La surveillance exercée par la Commission Nationale de l'Endettement sur la contraction de prêts projets limite le recours à des emprunts pour des projets non prévus par la loi de finances. D'autre part, les bailleurs de fonds imposent de plus en plus une inscription budgétaire pour les projets qu'ils financent sous forme de prêts ou de dons⁴³. Les responsables de la CAA confirment que la plupart des projets financés sur prêts sont proposés avant la présentation du budget à l'Assemblée Nationale. Les projets financés sur dons sont aussi en grande partie inscrits dans les projets de budgets.

230. Le suivi infra annuel de l'exécution des projets sur financements extérieurs n'est pas correctement assuré. Seule la CAA assure un suivi financier pour les décaissements de prêts projets. La plupart des bailleurs ne fournissent pas de données ou rapports de suivi sur les périodes infra annuelles.

⁴² Le calcul du taux nécessite la disponibilité, pour chaque appui budgétaire, de la date prévue et de la date effective du décaissement, et ce pour les trois derniers exercices budgétaires. La mission n'a pas pu recueillir ces données. Il n'existe pas de rapport ou de note de synthèse, comportant ces données. Les réponses faites à un questionnaire remis aux PTFs par la mission, ne permettent pas non plus d'obtenir ces données.

⁴³ La procédure des Fonds de concours autorise l'inscription dans le budget, même en cours d'exercice, donc après l'adoption du budget par l'Assemblée nationale.

Indicateur	Note	Explication Résumée
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	D+	
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	<i>B</i>	Les principaux bailleurs de fonds exigent l'inscription au budget des projets qu'ils financent. La plupart des projets sont programmés avant l'adoption du budget. Les projets sont le plus souvent préparés par les services bénéficiaires qui s'appuient sur les classifications nationales.
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	<i>D</i>	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets.

3.7.3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales.

231. Toutes les dépenses financées sur appuis budgétaires (PTE compris) sont exécutées conformément aux procédures nationales.

232. Pour l'aide projet, des efforts ont été effectués par les bailleurs de fonds pour le respect des procédures nationales en matière de passation des marchés publics. Cet effort a été souligné par la plupart de nos interlocuteurs qui estiment que les projets non soumis aux procédures nationales en matière de passation des marchés sont très peu nombreux et représenteraient moins de 10% de la totalité des projets sur financements extérieurs. Par contre les bailleurs utilisent exclusivement leurs propres procédures pour les paiements, la comptabilité et les vérifications. Le tableau suivant donne une estimation de la part de l'aide respectant les procédures nationales.

Tableau 3-D3-1 – Part de l'aide respectant les procédures nationales (en%)

	Aide budgétaire 2006	Aide projet 2006	Total
Montant (milliards de Fcfa)	36,2	64,8	101,0
Passation des marchés	100,0%	90,0%	93,6%
Paiements et comptabilité	100,0%	0,0%	35,8%
Vérification	100,0%	0,0%	35,8%
Etablissement des rapports	100,0%	0,0%	35,8%
Moyenne			50,3%

Indicateur	Note	Explication Résumée
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	C	Toutes les aides budgétaires respectent les procédures nationales. L'aide projets ne respecte que les procédures de passation des marchés publics. La moyenne calculée conformément au PEFA pour le respect des procédures nationales est près de 52%.

4. LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE LA REFORME

4.1 Les réformes récentes en cours

233. Au cours des dernières années, plusieurs axes de réforme de la SRP et SCRП ont été menés parallèlement, en lien étroit avec l'amélioration de la qualité de la GFP. Ils concernent en particulier la lutte contre la corruption, la justice, la décentralisation et la déconcentration.

234. (i) En 2005⁴⁴, Le gouvernement a adopté un plan stratégique de lutte contre la corruption, axé sur la promotion des réformes administratives et institutionnelles et le renforcement de l'obligation de rendre compte et de lutter contre l'impunité. Un état des lieux permettra le suivi des progrès, notamment par le nouvel Observatoire de Lutte contre la Corruption (OLC), (ii) Au niveau du secteur judiciaire, le programme intégré de renforcement des systèmes juridiques et judiciaires se poursuit, 40 magistrats et 30 greffiers ont été recrutés chaque année au cours de ces dernières années. (iii) Enfin dans le domaine de la décentralisation et de la déconcentration, des textes relatifs au cadre budgétaire et comptable des collectivités locales ont été établis et un programme de renforcement des capacités des collectivités dans le domaine de la gestion des finances publiques a été initié.

235. L'ensemble de ces réformes institutionnelles entre en complémentarité avec les actions menées dans le « cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats », adopté par décret en décembre 2005. Il s'articule autour de 4 axes : (i) le renforcement du cadrage macro-économique et la mise en place d'un système fiscal et douanier efficace (ii) le renforcement de l'ensemble du circuit de la dépense et la promotion de la gestion axée sur les résultats (iii) le renforcement des contrôles internes et externes et de l'audit, (vi) l'accélération de la réforme administrative et l'intensification de la lutte contre la corruption.

236. Ces actions ont permis la mise en place progressive (i) d'une généralisation à tous les ministères, de la gestion axée sur les résultats, à travers les budgets programmes (ii) le transfert de certaines responsabilités de gestion de la dépense vers les ministères sectoriels et les structures déconcentrées de l'administration (iii) la rationalisation et l'informatisation du circuit de la dépense. (iv) Au niveau de la passation de marchés publics, un nouveau cadre institutionnel a vu le jour avec notamment la création d'un organe de régulation des marchés publics.

4.2 Facteurs Institutionnels Contribuant à la Planification et l'Exécution des Réformes

237. Le gouvernement a engagé son programme de réformes du système de GFP afin d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques et de concrétiser les objectifs stratégiques de ses politiques, en particulier ceux des SRP et SCRП. La réalisation des actions inscrites dans le « cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats », dépendra de nombreux défis que le gouvernement aura à relever : au niveau de la mobilisation des acteurs de la GFP et de leur appropriation des réformes ; au niveau de la disponibilité des capacités de mise en œuvre et au niveau de la conduite et de l'évaluation des actions.

⁴⁴ SCRП 2003-2005, avril 2007

4.2.1 *Mobilisation des responsables et appropriation des réformes*

238. Le début de la mise en œuvre de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté est, semble-t-il, le point d'inflexion d'une véritable prise de conscience relayée par des actes, sur la nécessité d'améliorer la GFP. Au-delà de l'intérêt de disposer d'un meilleur outil, les autorités y voient la possibilité de pouvoir mieux considérer le citoyen, le contribuable, le chef d'entreprise. Depuis lors, cette volonté est restée intacte, comme en témoignent les premiers résultats positifs, des réformes en cours et futures dont l'audit à venir sur le SIGFIP et ASTER ou encore celui de l'interconnexion entre le fichier de la solde et celui de la fonction publique. Grâce aux différentes études sollicitées par les autorités, et souvent appuyées financièrement par les PTF, les responsables béninois évaluent aujourd'hui correctement les faiblesses de leur système, tout en continuant d'affiner l'analyse des points à réformer et en passant progressivement à l'acte par la mise en œuvre de mesures correctrices en grande partie dans un cadre arrêté de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats. Ainsi les autorités évoluent dans un cadre cohérent, lisible et prédictible.

239. L'organigramme du MDEF fait état d'une pluralité de directions et de services. Ils ont d'une part des attributions étendues, qui au lieu d'entrer en complémentarité, se superposent les unes aux autres, créant une confusion sur les obligations de chacune et les moyens dont elle doit bénéficier pour les satisfaire. D'autre part, le positionnement institutionnel de certaines pourrait être revu pour gagner en efficacité et en visibilité. La Direction du suivi de l'assistance aux entreprises publiques devrait être en lien direct avec la DGTCP. Enfin le manque de moyens financiers et coercitifs de certains services ou directions, dont celle d'appui aux entreprises publiques, dessert la qualité du travail et des informations à collecter.

240. Les autorités en sont conscientes et ont déjà accompli des efforts importants, notamment en adoptant une série de textes de lois qui actualisent et clarifient les attributions de certaines structures de l'Etat. Elles en ont même créé, toujours dans un souci de transparence des actions menées par l'Etat, d'amélioration de la prévisibilité de ses actions et d'une meilleure prise en compte des intérêts des personnes physiques ou morales. On notera, à titre d'exemple la réinstauration de l'Inspection Générale d'Etat, l'accroissement des moyens de la Chambre des Comptes, la création de la Commission nationale de régulation des marchés publics, la mise en place au sein du MDEF des directions ou cellule telles que la Direction de l'Analyse économique et de la Prévision, de la Direction nationale des Marchés publics et de la Cellule de Suivi des Programmes de Réformes économiques et structurelles. A ce titre, il sera prudent d'étudier très attentivement les attributions de chaque structure et son positionnement dans la toute nouvelle organisation (restructuration gouvernementale de juin 2007).

241. L'engagement dans la réforme de la GFP se concrétise au plus haut niveau de responsabilité mais également et surtout doit être effectif au niveau inférieur dans toutes les administrations. Sur ce point les autorités font face à la difficulté de retenir des compétences et à garantir des routines de travail dans les institutions publiques. La réflexion est déjà bien avancée en matière de réforme à mettre en place, aux dépens éventuellement des critères de convergence de l'UEMOA.

4.2.2 *Besoin de surmonter les faiblesses de capacité de mise en œuvre*

242. Le rythme des réformes pourrait être ralenti par la faiblesse des capacités de mise en œuvre, entre autres, humaines, qui se traduirait par des retards dans la réalisation des projets et programmes et des surcoûts. La motivation des agents a été mise à mal ces dernières décennies d'une part par le gel pendant 16 ans, de 1987 à 2003, des rémunérations de l'avancement et d'autre part du fait d'une politique de recrutement peu ambitieuse car fortement contrainte financièrement. Un cadre de travail peu épanouissant où ces compétences ne sont pas reconnues financièrement a facilité l'institutionnalisation d'un système parallèle de sources de revenus. Les autorités sont actuellement très sensibles à cette problématique. Elles ont commencé en 2005 et devraient poursuivre en 2007, à rembourser leur dette vis-à-vis des agents de l'Etat, tout en payant aujourd'hui sans trop de retard les avancements. Le problème du maintien des compétences et de l'expertise, tant dans l'administration centrale qu'auprès des services déconcentrés et décentralisés, fait partie des principales préoccupations des responsables rencontrés.

4.2.3 *Coordination et conduite des réformes*

243. Un dispositif de suivi et de coordination interministérielle, relayée au sein des ministères existe au niveau de la réalisation de la SCRP. Pour la mise en œuvre du « cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats », le comité de pilotage joue le rôle de coordination technique, d'une part entre les structures administratives béninoises elles-mêmes et d'autre part entre l'Etat béninois et les PTF. Il n'existe pas de relais institutionnalisés entre le MDEF et les ministères techniques au niveau de la prise de décision sur la manière dont les réformes doivent être conduites, voire sur la cadence des mesures à mener en matière de GFP. Les décisions émaneraient du MDEF pour ensuite, si besoin est, être exécutées sous les recommandations du MDEF, auprès des ministères techniques.

244. Le succès des réformes dépendra aussi de la capacité du gouvernement à mobiliser ses partenaires sociaux et les acteurs de la société civile. Des démarches nouvelles dans ce sens ont été employées, notamment à travers la concertation avec les associations d'opérateurs économiques. Cette démarche, amenée à s'élargir, serait appuyée par une amélioration de la diffusion de l'information économique et budgétaire afin de renforcer les capacités de proposition et d'appui des partenaires sociaux.

ANNEXE A – NOTE GLOBALE

Indicateurs sur la Performance de la Gestion de Finances Publiques		Méthode de notation	Notes par composante				Note Globale
			i	ii	iii	iv	
A - RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES: Crédibilité du Budget							
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1					B
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1					C
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1					B
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	A	C			C+
B. SPECIFICITES TRANSVERSALES: Couverture et transparence							
PI-5	Classification du budget	M1					C
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1					C
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	D	C			D+
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	C	C	D		D+
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	D	C			D+
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires	M1					C
C. CYCLE BUDGÉTAIRE							
C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques							
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	D	C	A		C+
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	M2	B	A	B	B	B+
C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget							
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	D	C	C		D+
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	M2	C	C	B		C+
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	D	B	D		D+
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	C	C	C		C
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	B	C	C		C+
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie	M1	D	D	D	D	D
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	M2	A	C	B		B
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	C	C	C		C
PI-21	Efficacité du système de vérification interne	M1	C	B	C		C+
C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers							
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	M2	B	D			C
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	M1					D
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1	C	C	C		C
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	C	D	C		D+
C(iv) Surveillance et vérification externes							
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	D	D	D		D
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	B	B	B	C	C+
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	D	D	D		D
D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS							
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	D	D			D
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents	M1	B	D			D+
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1					C

ANNEXE B – EXPLICATION DES NOTES

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Les écarts relatifs entre les réalisations et les prévisions des lois de finances initiales pour les dépenses du budget général de l'Etat (hors dette, investissements financés sur ressources extérieures et Fonds routier) se sont établis à : - 2004: 9,8 % - 2005: 6,5 % - 2006: 12,2 %
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	C	Les variations de la composition réelle du budget (selon la classification administrative) par rapport à celle approuvée par la loi de finances initiale sont les suivantes : - 2004: 8,6 % - 2005: 4,8 % - 2006 : 7,5 % (données et calculs détaillés dans l'annexe F)
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	Les taux de réalisation des recettes du Budget général de l'Etat comparées aux prévisions des lois de finances initiales sont de : - 2004 : 92,0 % - 2005 : 105,9 % - 2006 : 100,5 %
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	C+	
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	A	Le Bénin n'accumule pas d'arriérés sur la dette contractuelle (intérieure et extérieure). Les arriérés sur la dépense intérieure hors salaires, ont été inventoriés à fin 2006 et évalués à 34 milliards de Fcfa. Ils ont été apurés au début de 2007 grâce à un emprunt obligataire. Durant la période 1986-2003, les régularisations de salaires résultants des avancements statutaires des agents de l'Etat n'étaient pas faites. Des montants importants de retard de régularisation ont ainsi été accumulés (216 milliards de Fcfa). Cette dette ne constitue plus un arriéré en tant que tel dans la mesure où elle a fait l'objet d'une évaluation et d'un plan d'apurement (arriéré consolidé en dette salariale. Actuellement, il n'y a plus de blocage de régularisation de salaires suite aux avancements statutaires.
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	C	Le Bénin applique, dans le cadre de l'UEMOA, les définitions relatives aux arriérés de paiement conformément aux Directives relatives au TOFE (mandats pris en charge par les comptables et non payés 90 jours après leur ordonnancement). Les systèmes d'enregistrement au Trésor ne produisent pas de données sur le profil du stock des mandats non payés par âge et par stade d'exécution. Ils ne permettent pas d'indiquer, pour chaque mandat pris en charge au niveau comptable, au moins la date d'ordonnancement afin de pouvoir déterminer, le cas échéant, les arriérés au sens de la définition UEMOA. Le TOFE trimestriel produit dans le cadre du suivi des politiques de convergence (UEMOA), ou le TOFE mensuel produit dans le cadre de la FRPC, ne comportent pas de données fiables sur les variations d'arriérés. Il n'existe donc pas de système de suivi fiable des arriérés de paiement, mais l'évaluation menée en 1996 permet d'attribuer la note C
PI-5. Classification du budget	C	La nomenclature budgétaire officielle, adoptée par décret n°99-1458 de septembre 1999, est conforme aux directives de l'UEMOA pour les classifications par nature des recettes et dépenses et pour les classifications administratives des dépenses.

Indicateur	Note	Explication Résumée
		<p>La classification fonctionnelle n'est, par contre, pas conforme aux directives de l'UEMOA ou à certaines normes internationales. Il n'est pas possible d'établir un lien avec au moins les dix principales fonctions du GFS/COFOG. Cependant, tous les budgets de moyens des ministères et institutions sont accompagnés, depuis 2007, de budgets programmes.</p> <p>Les trois principales classifications de la nomenclature budgétaire sont utilisées au niveau le plus fin dans la présentation des projets de budgets et dans l'exécution, le suivi, et la présentation des comptes administratifs.</p>
<p>PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire</p>	<p>C</p>	<p>En rapport avec les critères du PEFA, la documentation accompagnant le projet de budget est conforme à quatre critères sur neuf. Elle comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les hypothèses macroéconomiques avec des prévisions en matière de croissance et de taux d'inflation, - l'équilibre général du budget avec le déficit défini conformément aux normes internationales, - le financement du déficit (aides budgétaires, aides projet ou programme), - les explications sur les impacts des mesures nouvelles en matière fiscale présentées dans le rapport de présentation ainsi que les mesures nouvelles dans la présentation des dépenses et leurs impacts dans leurs projets de budgets programmes. <p>Elle ne comprend pas :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le stock de la dette, - les avoirs financiers, - l'état de l'exécution de l'exercice précédent (2005), - le résumé des données du budget (recettes et dépenses selon les classifications budgétaires résumées avec une estimation de l'exercice en cours et de l'exercice précédent), - le budget de l'exercice en cours présenté sous le même format que la proposition de budget
<p>PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale</p>	<p>D+</p>	
<p>(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires</p>	<p>D</p>	<p>Les projets de budget et les rapports sur l'exécution des budgets ne sont pas accompagnés d'informations sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la totalité des recettes et dépenses des établissements publics autonomes (établissements publics à caractère administratif doté de l'autonomie financière). Seules sont connues les subventions qui leur sont accordées par l'Etat. - les montants des recettes recouvrées et non reversées par certaines administrations, et leur utilisation (exemples : taxe touristique, redevances minières, amendes et confiscations, frais d'examens ...). <p>Le montant global de ces recettes et dépenses ne peut être déterminé de manière précise, mais dépasse 10% des dépenses globales du budget de l'Etat.</p>
<p>(ii) les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financées par les bailleurs de fonds</p>	<p>C</p>	<p>Le budget couvre la totalité des projets financés sur prêts, et la plupart des projets financés sur dons. Lorsque ces ressources sont acquises en cours d'exercice, elles sont inscrites dans le budget selon la procédure des fonds de concours (inscription par arrêté du Ministre chargé du budget et rapporté à l'Assemblée Nationale lors de la présentation de collectifs budgétaires ou de <u>la loi de règlement</u>).</p> <p>Les projets financés sur prêts sont en totalité suivis en exécution par la CAA qui établit régulièrement (trimestriellement et annuellement) des rapports d'exécution.</p> <p>Pour la plupart des projets financés sur dons (plus de 50%), les informations ne sont pas disponibles ou sont transmises aux autorités avec des retards importants.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D+	
(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	C	<p>Les ressources des communes proviennent :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de recettes de la fiscalité locale (impôts fonciers, licences patentes, TPU et TFU), de redevances, de prestations de services et de produit du patrimoine et des activités - de recettes de la fiscalité partagée (TVA sur le cordon douanier, taxe de voirie, redevances sur les substances des carrières, taxe touristique, taxe sur véhicules à moteur...) - de dotations et subventions de l'Etat aux communes (contribution au fonds de solidarité intercommunale, subvention d'équilibre au budget de fonctionnement des communes, subvention de substitution à la taxe civique, subvention aux charges salariales des collectivités déshéritées) - Dons et legs (dons de la coopération décentralisée). <p>Les recettes de la fiscalité locale sont perçues par les services de l'administration fiscale et doivent être reversées directement aux communes du lieu de perception.</p> <p>La CONAFIL (Commission Nationale des Finances Locales) valide, au cours d'une session, tenue en février de chaque année, les montants et la répartition de ressources entre toutes les communes.</p> <p>Les parts de recettes de la fiscalité partagée revenant aux communes sont définies par décret au niveau global, et leur répartition par commune sont en principe calculées selon des modalités (clés de répartition) fixées par arrêtés interministériels ou décisions conjointes des ministres chargés des Finances et des Collectivités Locales. Mais ces décisions ne sont pas toujours clairement établies. L'information sur les recouvrements effectifs n'est pas transmise aux communes qui ne peuvent vérifier l'exactitude de ce qui leur revient.</p> <p>Les subventions de l'Etat sont inscrites au Budget. Leur répartition par communes est faite selon des règles bien établies et connues par les bénéficiaires. L'objectivité de la répartition de certains transferts est amoindrie par le fait que les seuils ou les bases de calcul des subventions n'ont pas été actualisés depuis de nombreuses années.</p> <p>Les subventions de l'Etat aux communes représentent moins de 50% des ressources réparties (transferts et fiscalité répartie).</p>
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	C	<p>Un décret (n°2005-371 du 23 juin 2005) fixe la liste des informations relevant des services de l'Etat et qui doivent être communiquées aux communes pour l'établissement de leur budget. Ces informations doivent leur être communiquées deux mois avant l'adoption de leur budget, soit avant le 31 octobre. Ces informations sont de deux types :</p> <ul style="list-style-type: none"> - celles relatives aux transferts du budget de l'Etat. L'information n'est pas transmise dans les délais suffisants. La session de la CONAFIL consacrée à la validation des répartitions des ressources ne se tient qu'en février. Cependant, les maires sont autorisés à inscrire dans leur projet de budget le montant qui leur avait été alloué pour l'exercice en cours. L'écart avec le montant définitivement arrêté est ajouté au budget de la commune à l'occasion de l'adoption de son budget supplémentaire, - celles relevant des services des impôts et du Trésor. Elles portent sur les données budgétaires (détail des recettes et dépenses effectives, restes à recouvrer et à payer ...) pour les réalisations des trois derniers exercices et les estimations et prévisions des exercices à venir. Ces données ne sont pas disponibles (consolidation des recouvrements au titre de tous les droits et taxes notamment), et communiquées en temps opportun.
(iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	D	<p>Il n'existe pas de rapport consolidant et analysant les données budgétaires et comptables des Collectivités Territoriales.</p> <p>Un suivi trimestriel de l'exécution du budget (Recettes et dépenses) est prévu par le MDEF (DGTCP), mais ce suivi n'est pas effectif.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
		<p>Les comptes administratifs des communes doivent être transmis au ministère en charge des Collectivités Territoriales avant le 1^{er} juillet de l'année qui suit celle de l'exercice concerné. Ce délai n'est pas toujours respecté. Pour l'exercice 2005, seules 40 communes avaient transmis leurs comptes administratifs à fin décembre 2006. Ce nombre est passé à 70 à fin mai 2007.</p> <p>La CONAFIL est chargée de la collecte, du traitement et de la consolidation des données économiques, financières et statistiques sur les collectivités territoriales. La DGAT, qui en assure le secrétariat, n'est pas en mesure de répondre à ces prérogatives. Elle ne centralise pas les projets de budget des communes, et les informations trimestrielles communiquées par ces dernières aux préfets. Les comptes administratifs des maires lui sont transmis avec beaucoup de retard. Elle ne les consolide pas selon des classifications cohérentes avec celles du Budget Général de l'Etat.</p> <p>Un Service des Collectivités Locales de la DGTCPC a mis en place en 2006 une procédure de collecte d'informations budgétaires sur les communes. Il consolide ces données dans un tableau de synthèse décrivant les recettes et dépenses par nature à un niveau agrégé (pas de répartitions des recettes selon les catégories, pas de répartition de dépenses par secteurs).</p> <p>Le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) effectue aussi un travail de centralisation et de consolidation des données budgétaires des communes. Cette consolidation est produite avec retard (seule celle relative à l'exercice 2004 a pu être communiquée à la mission) et est incomplète.</p>
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	<p>Le suivi des entreprises et établissements publics autonomes est attribué à la Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques (DSAEP) du MDEF. Ce service doit émettre un avis sur les projets de budget et les états financiers ex-ante avant leur approbation par le Conseil des Ministres.</p> <p>En pratique, les projets de budget sont transmis avec retard et approuvés après le début de l'exercice budgétaire. Cette procédure d'approbation n'est pas respectée par l'ensemble des entreprises.</p> <p>La DSAEP ne dispose pas de la totalité des rapports financiers qui doivent réglementairement lui être transmis (bilans et états financiers, rapports de gestion et rapports d'activités, rapports des commissaires aux comptes). A juin 2007, la DSAEP a reçu les documents concernant 20 établissements au titre de 2004 sur 60 listés dans le tableau de bord.</p> <p>Il n'existe pas de rapport consolidé des ressources et dépenses des entreprises et établissements publics autonomes.</p> <p>Il n'existe pas de suivi infra annuel.</p>
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	C	<p><u>La Direction de la Centralisation des Comptes de l'Etat vérifie l'ensemble des comptes de gestion des communes.</u> Ces comptes lui sont cependant transmis avec beaucoup de retard.</p> <p>Les administrations (MDEF ou Ministère en charge des collectivités territoriales) n'établissent pas de rapports consolidés sur les budgets et les comptes de gestion des communes.</p> <p>Les textes prévoient la possibilité pour les communes de recourir à des emprunts financiers avec l'accord préalable du Préfet. Ce mode de financement n'est pas encore utilisé. Une étude est en cours de réalisation (par le PDM) pour évaluer la capacité des communes à recourir aux marchés financiers.</p> <p>Le Préfet vérifie l'équilibre budgétaire et un certain type de risque financier (en vérifiant que le paiement des amendes des communes est prévu dans le budget).</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	C	Les informations sur les prévisions, la situation et l'exécution du budget du gouvernement ne sont pas facilement accessibles par le public. Des six critères du PEFA seul celui relatif à la publication de l'attribution des marchés publics est respecté. La Direction Nationale des Marchés Publics dispose d'une revue hebdomadaire à travers laquelle elle diffuse, en plus des appels d'offre et des avis d'adjudication, des informations d'ordre général et réglementaire.
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+	
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	<i>D</i>	Il n'existe pas de calendrier formel pour la préparation du projet de budget. Seule l'échéance de dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale est connue car définie par la Constitution de 1990 (une semaine avant l'ouverture de la session parlementaire d'octobre). Le MDEF élabore dans le courant du second trimestre de l'année, une note d'orientation contenant une analyse de l'environnement économique et des perspectives d'évolution des agrégats macroéconomiques et financiers, des orientations stratégiques et des équilibres budgétaires globaux. Cette note d'orientation est présentée à l'approbation du Conseil des ministres. A fin mai 2007, la note d'orientation pour la préparation du budget 2008 n'est pas encore finalisée et approuvée. A cette date, les ministères techniques ne connaissent pas la date à laquelle les plafonds de dépenses relatives à leur département ministériel leur seront communiqués. Pour la préparation du budget 2007, ces plafonds leur ont été communiqués par lettre du MDEF du 4 août 2006, avec une échéance pour la remise des projets de budget au 11 août.
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	<i>C</i>	Pour la préparation du budget 2007, les ministères sectoriels ont été informés au second trimestre des perspectives économiques et des cadrages budgétaires et financiers par la Note d'orientation générale présentée en Conseil des ministres et approuvée par ce dernier. La lettre de cadrage budgétaire, transmise au mois d'août, fixe les plafonds de dépenses pour chaque ministère ainsi que les dispositions et orientations pour la préparation de leur projet de budget de moyens et de leur projet de budget programmes. Les plafonds de dépenses inscrits dans cette seconde lettre ne font pas l'objet d'une approbation préalable par le Conseil des ministres. Très peu de temps s'écoule entre la lettre de cadrage et la présentation du projet de budget en Conseil des ministres.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	<i>A</i>	Pour les trois derniers exercices au moins (2004, 2005 et 2006) et l'exercice courant (2007), l'Assemblée Nationale a adopté la loi de finances dans les délais (avant le début de l'exercice ou tout juste au début pour l'année 2006).
PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	B+	
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	<i>B</i>	Depuis 2000, une procédure d'élaboration des budgets programmes a été mise en place progressivement dans les ministères. En 2006, pour l'exercice 2007, le projet de budget du gouvernement a été accompagné des budgets programmes de tous les ministères. Les prévisions sur des périodes triennales glissantes sont établies par le MDEF au niveau national, sur la base de simulations des équilibres macroéconomiques et financiers, et des priorités du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté. Les MDA élaborent aussi, dans le cadre de la préparation des budgets programmes, des prévisions sur des périodes triennales glissantes. Les budgets programmes sont en lien avec les CDMT.

Indicateur	Note	Explication Résumée
		<p>Le projet de budget de moyens (première année de la période triennale) est présenté en distinguant les services votés, des mesures nouvelles (fonctionnement), des autorisations de programmes des crédits de paiements (investissements).</p> <p>La note B est attribuée en raison des délais trop courts réservés à la mise en cohérence entre les travaux des MDA et ceux du MDEF.</p>
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	A	<p>Le dernier rapport spécifique sur la soutenabilité de la dette a été produit en 2004.</p> <p>Cependant, la CAA, qui assure la gestion de tous les emprunts de l'Etat (intérieurs et extérieurs), la gestion du service de la dette et les études de viabilité, établit trimestriellement les ratios d'endettement dans son rapport d'activités. Une analyse de soutenabilité est aussi présentée dans le rapport du quatrième trimestre.</p> <p>La Commission Nationale de l'Endettement examine aussi chaque trimestre la situation de l'endettement. Elle examine et décide de tous les recours aux emprunts de l'Etat.</p>
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	B	<p>Les budgets programmes élaborés par les ministères sont généralement basés sur des stratégies sectorielles pluriannuelles. Ces programmes sont traduits dans les budgets annuels et pluriannuels. Ils sont accompagnés d'indicateurs de mesure de performance et de résultats. Ces indicateurs proposés par les ministères, ont fait l'objet d'une approbation dans le cadre d'un travail de l'Observatoire du changement social.</p>
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	B	<p>Le budget programme établit aussi un lien entre les actions d'investissement et le fonctionnement des services. Cependant, les analyses d'impact des investissements sur les charges de fonctionnement ne sont pas systématiques et explicites. D'autre part, l'importance du financement extérieur dans la part des dépenses d'investissement et le manque de prévisibilité quant à ces sources de financement limitent les capacités d'établir les choix des priorités en matière d'investissements en rapport avec les impacts attendus sur les dépenses de fonctionnement.</p> <p>Les lettres de cadrage budgétaire prescrivent d'établir les liens entre les propositions d'investissements, les stratégies sectorielles et les contraintes du cadre de dépenses à moyen terme.</p>
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	D+	
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	D	<p>Les droits et taxes sont définis par le Code Général des Impôts, le Code Général des Douanes, les lois de finances. Il n'existe pas de recueil de textes actualisé après consolidation de toutes les modifications apportées par les lois de finances successives. Il n'existe pas non plus de recueil de procédures fiscales.</p> <p>Les règles relatives aux obligations fiscales et douanières ne sont pas bien établies.</p> <p>Les responsables de la DGID ont fait part de la difficulté de compréhension par les contribuables, de certaines dispositions fiscales telles celles relatives à la législation sur les droits d'enregistrement.</p> <p>Les modalités de calcul et de recouvrement sont complexes et contribuent à accroître le manque de clarté en matière d'obligation fiscale et douanière. Les dispositifs de prélèvement à la source (l'acompte de l'impôt assis sur les bénéficiaires : AIB) concourent aussi au manque de transparence et à la complexité du système.(exemple article 8 de la loi de finances, gestion 2006)</p> <p>La base légale de certains droits réclamés par certaines administrations et perçus auprès des usagers est difficile à prouver.</p> <p>Ces imprécisions confèrent aux agents des administrations fiscale et douanière, un pouvoir discrétionnaire très important, corroboré par les déclarations des responsables rencontrés au niveau de la chambre de commerce (CCIB) et du patronat béninois (CNPB).</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	C	<p>Les informations relatives à la législation fiscale et douanière sont partiellement diffusées. Les sites Internet des services du MDEF ne donnent pas d'informations actualisées sur la législation fiscale ou douanière.</p> <p>La direction des douanes dispose d'un service de communication. Par ailleurs, elle a prévu d'élaborer un recueil consolidé de la législation et de la réglementation douanière. De plus, la direction des douanes organise des rencontres avec les acteurs économiques en coordination avec la chambre de commerce, sur les textes de la réglementation douanière. Pour la première fois, lors de la préparation de la loi de finances 2007, les représentants des acteurs économiques ont été consultés.</p>
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	<p>Au niveau de la DGID, un système de recours est prévu, mais la direction de la législation et du contentieux en charge du traitement des dossiers, manque de moyens pour assurer un traitement efficace et dans les délais. En 2006, sur 246 dossiers de demandes reçus (pour réduction ou remise d'impôt), seuls 51 dossiers ont été traités, et à fin 2006, le stock de dossier en instance était de 853.</p> <p>Au niveau de la DGD, il n'existe pas de système spécifique d'enregistrement et de suivi des recours (les plaignants adressent un courrier à la DGD, et cela est traité ou non). Les recours sont fréquents pour les contestations des valeurs en douanes. Le traitement est généralement effectué dans des délais rapides, la DGD se référant à une société de vérification (BIVAC).</p> <p>Les représentants de la chambre de commerce et du patronat ont signalé l'inefficacité du traitement des recours auprès des administrations fiscale et douanière ainsi que dans certains cas, la crainte de représailles en réaction à d'éventuels recours.</p>
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+	
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	<p>Le système d'immatriculation du contribuable en cours est basé sur l'identifiant statistique attribué par l'Institut national de la statistique (INSAE). L'identifiant est exigé par l'administration lorsque l'opérateur économique entame des procédures ou des transactions avec elle.</p> <p>L'identifiant statistique est construit sur la base d'un système de codification peu efficace et lourd à gérer (codes significatifs pour l'activité et le lieu d'exercice).</p> <p>Les enregistrements au niveau du fichier INSAE et l'attribution de l'identifiant statistique se font à la demande des opérateurs économiques. Ces derniers peuvent cependant disposer d'autorisation d'exercer des activités (disposent d'une inscription au Registre du commerce) sans être enregistrés à l'INSAE.</p> <p>Le Champ du fichier INSAE est limité aux opérateurs économiques. Il ne couvre pas tous les contribuables.</p> <p>Ces déficiences (système de codification et l'absence de lien avec le fichier du Registre du commerce) entraînent une couverture insuffisante du fichier des entreprises et un suivi difficile des entreprises existantes (modification de l'identifiant lors du changement de certaines de ses caractéristiques).</p> <p>L'INSAE ne fait pas d'enquête ou de recensement des contribuables pour vérifier l'exhaustivité et actualiser périodiquement le fichier.</p> <p>La DGID réalise un recensement annuel (au mois d'octobre), mais l'INSAE n'utilise pas systématiquement les résultats de ce recensement pour actualiser le fichier d'immatriculation statistique.</p> <p>Le recensement de la DGID permet d'identifier les contribuables potentiels.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
		Un identifiant fiscal unique (IFU) a été défini (Décret n° 2006-201 du 8 mai 2006, portant création d'un numéro d'identifiant fiscal unique et d'un répertoire national des personnes, institutions et associations). Il n'est pas encore opérationnel.
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	C	<p>Le système fiscal est déclaratif et les dispositions relatives aux pénalités sont définies par le code général des impôts (article 814). Lorsque le montant dépasse le seuil des 10 millions de FCFA, les pénalités sont décidées par le Ministre des Finances.</p> <p>L'efficacité du système est compromise par les montants élevés des pénalités. A titre d'exemple, pour le droit de timbre, la pénalité est égale à cent fois le droit dû. Les responsables de l'administration fiscale déclarent que les cas où le contribuable n'est pas en mesure de payer la pénalité, sont fréquents. Dans ces situations, celle-ci est souvent négociée.</p> <p>Une réforme profonde du système de sanction est nécessaire.</p>
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	B	<p>La DGID dispose d'une brigade de contrôle et de vérification pour les opérations programmées et d'une brigade spéciale d'intervention pour les contrôles non programmés (brigade d'intervention et de vérifications rapides). Elle établit et exécute chaque année un programme de vérification et de contrôle sur la base de critères définis a priori (fréquence, résultat négatif, arriérés de recouvrement, crédit permanent de TVA et de BIC...). Les rapports de vérification sont centralisés au niveau de la Direction de l'information et des études et soumis à l'approbation du directeur général.</p> <p>La DGD a réorganisé un service des enquêtes commerciales, en 2007. Il réalise des missions de vérifications et d'enquêtes auprès des entreprises sur la base d'un programme établi chaque trimestre.</p> <p>Les rapports de vérification sont établis et transmis à la direction générale pour arbitrage le cas échéant.</p>
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	
(i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au cours de l'exercice donné	D	<p>Le système de crédit d'enlèvement sous caution bancaire empêche l'existence d'arriérés de recouvrement au niveau de la Direction Générale des Douanes.</p> <p>Au niveau de la direction générale des impôts, les arriérés de recouvrement sont importants et représentent à fin 2006 9,4% de la totalité des recettes fiscales.</p> <p>Les taux de recouvrement d'arriérés des exercices antérieurs ont été de 38,5%, 33,2% et 19,6% respectivement pour les exercices 2004, 2005 et 2006.</p>
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière	B	<p>Au niveau de la DGD, les montants recouverts sont reversés au Trésor, chaque décade. Cependant, en cas de besoin (tension sur la trésorerie), le Trésor peut demander les reversements avant la fin de l'échéance décadaire.</p> <p>Pour la DGID, le reversement se fait à chaque décade, ou lorsque le montant total recouvert atteint un plafond prédéfini (1 million FCFA en pratique), ou encore quotidiennement si le paiement est en chèque.</p> <p>La même règle s'applique pour le reversement des recettes de service par les régies des ministères techniques.</p>
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	D	<p>Des rapprochements mensuels sont faits au niveau des perceptions et donnent lieu à des notes d'accord. Les vérifications ne portent que sur les reversements effectifs, et non sur les émissions, droits constatés et recouvrements.</p> <p>Les rapprochements du même type au niveau central sont faits annuellement et donnent également lieu à des notes d'accord. Ces notes sont établies avec beaucoup de retard (plus de deux ans).</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C	
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	C	<p>En début d'année, un plan annuel de trésorerie mensualisé (estimations des ressources et des dépenses) est réalisé mais n'est pas réactualisé pendant l'exercice.</p> <p>Une réunion du comité de trésorerie se réunit chaque semaine au niveau du cabinet du Ministre des Finances. Elle porte sur la détermination des priorités pour l'affectation des ressources disponibles. La réunion mensuelle de trésorerie, réunit les principales directions du MDEF et la CAA et se tient également au niveau du cabinet. Elle fait le point sur le recouvrement et les dépenses effectués comparativement aux prévisions budgétaires. Pour cette occasion, les services n'établissent pas de manière formelle une actualisation des prévisions de recouvrement.</p>
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	C	<p>Après l'adoption de la loi de finances, le Ministre de l'Economie et des Finances transmet aux ministères sectoriels une lettre de notification des crédits qui rappelle l'ensemble des principes et dispositions en matière d'engagement, de régularisation et de suivi des dépenses. La lettre fixe aussi les dates limites pour les engagements, ordonnancements et paiement des dépenses. La lettre de notification de 2006 n'indique pas de manière explicite les montants ou les proportions des crédits mis en place pour chaque période infra-annuelle. Les crédits de fonctionnement hors salaire sont chargés par tranches trimestrielles au niveau du système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP). Jusqu'en 2006, les gestionnaires de crédits pouvaient, à partir des règles en usage (tranche trimestrielle connues a priori) déterminer les montants de crédits ouverts pour chaque trimestre. Ce n'est plus le cas depuis 2007. Les ministères sectoriels ne sont informés des chargements de crédits que par l'intermédiaire du système SIGFIP. En début de trimestre, les ministères sectoriels ont connaissance des crédits alloués au trimestre pour le fonctionnement de leur structure</p>
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	C	<p>En cours d'exercice, des modifications sont portées à la répartition initiale des crédits selon les procédures prévues par la LORLF. Hors celles concernant les salaires, elles résultent le plus souvent des ressources non prévues initialement par le budget et obtenues dans le cadre de l'aide projet ou des insuffisances de crédits pour des dépenses de fonctionnement non prévues ou mal estimées.</p> <p>Pour les salaires, les lois annuelles de finances ouvrent des crédits provisionnels au sens de l'article 43 de la LORLF. Cette pratique permet d'ordonnancer les dépenses salariales en dépassement des crédits initiaux ouverts par la loi de finances.</p> <p>Les modifications apportées au budget initial sont significatives mais sont entièrement rapportées dans les lois de finances rectificatives ou les lois de règlement. Les projets de comptes administratifs établis pour les exercices 2004 et 2005 contiennent en annexe tous les textes réglementaires portant modification de crédits.</p>
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	C+	
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	B	<p>La Caisse Autonome d'Amortissement (CAA) élabore trimestriellement un rapport sur les mobilisations de ressources financières (aide extérieure), sur le service de la dette, les allègements obtenus et sur l'encours de la dette extérieure.</p> <p>La dette extérieure est conciliée périodiquement avec les créanciers dans le cadre de l'initiative d'allègement de la dette (PPTE, IADM).</p> <p>La CAA dispose pour la gestion de la dette d'un logiciel (DEBTPRO) et a développé un logiciel de suivi des mobilisations des ressources extérieures et d'un logiciel pour les prêts et prêts rétrocédés.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
		<p>La Commission nationale de l'endettement, présidée par le Ministre en charge des Finances assure la surveillance de l'endettement de l'Etat. Elle se réunit au moins une fois par trimestre.</p> <p>Le suivi de la dette intérieure contractuelle (hors dette sur la dépense) est aussi effectué par la CAA.</p> <p>Depuis 2007, un comptable et un contrôleur financier sont spécialement affectés à la CAA.</p> <p>Les statistiques sur la dette extérieure et la dette intérieure contractuelle sont complètes et de bonne qualité.</p> <p>Il reste cependant une insuffisance de suivi de la dette fiscale qui peut induire un risque potentiel.</p>
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	C	<p>La consolidation des soldes de trésorerie de tous les comptables du réseau Trésor se fait selon une périodicité décadaire.</p> <p>Le Trésor ne centralise pas les disponibilités déposées à la banque centrale ou dans les banques commerciales, des établissements publics à caractère administratif ou par les projets de l'Etat.</p>
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	C	<p>L'Etat béninois n'octroie pas de garantie.</p> <p>La contraction de prêts ne peut être autorisée que par le Ministre en charge des Finances après accord de la Commission Nationale de l'Endettement.</p> <p>Les limites des emprunts sont en principe déterminées par les critères de soutenabilité de la dette, mais qui ne sont pas systématiquement respectés.</p>
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D	
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	D	<p>Le fichier de la fonction publique comporte de nombreuses insuffisances. Son intégrité n'est pas garantie. Un travail de refonte est en cours. La liste des états de paie ne peut être contrôlée. Le dernier rapprochement entre le Fichier Unique de Référence (FUR) de la fonction publique et celui de la solde (Direction générale du budget) a eu lieu en mars 2003.</p> <p>Le MDEF, à travers la lettre de notification des crédits, demande au MDA de lui transmettre directement les états nominatifs et les modifications qui doivent y être apportées. Ce dispositif ne garantit pas l'exhaustivité et la fiabilité des états.</p>
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	D	<p>Les recrutements sont opérés selon une procédure qui lie les administrations des services concernés (DRH des ministères), le Ministère en charge de la Fonction publique et le MDEF (budget et contrôles financiers). Ces procédures durent en général plusieurs mois (peuvent aller jusqu'à 6 mois). La lenteur de la procédure de recrutement se traduit très fréquemment par la nécessité de procéder à des rappels de salaires.</p> <p>Les actes portant modification de la situation des agents sont traités dans les mêmes formes et avec des délais aussi importants.</p> <p>Les modifications relatives aux avancements statutaires ont été régulièrement enregistrées dans le FUR mais n'ont pas été reportées dans le fichier de la solde de 1997 à 2003. Les rappels dus au titre de ces avancements non régularisés par la solde, sont très importants. Ils étaient estimés à plus de 200 milliards en 2003. Actuellement, les avancements statutaires sont pris en charge au niveau de la solde mais avec des retards pouvant atteindre plusieurs mois.</p> <p>L'actualisation des données du Fichier solde serait imminente.</p>
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	D	<p>Les insuffisances du FUR (disparité des sources et hétérogénéité des données, non-habilitation des agents intervenant sur le fichier, insuffisances des contrôles internes et de la maintenance des matériels) ne permettent pas les contrôles internes. Le dispositif mis en place par le MDEF (transmission au début de chaque année des états nominatifs sur support papier) est difficile à gérer et ne permet pas d'assurer des contrôles de qualité.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée																																				
		L'immatriculation des agents était initialement confiée au MDEF puis a été transférée à la Fonction publique. Le système d'identification (immatriculation) des agents comporte des insuffisances et doit être revu.																																				
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	D	Il n'y a pas eu de vérification de la conformité des états de paie avec les personnels en poste au cours des trois derniers exercices.																																				
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	B																																					
(i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur	A	<p>La Direction nationale des Marchés Publics (DNMP) tient depuis 2004 une base de données complète sur l'ensemble des marchés publics financés par le budget de l'Etat. Les statistiques extraites de ce fichier donnent la répartition suivante pour les procédures de passation.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Pourcentage du nombre de marchés passés en</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007(*)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Appels d'offres ouverts</td> <td>90,14%</td> <td>94,85%</td> <td>85,41%</td> </tr> <tr> <td>Gré à Gré</td> <td>9,86%</td> <td>5,15%</td> <td>14,59%</td> </tr> <tr> <td>Totaux</td> <td>100,00%</td> <td>100,00%</td> <td>100,00%</td> </tr> <tr> <th>Pourcentage du montant des marchés passés en</th> <th>2005</th> <th>2006</th> <th>2007(*)</th> </tr> <tr> <td>Appels d'offres ouverts</td> <td>95%</td> <td>92%</td> <td>81%</td> </tr> <tr> <td>Appels d'offres restreints</td> <td>0%</td> <td>0%</td> <td>0%</td> </tr> <tr> <td>Gré à Gré</td> <td>5%</td> <td>8%</td> <td>19%</td> </tr> <tr> <td>Totaux</td> <td>100%</td> <td>100%</td> <td>100%</td> </tr> </tbody> </table> <p>(*) Données 2007 arrêtées au 31 mai 2007</p>	Pourcentage du nombre de marchés passés en	2005	2006	2007(*)	Appels d'offres ouverts	90,14%	94,85%	85,41%	Gré à Gré	9,86%	5,15%	14,59%	Totaux	100,00%	100,00%	100,00%	Pourcentage du montant des marchés passés en	2005	2006	2007(*)	Appels d'offres ouverts	95%	92%	81%	Appels d'offres restreints	0%	0%	0%	Gré à Gré	5%	8%	19%	Totaux	100%	100%	100%
Pourcentage du nombre de marchés passés en	2005	2006	2007(*)																																			
Appels d'offres ouverts	90,14%	94,85%	85,41%																																			
Gré à Gré	9,86%	5,15%	14,59%																																			
Totaux	100,00%	100,00%	100,00%																																			
Pourcentage du montant des marchés passés en	2005	2006	2007(*)																																			
Appels d'offres ouverts	95%	92%	81%																																			
Appels d'offres restreints	0%	0%	0%																																			
Gré à Gré	5%	8%	19%																																			
Totaux	100%	100%	100%																																			
(ii) Etendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels	C	<p>Le code des marchés publics en vigueur contient des dispositions qui limitent strictement le recours au mode de passation de gré à gré (articles 44 et 46 de la loi 2004-18 d'août 2004). Le recours n'est autorisé que dans certains cas spécifiques par le Ministre des Finances sur rapport circonstancié du maître d'ouvrage. La loi spécifie que les marchés de gré à gré sont limités à 10% du nombre total des marchés.</p> <p>Cependant les statistiques de la Direction nationale des marchés publics ne donnent pas les justifications pour les marchés passés de gré à gré (la législation n'impose pas cette publication).</p> <p>Les représentants du CNP-B ont signalé des cas où des marchés publics peuvent être passés de gré à gré sans que les justifications conformes à la législation ne soient présentées.</p>																																				
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations	B	<p>La Commission nationale de régulation prévue par la loi 2004-18 et le décret d'application 2004-562, est chargée, notamment, du traitement des recours. Elle est placée sous la tutelle de la Présidence de la République et dispose d'une autonomie de gestion. A ce titre, elle constitue un organe de contrôle externe. L'article 52 de la loi 2004-18 lui confère tous les pouvoirs en matière de contrôle externe.</p> <p>La Commission nationale de régulation enregistre les plaintes et les recours, cela entraîne la suspension de l'exécution des marchés. Il a été signalé à la mission par les représentants du patronat et par un membre de la Commission que les recours sont peu nombreux. Mais cette situation peut être justifiée par des craintes de la part des opérateurs soumissionnaires aux marchés.</p> <p>Les recours et les règlements de litige ne font pas l'objet de publication dans la revue des marchés publics.</p>																																				

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C	
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	<p>Les procédures d'engagement de dépenses sont bien établies. Elles distinguent la procédure normale (engagement, liquidation, ordonnancement, prise en charge et paiement), les procédures exceptionnelles (Ordres de paiement, Engagements-ordonnancements et ordonnancements délégués). Le système ne limite cependant pas le recours aux procédures exceptionnelles.</p> <p>En principe les gestionnaires de crédits sont tenus de transmettre au MDEF, en début d'année, un plan de passation de marchés et un plan d'engagements mandatement au plus tard le 31 janvier (prévision mensuelle des engagements et des mandatement par catégories de dépenses) pour l'exécution de leur budget. Cette mesure vise à améliorer la prévision des dépenses, n'est pas totalement respectée : les chargements de crédits (ouverture de crédits) dans SIGFIP ne tiennent pas encore compte des prévisions. La lettre de notification de crédit pour l'exercice 2007 rappelle la nécessité d'enregistrer dans SIGFIP les ordonnancements et prises en charge.</p> <p>D'autre part, les ouvertures de crédit se font trimestriellement (chargement des crédits sur SIGFIP) mais sans une analyse systématique fondée sur une actualisation des prévisions de ressources en fonction d'analyses des évolutions constatées.</p>
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne	C	<p>Il existe un ensemble de dispositifs de contrôle de l'exécution de la dépense au niveau des services du contrôle financier et de la comptabilité. Ces dispositifs portent sur le contrôle des pièces justificatives, sur la validation de l'information contenue dans ces pièces et sur la conformité de la dépense aux règles définies (conformité des prix à la mercuriale, habilitation des prestataires). Ces règles sont documentées (manuel de procédures), mais doivent être actualisées. La nomenclature des pièces justificatives est en cours de révision.</p> <p>Une nouvelle mercuriale des prix a été arrêtée en mai 2007. Elle comporte des insuffisances qui limitent son utilisation ou son efficacité pour le contrôle des prix.</p> <p>L'application de ces règles est parfois difficile de part notamment l'insuffisance des applicatifs de contrôle dans SIGFIP. La lourdeur des vérifications peut entraîner la lenteur de la procédure de l'exécution de la dépense ou l'inefficacité des contrôles.</p> <p>Le système doit par ailleurs faire l'objet d'une révision visant, entre autres, à supprimer les possibilités de forcer les contrôles automatiques et les verrous qui y sont installés.</p>
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	C	<p>Les ordres de paiements ne font pas l'objet d'une régularisation dans des délais suffisamment courts pour permettre la limitation de crédit aux ressources attendues.</p> <p>Les crédits délégués font l'objet d'un engagement global en début d'année, mais les dépenses y afférentes ne sont pas enregistrées dans le système SIGFIP en liquidation, ordonnancement et prise en charge. Les engagements sont considérés comme totalement consommés dès le début d'exercice.</p> <p>Le recours aux procédures exceptionnelles d'engagements n'est pas toujours justifié.</p> <p>Par ailleurs, les règles relatives aux seuils peuvent être contournées par recours aux fractionnements des dépenses. Les services de contrôle financier ne disposent pas de moyens suffisants pour limiter, voire pour empêcher cette pratique.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	C+	
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	C	<p>L'essentiel de la vérification interne est attribué à trois institutions : l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) qui dépend de la Présidence de la République et qui a prééminence sur l'ensemble des institutions de vérification interne ; l'Inspection générale des Finances qui dépend du Ministre des Finances et l'Inspection Générale des Services, rattachée à la DGTCP et qui en charge de la vérification des actions de tous les comptables publics.</p> <p>De ces trois institutions, seule l'IGF réalise actuellement des missions de vérifications conformes aux standards internationaux. L'IGE, recrée en juillet 2006, est en cours de structuration.</p> <p>L'IGF a compétence sur toutes les institutions bénéficiant de ressources publiques. Ses compétences portent sur le contrôle de la gestion des comptables publics et des ordonnateurs. Elle établit un programme annuel de contrôle soumis à l'approbation du Ministre du MDEF. Ces programmes sont établis en fonction de critères de risque et du niveau de couverture. Des demandes d'intervention sont ajoutées aux actions prévues par ce programme.</p> <p>L'Inspection Générale des Finances ne dispose de suffisamment de moyens pour réaliser ses programmes. En 2006, elle a consacré l'essentiel de ses moyens à la finalisation de son programme 2005 et à la réalisation des vérifications sollicitées en cours d'année (demandes de vérifications inopinées).</p> <p>Par ailleurs certaines institutions de la République évoquent le principe de séparation des pouvoirs pour s'opposer aux vérifications des organes de contrôles .</p>
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	B	Les rapports sont élaborés pour toutes les entités contrôlées par les services de contrôle interne. Ils sont bien transmis au MDEF, à la Présidence de la République et font l'objet, quelques fois, de communication au Conseil des Ministres. Ils sont transmis systématiquement à la Chambre des Comptes à la demande de cette dernière.
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	C	Les responsables de l'IGF ont déclaré ne pas connaître les suites données à certains de leurs rapports. Ils estiment d'une part, que ceux-ci devraient faire l'objet d'une exploitation plus approfondie ou plus complète d'autre part, que l'Inspection ne dispose pas de moyens pour vérifier l'effectivité de leurs recommandations. Néanmoins certaines d'entre elles servent au MDEF à améliorer l'organisation et le fonctionnement des services. La lettre de notification du budget 2007 comporte une série de mesures résultant des recommandations des rapports.
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C	
(i) Régularité du rapprochement bancaire	B	Les rapprochements des comptes du Trésor sont effectués à chacun des trois niveaux (central, départemental et communal) selon des périodicités au moins mensuelles, dans le mois qui suit la période considérée. Ils sont quotidiens avec la Banque centrale.
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	D	Les comptes d'imputation provisoire et les comptes de liaisons ne sont pas ajustés. Les balances intégrées du Trésor des exercices 2004, 2005, et 2006 montrent des soldes significatifs pour ces comptes.
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	Il n'y a pas suivi des affectations des dotations effectives de moyens de fonctionnement des services sociaux de base. Aucune enquête effective sur le suivi des dépenses des services déconcentrés n'a été réalisée au cours des trois dernières années.

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C	
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	C	<p>Pour les recettes, les administrations fiscales et douanières, et le Trésor fournissent dans le cadre de l'élaboration du tableau mensuel des opérations financières de l'Etat (TOFE) des situations de recouvrements. Les directions générales des impôts et des douanes fournissent des états détaillés selon la nomenclature budgétaire, le trésor fournit les données à un niveau plus agrégé.</p> <p>Les informations sur les dépenses peuvent être produites de manière détaillée selon les différentes classifications budgétaires et en temps réel, à partir du système informatisé de gestion budgétaire (SIGFIP). Les informations peuvent être données comparativement au budget initial aux différents stades de l'exécution de la dépense, depuis les engagements jusqu'aux ordonnancements.</p> <p>Le suivi de l'exécution du budget au niveau des paiements n'est pas fait selon le détail des classifications du budget.</p>
(ii) Emissions dans les délais des rapports	C	<p>Dans le cadre des travaux de la Direction Générale de l'Economie et du comité PIB-TOFE, des rapports sont établis trimestriellement. Le TOFE mensuel préparé par la CS-PRES est produit dans un délai de deux semaines. Un TOFE trimestriel est produit dans le cadre du suivi des politiques de convergence de l'UEMOA, mais avec des délais de plus de 8 semaines. Les TOFE donnent une vue synthétique de toutes les opérations financières, mais ne permettent pas une analyse de l'exécution du budget qu'à un niveau global pour les principales catégories de dépenses.</p> <p>Un nouveau dispositif de suivi semestriel est mis en place à partir de 2007. La vérification de son fonctionnement est prématurée.</p>
(iii) Qualité de l'information	C	<p>Pour le suivi de la phase d'exécution budgétaire (de l'engagement jusqu'à l'ordonnancement), les données de SIGFIP posent des problèmes d'exhaustivité (retards dans la régularisation des dépenses exécutées selon les procédures exceptionnelles, ou par délégation de crédits) et de fiabilité en raison des possibilités de forcer les contrôles automatiques.</p> <p>Les enregistrements comptables posent aussi des problèmes de retard et de fiabilité résultant de l'inadaptation ou de la non maîtrise des systèmes informatiques.</p> <p>Les données synthétiques, établies pour les besoins du TOFE à partir de différentes sources, permettent un suivi infra annuel relativement fiable.</p>
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	
(i) État complet des états financiers	C	<p>Le compte de gestion de l'Etat est préparé chaque année par les services de la DGTCP. Les services comptables utilisent en parallèle deux systèmes informatisés qui comportent des insuffisances.</p> <p>Les comptes produits comportent des erreurs et omissions souvent relevées par la Chambre des comptes.</p>
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	D	<p>Plusieurs années sont encore nécessaires pour la production du compte de gestion de l'Etat en raison des retards dans l'enregistrement des opérations dans les systèmes informatiques. Sa transmission à la Chambre des comptes se fait bien après le délai de 15 mois.</p>
(iii) Les normes comptables utilisées	C	<p>La comptabilité générale de l'Etat est tenue selon l'arrêté n°2000/1430 de décembre 2000. Il est conforme à la Directive de l'UEMOA. Cependant, en fin d'année, les comptes de la classe 9 ne sont pas reflétés dans les comptes de produits ou de charges et de nombreux comptes de liaisons et d'imputation provisoire ne sont pas soldés.</p>

Indicateur	Note	Explication Résumée
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D	
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	<i>D</i>	<p>La vérification externe relève de la Chambre des Comptes de la Cour Suprême. Celle-ci a des missions étendues en matière de contrôle de tous les comptables publics et de tous les ordonnateurs. Elle doit d'une part exercer le contrôle juridictionnel des opérations réalisées par les comptables publics et un contrôle de la gestion des fonds publics et d'autre part, elle doit procéder chaque année à la vérification des comptes de gestion, à la certification de la conformité entre le compte de gestion et le compte administratif de l'Etat. Dans le cadre de la réforme, elle doit aussi vérifier les rapports de performance des budgets programmes.</p> <p>La chambre des comptes procède actuellement à l'examen des comptes de l'administration centrale et des collectivités territoriales, mais ne dispose pas de tous les comptes de tous les établissements publics autonomes. Certains de ces établissements ne produisent pas ou ne transmettent pas leurs comptes.</p> <p>La Chambre des comptes ne réalise pas sa mission de contrôle juridictionnel.</p>
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	<i>D</i>	Un important retard a été pris pour l'élaboration des projets de loi de règlement et leur présentation à l'Assemblée Nationale. La dernière loi de règlement votée par celle-ci concerne l'exercice 2000 (le 5 décembre 2005). Le projet de loi de règlement portant sur l'exercice 2001 a été transmis à l'Assemblée Nationale le 7 septembre 2006 et n'est pas encore voté.
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	<i>D</i>	Les rapports de vérification de la chambre des comptes soulignent le fait que les recommandations ne sont pas suivies d'effets.
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	
(i) Portée de l'examen par le parlement	<i>B</i>	<p>Le projet de budget est accompagné des budgets programmes pour chaque ministère et ainsi que d'une note décrivant l'environnement économique et les perspectives à moyen terme.</p> <p>Le rapport sur les questions posées par les parlementaires au Ministre du MDEF, lors de la présentation du projet de loi de finance 2007 montre bien que les parlementaires examinent l'ensemble des questions relatives au cadre macroéconomique, aux politiques budgétaires et aux choix des priorités proposées. Le parlement ne dispose cependant pas de toutes les informations lui permettant d'analyser les politiques budgétaires et les agrégats macroéconomiques et financiers pour les années à venir.</p>
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	<i>B</i>	L'examen du projet de loi de finances est effectué par les Commissions des Finances et du Plan. Les procédures d'examen de la loi de finances sont définies dans le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale et sont respectées.
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	<i>B</i>	Le délai d'examen du projet de budget est d'à peine deux mois. Les Présidents des commissions des Finances et du Plan, l'estiment insuffisant.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	C	Les règles portant sur les modifications du budget sont bien établies dans la LORLF, et respectées. Cependant elles autorisent des réallocations importantes à travers les fonds de concours et les dépenses sur crédits provisionnels. Les lois de finances intègrent dans ces dernières, les salaires dont l'exécution est souvent en dépassement des dotations initiales. Toutes les modifications prises par textes réglementaires sont rapportées à l'Assemblée nationale en même temps que les comptes administratifs.
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	D	Les délais d'examen par l'Assemblée des trois derniers projets de loi de règlement votés (exercices 98, 99 et 2000) ont été supérieurs à 12 mois
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	Les membres de la Commission des Finances et du Plan de l'Assemblée Nationale reconnaissent des insuffisances et de l'inexpérience pour l'examen des Lois de règlement.
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	D	L'Assemblée Nationale n'engage, de manière formelle, aucune action visant l'exécution ou le suivi de l'exécution des recommandations formulées par l'Institution de contrôle externe (Chambre des Comptes).
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D+	
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement	D	Les prévisions d'appuis budgétaires ne sont généralement pas connues de manière fiable avant la présentation du budget au parlement, ou parfois même avant le début de l'exercice budgétaire. Mais dans la majorité des cas, les aides budgétaires des PTFs ne sont connues qu'après le dépôt du projet de budget à l'Assemblée, voire après le début de l'exercice budgétaire.
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	C	Il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires des Bailleurs de fonds. Il n'a pas été possible de calculer le taux des retards de décaissement selon la méthode PEFA. Les indications fournies par les PTFs permettent d'affirmer que le taux ne dépasse pas 50%.
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	D+	
(i) Etat complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	B	Les principaux bailleurs de fonds exigent l'inscription au budget des projets qu'ils financent. La plupart des projets sont programmés avant l'adoption du budget. Les projets sont le plus souvent préparés par les services bénéficiaires qui s'appuient sur les classifications nationales.

Indicateur	Note	Explication Résumée
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	<i>D</i>	Les bailleurs de fonds ne fournissent pas de données périodiques infra annuelles sur les décaissements des appuis projets.
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	C	Toutes les aides budgétaires respectent les procédures nationales. L'aide projets ne respecte que les procédures de passation des marchés publics. La moyenne calculée conformément au PEFA pour le respect des procédures nationales est près de 52%.

ANNEXE C – PROGRAMME DE LA MISSION

Jour	Heures	Structures
Jeudi 24 mai 2007	15 h 30 - 18 h 00	Direction Générale du Budget
Vendredi 25 mai 2007	11 h 00 - 13 h 00	Inspection Générale des Finances
	15 h 30-18 h 00	Direction Générale de l'Economie
Mardi 29 mai 2007	8 h 30 - 10 h 30	Direction Nationale des Marchés Publics
	11 h 00- 13 h 00	Direction Générale des Impôts et des Domaines
	15 h 30 - 18 h 00	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
Mercredi 30 mai 2007	8 h 30 - 10 h 30	Contrôle Financier
	11 h 00 - 13 h 00	Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
	15 h 30 - 18 h 00	Caisse Autonome d'Amortissement
Jeudi 31 mai 2007	8 h 30 - 10 h 30	Chambre des Comptes
	11 h 00- 13 h 00	Observatoire du Changement Social
	15 h 30 - 18 h 00	Direction de l'Organisation et de l'Informatique
Vendredi 1 ^{er} juin 2007	8 h 30 - 10 h 30	Direction Générale de l'Administration Territoriale
	11 h 00 - 13 h 00	DGFP et DGCA
	15 h 30 - 18 h 00	Chambre de Commerce et de l'industrie du Bénin
Lundi 04 juin 2007	8 h 30 - 10 h 30	Ministère de l'éducation primaire et secondaire
	11 h 00 - 13 h 00	Inspection Générale de l'Etat
	15 h 30 - 18 h 00	Assemblée Nationale (UNACEB, CAPAN et Commissions des Finances et du Plan)

Jour	Heures	Structures
Mardi 05 juin 2007	8 h 30 - 10 h 30	Conseil National du Patronat
	11 h 00- 13 h 00	Ministère de la Santé
	16 h 00 - 17 h30	Conseil Economique et Social
	18 h 00	Préfet du Département de l'Atlantique et du Littoral
Mercredi 06 mai 2007	8 h 30 - 10 h 00	INSAE
	11 h 00- 13 h 00	Equipe technique à la réforme budgétaire/Direction générale du Budget
	16 h 00 - 18 h00	Direction générale du Trésor et de la comptabilité publique
Jeudi 07 juin 2007	8 h 30 - 10 h030	Cellule de Suivi des Programmes de Réformes Economiques et Structurelles(TOFE)
	10 h 00 - 12 h 00	Direction du Suivi et de l'Assistance aux Entreprises Publiques
	12 h 30 - 13 h 30	Commission nationale de Régulation des Marchés Publics
	13h30-15h00	Programme de développement municipal
	15h30-18h00	Direction pour la Coordination des Ressources Extérieures
Vendredi 08 juin	8 h 30 - 10 h 30	Rencontre avec les PTF
Mardi 12 juin	12h00-14h00	Monsieur le Directeur de Cabinet du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances
	15h30-17h00	Restitution en plénière
Mardi 13 juin	09h00-10h30	Madame, la Représentante de l'Union européenne au Bénin

ANNEXE D

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Nom et prénoms	Fonction
DIRECTION GENERALE DU BUDGET	
ADJAHOU Toussaint	DPB
DOSSOU Côme	CS/SIGFIP
GNIMASSOU Gilberte	CSPRES
GINTER Michel	CAB/MDEF
YENOUSSE C. Léon	GR/DGB
HOSSOU S. Célestin	DEB/DGB
AIGNON Firmin	Assist /CSPRES
ADONON Brice B	DGB/SIGFIP
De SOUZA Frédéric	STARB
BOTON A. Paul	DDC/DGB
CODJIA A. Bertrand	DGB
DAH KINDJI Lambert	DGAB
DIRECTION GENERALE DE L ECONOMIE	
GNIMASSOU Gilberte	CSPRES
MEKPO Richard	DAEP/DGE
BABALOLA Josué	CNPE/DGE
INSPECTION GENERALE DES FINANCES	
GBEDJI Florentin	IGF/CSA
ARAYE Joseph	IGF
BOURAIMA Raouf	IGF
SEDOGBO Claude	IGF
GNIMASSOU Gilberte	CSPRES
GINTER Michel	CAB/MDEF
HOUSSOU Edouard	IGF
DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE	
ADJAHOU Dieudonné Maurice	RGF
ASSOGBA A. Françoise	DGATCP
SINDEDJI Jean	C/SR
COLES Zeinabou	C/SCL
HOUNNANOU Mathieu	C/ST
ADJAHOU Habib	C/DOF
CHANCOCO B Colette	C/SD
HOUENOU KANEHO Y.V.	DAAF
SAGBOHAN Crésus	C/SCP
LONTCHEDJI Joel-Marie	CAST
GNIMASSOU Gilberte	CSPRES
HAZOUME Béatrice	C/SS
BABATOUNDE Marcelline	C/SSA
FAGNINOY Y-Jean	SI
AGUESSY Joseph	2 ^e FD/RGF
DIRECTION NATIONALE DU CONTROLE FINANCIER	
AIZONOU Bertin	Assistant /CSPRES
DJIGLA Latifou Franck	

Nom et prénoms	Fonction
HOUSSOU Mouniratou	
DIDAVI Désiré	
ABOUDOU G. Solange	CB/CF
DISSOU Tahirou	CF
GNIMASSOU Gilberte	Assistante/CSPRES
DIRECTION NATIONALE DES MARCHES PUBLICS	
HOUNSOU Célestin	Agent à la DNMP
SAIZONOU Félicienne	DNMP
KANEHO Hilaire	DER/DNMP
GNIMASSOU Gilberte	Assistante/CSPRES
DIRECTION GENERALE DES IMPOTS ET DES DOMAINES	
ZONDO Comlan	DGID
FAYOMI Charlotte	Assist/DGID
EYEBIYI Christine	DIE/DGID
AKINICHO M.	DGE/DGID
TOBOSSOU Athanase	DGR/DGID
BOURAIMA Ramanou	RNI/DGID
MALMOND Christophe	AT/DGID
GNIMASSOU Gilberte	Assistante/CEPRES
QUENUM Rufine	DNVEF/DGID
DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DROITS INDIRECTS	
ZAKARY Awali	DGDDI
TABE L Paul	DGR/DGDDI
TOHOUEGNON A. Pélagie	RND/DGDDI
ADEKAMBI Charles	DG/DDI
CAISSE AUTONOME D AMORTISSEMENT	
CAPO-CHICHI Laure	AC/SADP
SIMONKOUA Vincent	
AIZONOU Bertin	
AMOUSSA Adissa M.	
YAMKALLA Ismaël	
ADJOVI Servais	DE/CAA
HOUSSOU L. Mouniratou	CF/CAA
FONCTION PUBLIQUE /DG de la FONCTION PUBLIQUE	
GNIMASSOU Gilberte	CSPRES
AIZONOU Bertin	CSPRES
AGUEMON Gisèle E	DRSC
DOSSOU François L.	DGFP
MINISTERE DE L INTERIEUR DE LA SECURITE ET DES COLLECTIVITES LOCALES	
GNONLONFOUN Toussaint	DAG/DGAT
AZEHOUN PAZOU Victorin	DCL/DGAT
AIZONOU Bertin	CSPRES
GNIMASSOU Gilberte	CSPRES
DIRECTION DE L ORGANISATION ET DE L INFORMATIQUE	
Ignace CODJIA	D/DOI
GBENONTIN B. Jean de Dieu	CSCOM/DOI
LAHAMY Armel	SGP/DOI
IDRISSOU Fataou	CSERB/DOI
OBSERVATOIRE DU CHANGEMENT SOCIAL	
AIZONOU Bertin	CSPRES

Nom et prénoms	Fonction
AGBOTA Ambroise	OCS
ODJOUBE Justine	C/OCS
GNIMASSOU Gilberte	CSPRES
CHAMBRE DES COMPTES	
VERA CRUZ Jean Georges	Ch. des comptes
GANSE Bertin	Ch. Des comptes
AIZONOU Bertin	CSPRES
GNIMASSOU Gilberte	CSPRES
AZODJILANDE Benoît	Ch. des Comptes
NOUNAGNON Timothée	Ch. des Comptes
AKAKPO Maxime	Ch. des Comptes
CHAMBRE DE COMMERCE ET DE L INDUSTRIE	
Donatien ADANNOU ZONON	SG/CCIB
SOUROU William	DAF/CCIB
AIZONOU Bertin	CSPRES
MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE ET SECONDAIRE	
SAIZONOU Louise	DRFM
OUSSOU Emilienne	SB/DRFM
AFFOLABI Sikirou	DPP/MEPS
BAGOUDOU Bauro	Cellule Suivi Evaluation
DENAKPO Joséphine	DRH
AKPAKPO Victoire	C/SSGI/DPP
TOKPO Antoine	SSEP/DPP

ANNEXE E - LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

Assemblée
nationale

Série de questions-réponses au Ministre du Développement, de l'Economie et des Finances suite à la présentation du projet de loi de finances suite à la présentation du projet de loi de finances pour la gestion 2007 à l'Assemblée Nationale

Recueil des recommandations formulées par l'Assemblée nationale au Gouvernement lors de l'examen du budget général de l'Etat, gestion 2007, édité par le projet d'appui au renforcement et à la modernisation de l'Assemblée nationale de l'unité d'analyse de contrôle et d'évaluation du budget de l'Etat (UNACEB)

Recueil des projets d'investissement publics inscrits au budget général de l'Etat, exercice 2007, édité par le projet d'appui au renforcement et à la modernisation de l'Assemblée nationale de l'UNACEB

Rapport économique et financier 2007

déc-06

Documents transmis à l'Assemblée nationale en vue du vote du projet de loi de finances pour la gestion 2007 :

oct-06

Décret N° 2006-561 du 13 octobre 2006 portant transmission à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour la gestion 2007

Note d'orientations du budget général de l'Etat, Gestion 2007, MDEF, communication orale

Loi de Finances pour la gestion 2007 rapport de présentation, Ministère du développement de l'Economie et des Finances

Budget général de l'Etat, gestion 2007, recettes du budget national

Synthèse des dotations budgétaires pour la gestion 2007 par institution et par ministère

Budget général de l'Etat, gestion 2007, Présentation détaillée des dépenses par institution et ministère, tomes I, II, III et IV

Budget général de l'Etat, gestion 2007, les comptes spéciaux du Trésor

Budget général de l'Etat, gestion 2007, budget des organismes autonomes de l'administration générale

Budget général de l'Etat, gestion 2007, budget annexe du fonds national des retraites du Bénin

Les budgets programmes par ministère

Conseil économique et social

Plaquette du Conseil Economique et Social
Liste des sujets d'auto-saisine ayant fait l'objet de
recommandations et de rapports juin-06

Inspection générale d'Etat

Décret n°2006-319 du 12 juillet 2006 juil-06

Chambre des comptes de la Cour suprême

Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2000 2003
Rapport sur l'exécution de la loi de finances pour l'année 2001 2006
Transmission du rapport sur l'exécution de la loi de finances
pour l'année 2001 au Ministre des Finances juil-06

Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances

Orientation du budget général de l'Etat gestion 2007,
communication orale du Ministre du Développement et
l'Economie et des Finances au Conseil des ministres

Décret N° 99-458 du 22 septembre 1999 portant approbation de
la nomenclature budgétaire de l'Etat adaptée aux normes de
l'Union Economique Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sept-99

Note sur l'élaboration du projet de budget général de l'Etat,
gestion 2007 du Ministre du développement, de l'Economie et
des Finances au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la
Formation professionnelle août-06

Décret N°2006-469 du 7 septembre 2006 portant transmission à
l'Assemblée nationale du projet de loi de règlement définitif du
budget général de l'Etat, gestion 2001 sept-06

Elaboration du projet de budget général de l'Etat, gestion 2007
à l'attention du Ministre des affaires étrangères (lettre de
cadrage) août-06

Elaboration du projet de budget général de l'Etat, gestion 2007
à l'attention du Ministère des enseignements primaire et
secondaire (lettre de cadrage) août-06

Notification des crédits ouverts au budget général, gestion 2007 janv-07

Notification des crédits ouverts au budget général, gestion 2006 janv-06

Décret n° 2006- 616 du 23 novembre 2006, portant attribution,
organisation et fonctionnement du Ministère du développement,
de l'Economie et des Finances nov-06

Loi organique N° 86-021 du 26 septembre 2006 relatives aux lois de finances	sept-86
Note sur la dette salariale de l'Etat	avr-07
Revue du programme d'Appui Budgétaire Conjoint pour la Réduction de la Pauvreté au Bénin (2004-2006) : Rapport final FMI, article IV	févr-07 janv-07
Banque mondiale, rapport 29 656 BEN « Bénin pour une plus grande efficacité de la dépense publique: examen des 3 secteurs clefs	déc-04
Evaluation de la gestion des finances publiques (CFAA) Rapport analytique sur la passation des marchés, volumes 1 et 2	juin-05 mai-99
Termes de référence de la mission d'assistance technique au projet d'appropriation des réformes budgétaires de la gestion axée sur les résultats (PRO REGAR)	
Plan de travail organisationnel 2006-2008 de PRO REGAR Tableau synoptique des budgets programmes 2006-2008 des Ministères	
Les questions de la mission PEFA complétés par les partenaires au développement	juin-07
Stratégie de croissance pour la réduction de la pauvreté	avr-07

Direction générale du Budget

Rapport d'exécution au 31 décembre du budget général de l'Etat, gestion 2005	
Rapport d'exécution au 31 décembre du budget général de l'Etat, gestion 2006	
Rapport d'exécution au 31 mars du budget général de l'Etat, gestion 2007	
Loi de Finances pour la gestion 2004 N° 2003-23 du 26 décembre 2003	déc-03
Loi de Finances pour la gestion 2005 N° 2004-28 du 31 décembre 2004	déc-04
Loi de Finances pour la gestion 2006 N° 2005-42 du 5 janvier 2006	janv-06
Loi de Finances pour la gestion 2007 N° 2006-24 du 28 décembre 2006	déc-06
Comptes administratifs, gestion 2004 et 2005	
Fiche de demande d'engagement ou de réservation	

Cellule de Suivi des Programmes de Réformes économiques et structurelles

TOFE 2004, 2005 et 2006	juin-07
Suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide 2006 selon le coordonnateur national	oct-07

Mémoire de politiques économique et financière, 29
octobre 2006, juin 2006, mars 2006, avril 2005, juin 2004,

Inspection générale des Finances

Programme annuel de vérifications de l'Inspection générale des Finances pour l'année 2006	janv-06
Décret N° 93-45 du 11 mars 1993 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Inspection générale des Finances	mars-93
Décret N° 2006-627 du 4 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique en République du Bénin	déc-06
Rapport d'activités du quatrième trimestre 2006	janv-07
Rapport sur la situation économique et financière du Bénin au titre du quatrième trimestre 2006	déc-06
Rapport de vérification de la gestion des crédits destinés au soutien aux petits producteurs au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche	févr-07

Direction générale du Trésor et de la Comptabilité publique

Balance générale des comptes de l'Etat, exercice 2007, arrêté provisoire au 31 mars 2007 Aster édition du 14 mai 2007 et état consolidé	mai-07
Rapport d'activités du Service des collectivités territoriales décembre 2006	avr-07
bordereaux de synthèse de développement des recettes budgétaires en fin d'années 2002, 2003, 2004, 2005	
Récapitulatif de la balance générale détaillée des comptes de régisseurs du 1 ^{er} avril au 30 avril 2007	
Balances générales des comptes de l'Etat, exercice 2004, 2005, 2006	
Solde-Balance de contrôle (Agents permanents de l'Etat, contractuels 2 ans et contractuels à durée indéterminée)	juin-07
Situation des restes à payer aster Bénin site ATC, en 2006	
Nomenclature des comptes du plan comptable de l'Etat arrêté n° 2000/1430/MFE/DC/SGM/DGTCP/RGF du 29 décembre 2000 (ASTER)	déc-00
Etat détaillé des recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement au 31 décembre 2006	avr-07
Situation des restes à payer du 1 ^{er} au 15 janvier 2007	
Situation des titres de paiement exercice 2007	
Déclaration générale de conformité exercice 2002	
Les comptes de l'Etat, rapport de présentation du compte général de l'administration des finances, gestion 2001	oct-03

Bordereaux de synthèse de développement des recettes budgétaires au 31 décembre 2004 (Douane Impôt Trésor) 2004-2005-2006	
Note d'accord sur les sommes versées au Trésor par la DGID au titre 2004	juin-06
Etat de prévisions-émissions-recouvrements et des restes à recouvrer par rubrique du 1 er janvier au 31 décembre 2004, note d'accord du receveur national des Douanes avec le Receveur général des finances	avr-06
Bordereau détaillé des prévisions, des émissions, des recouvrements et des restes à recouvrer, des recettes du fonds national des retraites du Bénin gestion 2004, note d'accord entre le Directeur des pensions et rentes viagères	
Situation provisoire des émissions, des recouvrements et des restes à recouvrer de la DGID au titre de l'année 2006	juin-07
Etats des restes à payer au 30 avril et au 31 mai 2007, source SIGFIP	
Décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique	févr-01
Loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin	janv-99
Arrêté N° 1188/MF/DC/SGM/DA du 14 décembre 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DGTCP	déc-98

Direction nationale des Marchés publics

Loi n° 2004-18 du 27 août 2004 portant modification de l'ordonnance N° 96 04 du 31 janvier 1996 portant code des marchés publics applicable en République du Bénin et des textes d'application	août-04
Ordonnance n° 96-04 du 31 janvier 1996 portant sur le Code des marchés publics et les textes d'application	janv-96
Délai de passation des marchés publics et les résultats statistiques 2005, 2006 et du 1 er janvier au 28 mai 2007	
Liste des marchés publics 2005, 2006 et 2007 par mode de passation	
Le journal des marchés publics du 6 janvier 2006 contenant les textes régissant la Commission nationale de régulation des marchés publics	janv-06
Aide mémoire de la Mission de suivi de la réforme des marchés publics	mars-07
Bilan d'activités de la Direction des marchés publics au titre de l'année 2006	janv-07
Programme d'activités de la Direction nationale des marchés publics	févr-06
Rapport d'activités de la Direction nationale des marchés publics du premier semestre 2006	
Rapport d'activités de la Direction nationale des marchés publics d'avril à juillet 2005	août-05

Direction générale des Impôts et des Domaines

Situation des demandes en réduction ou décharge, en remise ou modération, reçues et traitées au Service du contentieux à la Direction de la Législation et du Contentieux au cours des années 2006 et 2007

Situation des restes à recouvrer du 1^{er} trimestre 2007 (DNVEF, SCF, SA-2, SA-1) avr-07

Relevé des décisions administratives adoptées par Conseil des Ministres en sa séance du 27 avril 2006 portant sur la création d'un numéro d'identifiant fiscal unique et d'un répertoire unique des personnes, institutions et associations avr-06

Décret N° 2006-201 du 8 mai 2006 portant création d'un numéro d'Identifiant fiscal unique et d'un répertoire national des personnes, institutions et associations mai-06

Arrêté 2006 N°1848 /MDEF/DC/SGM/DGCID portant gestion de l'Identifiant unique en République du Bénin déc-06

Modalités d'application des dispositions fiscales de la loi de finances pour la gestion 2005, févr-05

Modalités d'application des dispositions fiscales de la loi de finances pour la gestion 2006, févr-06

Modalités d'application des dispositions fiscales de la loi de finances pour la gestion 2007, févr-07

Evolution du stock d'arriérés des douanes 2004-2006

Direction générale des Douanes et des Droits indirects

Mise en applications des dispositions douanières contenues dans la loi pour la gestion 2005, 2006 et 2007

Direction de l'Organisation et de l'Informatique

Plan de travail annuel (PTA) 2007

Plan d'évolution du système d'information (volets applications, interconnexion, intranet) févr-07

Projet d'arrêté portant sur l'attribution de la Direction de l'Organisation et de l'Informatique du Ministère du Développement, de l'Economie et des Finances juin-05

Direction du Contrôle financier

Bilan d'activités de l'année 2006 janv-07

Rapport d'activités du 1 ^{er} trimestre 2006	avr-06
Manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques, Ministre des Finances et de l'Economie	
Nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques	
 Direction du suivi de l'assistance aux entreprises publiques	
Liste des sociétés d'état et offices de la République du Bénin	
Décret n° 96-373 du 29 août 1996 portant approbation des statuts du Fonds routier	août-96
Loi n° 88-005 du 26 avril 1988 relative à la création, à l'organisation et au fonctionnement des Entreprises publiques et semi-publiques	avr-88
Loi n° 94-009 du 28 juillet 1994 portant création, organisation et fonctionnement des Offices à caractère social, culturel et scientifique.	juil-94
Rapport sur la situation financière du portefeuille de l'Etat au 31 décembre 2000	déc-01
Rapport sur la situation financière du portefeuille de l'Etat au 31 décembre 2001	avr-03
Tableau de bord des entreprises publiques	mai-07
 Direction pour la Coordination des Ressources extérieures	
Coopération pour le développement, Rapport 2004	juin-06
 Direction de l'Analyse économique et de la Prévision	
Programme pluriannuel de convergence actualisé 2007-2009, Direction nationale de l'économie, comité national de politique économique	oct-06
Rapport d'exécution de la surveillance multilatérale, version définitive	sept-06
Programme pluriannuel de convergence réaménagé du Bénin 2005-2007	févr-05
Projet de cadre macroéconomique pour la note d'orientation du budget général de l'Etat, gestion 2006	juin-05
Note de conjoncture, 2 nd trimestre 2006	oct-06
TOFE 2006, janvier, février et mars 2007	juin-07
 Caisse Autonome d'Amortissement	

Décret 98-63 du 16 février 1998 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Caisse Autonome d'Amortissement	févr-98
Rapport d'activités de la Caisse Autonome d'Amortissement au titre du quatrième trimestre et synthèse des opérations au 31 décembre 2006	févr-07
Revue des projets financés par la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) au 30 mars 2007, Banque mondiale,	avr-07
Atelier de renforcement de capacités des membres de la Commission nationale de l'endettement	mars-07
Décret 2003-260 du 31 juillet 2003 portant attribution, organisation et fonctionnement de la Commission nationale de l'endettement (CNE)	juil-03
Arrêté 2003-1259 /MFE/CAB/DC/CAA portant nomination des membres de la Commission nationale de l'endettement	déc-03

Observatoire du changement social

Les objectifs du millénaire pour le développement au Bénin résultats et progrès de 2000 à 2005	
Suivi des indicateurs du DSRP, année 2004	août-05
Suivi des indicateurs du DSRP, année 2005	sept-06
Rapport sur le profil social national, édition 2005	janv-06

Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et des Collectivités locales

Tableau de répartition des dotations et subventions de l'Etat aux communes au titre des années 2007 et 2006	
La territoriale, magazine trimestriel d'information sur la décentralisation et la déconcentration	mars-07
Etat détaillé des recettes et des dépenses de fonctionnement au 31 décembre 2006	avr-07

Ministère des Enseignements primaire et secondaire (MEPS)

Présentation du Bilan d'exécution des projets inscrits au PIP gestion 2005 du MEPS	juin-06
Bilan d'exécution des projets inscrits au PIP gestion 2005 du MEPS	
Listes des projets /programmes du MEPS inscrits au PIP 2006, 2007	

Fiches de recensement annuel auprès des écoles maternelles
et des écoles primaires

Fiche d'enquête statistique annuelle de l'enseignement
secondaire général

Annuaire statistique, année scolaire 2004-2005

déc-05

Ministère de la Fonction publique du Travail et de la Réforme administrative

Audit du fichier Unique de Référence, analyse de la situation
existante, rapport provisoire, Banque mondiale, Ministère du
Développement, de l'Economie et des Finances

juin-07

Audit du fichier Unique de Référence, les solutions proposées,
rapport définitif, Banque mondiale, Ministère du
Développement, de l'Economie et des Finances

Ministère de la
Santé

Lettre d'orientation pour l'élaboration du budget de la santé
2007-2009

juin-06

Lettre d'orientation pour l'élaboration du budget de la santé
2008-2010

avr-07

Schéma du processus d'élaboration du budget

ANNEXE F - CALCUL DES RATIOS PI-1 ET PI-2

Tab. 1/ Données année 2004

Libellé	Prévisio n	Réalisat ion	Différen ce	Ecart abs	Ecart relatif
Dépenses non réparties	63 874	74 218	10 344	10 344	16,2%
MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE ET SECOND AIRE	62 823	56 912	-5 911	5 911	9,4%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE L'ARTISANAT ET DU TOURISME	34 795	25 476	-9 319	9 319	26,8%
MINISTERE DE L'INTERIEUR. DE LA SECURITE PUBLIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES	21 745	20 710	-1 036	1 036	4,8%
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES TRANSPORTS 51	20 317	13 274	-7 043	7 043	34,7%
FNRB	20 301	22 421	2 120	2 120	10,4%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	20 211	14 493	-5 718	5 718	28,3%
MINISTERE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE	18 784	19 996	1 213	1 213	6,5%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE L'ARTISANAT ET DU TOURISME	15 845	10 919	-4 926	4 926	31,1%
MINISTERE DE L'INTERIEUR. DE LA SECURITE PUBLIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES	15 548	13 792	-1 756	1 756	11,3%
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME	13 915	10 075	-3 840	3 840	27,6%
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE L'INTEGRATION AFRICAINNE	12 239	12 887	648	648	5,3%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	7 585	4 519	-3 066	3 066	40,4%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE L'ARTISANAT ET DU TOURISME	6 882	4 823	-2 059	2 059	29,9%
MINISTERE DES MINES. DE L'ENERGIE ET DE L'EAU	6 659	3 940	-2 719	2 719	40,8%
MINISTERE DE LA JUSTICE. DE LA LEGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME	5 189	4 597	-592	592	11,4%
ASSEMBLEE NATIONALE	4 752	6 978	2 226	2 226	46,8%
Présidence de la République	4 618	3 223	-1 395	1 395	30,2%
MINISTERE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE LA PROMOTION DE L'EMPLOI	4 346	3 747	-600	600	13,8%
MINISTERE D'ETAT, CHARGE DE LA COORDINATION DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE, DE LA PROSPECTIV	4 184	2 405	-1 779	1 779	42,5%
Autres	20 492	17 862	-2 631	2 631	12,8%
Total Dépenses	385 105	347 266	-37 838	37 838	9,8%
composition écart	385 105	347 266		70 939	18,4%

Tab. 2/ Données année 2005

Libellé	Prévisio n	Réalisat ion	Differen ce	Ecart abs	Ecart relatif
MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE ET SECOND AIRE	67 663	61 723	-5 940	5 940	8,8%
Dépenses non réparties	60 767	62 755	1 988	1 988	3,3%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE L'ARTISANAT ET DU TOURISME	36 431	29 375	-7 056	7 056	19,4%
MINISTERE DE L'INTERIEUR. DE LA SECURITE PUBLIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES	23 115	21 901	-1 214	1 214	5,3%
FNRB	21 581	19 670	-1 911	1 911	8,9%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	20 506	18 698	-1 808	1 808	8,8%
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES TRANSPORTS 51	19 912	16 729	-3 183	3 183	16,0%

Libellé	Prévisio n	Réalisat ion	Differen ce	Ecart abs	Ecart relatif
MINISTERE DE LA CULTURE, DE L »ARTISANAT ET DU TOURISME	17 688	22 312	4 624	4 624	26,1%
MINISTERE DE L'ITNTERIEUR.DE LA SECURITE PUBLIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES	17 555	15 102	-2 453	2 453	14,0%
MINISTERE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE	15 167	14 480	-687	687	4,5%
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME	14 900	10 639	-4 261	4 261	28,6%
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE L'INTEGRATION AFRICAINE	12 577	13 326	749	749	6,0%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE L »ARTISANAT ET DU TOURISME	6 694	4 462	-2 233	2 233	33,3%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	6 540	4 905	-1 634	1 634	25,0%
ASSEMBLEE NATIONALE	5 722	5 237	-485	485	8,5%
MINISTERE DES MINES.DE L'ENERGIE ET DE L'EAU	5 342	5 756	415	415	7,8%
Présidence de la République	5 319	5 337	18	18	0,3%
MINISTERE DE LA JUSTICE.DE LA LEGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME	5 161	6 445	1 284	1 284	24,9%
MINISTERE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE LA PROMOTION DE L'EMPLOI	4 547	3 534	-1 013	1 013	22,3%
MINISTERE DE LA FAMILLE DE LA FEMME ET DE L'ENFANT	4 505	3 307	-1 198	1 198	26,6%
Autres	21 367	21 772	406	406	1,9%
Total Dépenses	393 058	367 465	-25 593	25 593	6,5%
composition écart	393 058	367 465		44 559	11,3%

Tab. 3/ Données année 2006

Libellé	Prévisio n	Réalisat ion	Differen ce	Ecart abs	Ecart relatif
Dépenses non réparties	85 396	66 166	-19 230	19 230	22,5%
MINISTERE DES ENSEIGNEMENTS PRIMAIRE ET SECOND AIRE	77 292	63 619	-13 673	13 673	17,7%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE L »ARTISANAT ET DU TOURISME	36 879	26 449	-10 429	10 429	28,3%
MINISTERE DE L'ITNTERIEUR.DE LA SECURITE PUBLIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES	24 463	22 287	-2 176	2 176	8,9%
FNRB	24 411	22 202	-2 209	2 209	9,0%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	20 415	19 363	-1 053	1 053	5,2%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE L »ARTISANAT ET DU TOURISME	19 203	20 185	982	982	5,1%
MINISTERE DE L'ITNTERIEUR.DE LA SECURITE PUBLIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES	19 044	16 997	-2 047	2 047	10,7%
MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS ET DES TRANSPORTS 51	18 701	14 624	-4 078	4 078	21,8%
MINISTERE DES FINANCES ET DE L'ECONOMIE	17 253	17 428	176	176	1,0%
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'HABITAT ET DE L'URBANISME	16 215	13 099	-3 115	3 115	19,2%
MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES ET DE L'INTEGRATION AFRICAINE	13 589	10 931	-2 657	2 657	19,6%
MINISTERE DE LA CULTURE, DE L »ARTISANAT ET DU TOURISME	7 042	4 066	-2 976	2 976	42,3%
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	6 794	5 227	-1 567	1 567	23,1%
MINISTERE DES MINES.DE L'ENERGIE ET DE L'EAU	6 637	10 113	3 476	3 476	52,4%
MINISTERE DE LA JUSTICE.DE LA LEGISLATION ET DES DROITS DE L'HOMME	6 324	6 693	368	368	5,8%
MINISTERE D'ETAT, CHARGE DE LA COORDINATION DE L »ACTION GOUVERNEMENTALE, DE LA PROSPECTIV	6 112	14 833	8 722	8 722	142,7%

Libellé	Prévisio n	Réalisat ion	Differen ce	Ecart abs	Ecart relatif
Présidence de la République	6 024	4 926	-1 097	1 097	18,2%
ASSEMBLEE NATIONALE	5 963	8 957	2 994	2 994	50,2%
MINISTERE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DE LA PROMOTION DE L'EMPLOI	5 828	4 365	-1 463	1 463	25,1%
Autres	23 504	20 020	-3 484	3 484	14,8%
Total Dépenses	447 087	392 551	-54 536	54 536	12,2%
composition écart	447 087	392 551		87 973	19,7%

Tab. 4 – Résultats

Année	Pour PI-1		Pour PI-2
	Ecart Total dépense	total . Variation	Ecart en excès de la variation
2004	9,8%	18,4%	8,6%
2005	6,5%	11,3%	4,8%
2006	12,2%	19,7%	7,5%

PI-1 B
PI-2 C