

Programme **CONTRAT CADRE BÉNÉFICIAIRE** multiple de la CE

**Seconde évaluation de la
performance de la Gestion et du
Système des
Finances Publiques au
Bénin selon la
méthodologie PEFA**

Rapport final

Novembre 2014



Ce projet est financé par
l'Union européenne



Banque Africaine de Développement



Un projet exécuté par ACE
International Consultants

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité d'ACE International Consultants et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne

Table des matières

AVANT-PROPOS	12
RESUME DE L’EVALUATION PEFA 2014	13
(i) Évaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques	13
(ii) Évaluation de l’incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques (GFP).....	15
(iii) Perspectives de planification et de mise en œuvre des réformes	16
(iv) Résumé de l’évolution globale de la performance entre 2007 et 2014	17
1 INTRODUCTION	26
1.1 Contexte et objectifs de l’évaluation	26
1.2 Processus de préparation du rapport	26
1.3 Méthodologie utilisée	27
1.4 Champ d’application.....	28
2 DONNEES GENERALES SUR LE PAYS	29
2.1 Description de la situation économique du pays	29
2.1.1 Le contexte national	29
2.1.2 Programme de réforme global des autorités nationales	30
2.2 Description des objectifs budgétaires	30
2.2.1 Performances budgétaires.....	30
2.2.2 Allocation des ressources	31
2.3 Description du cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques.....	32
2.3.1 Cadre juridique	32
2.3.2 Le cadre institutionnel	34
2.3.3 Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques	36
3 EVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	37
3.1 Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget	37
3.2 Spécificités transversales : couverture et transparence	45
3.3 Cycle budgétaire	59
3.3.1 Budgétisation fondée sur les politiques publiques	59
3.3.2 Prévisibilité et contrôle de l’exécution du budget	66
3.3.3 Comptabilité, enregistrement de l’information et rapports financiers	98
3.3.4 Surveillance et vérifications externes	107
3.4 Pratique des bailleurs de fonds	113
4 LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE RÉFORME	120
4.1 Les réformes récentes et en cours	120
4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à l’exécution des réformes	121

Liste des tableaux

Tableau 1: Évolution de notes globales entre 2007 et 2014	18
Tableau 2: Évolution de notes par composante entre 2007 et 2014	18
Tableau 3: Évolution globale des notes par rapport à 2007.....	19
Tableau 4: Évolution globale des notes par rapport à 2012.....	19
Tableau 5: Comparaison des notations PEFA 2007 et 2014	20
Tableau 6: Comparaison des notations PEFA 2012 et 2014	23
Tableau 7: Tableau des opérations financières de l'État (en milliards de FCFA et en % du PIB).....	31
Tableau 8: Dotations effectives par ministère (en millions de FCFA et en pourcentage des dépenses totales)...	31
Tableau 9: Dotations budgétaires effectives par classification économique (en % des dépenses totales)	32
Tableau 10: Cycle des dépenses primaires* (en millions FCFA et en %).....	37
Tableau 11: Dépenses totales prises en charge par rapport au budget initialement approuvé	38
Tableau 12: Dépenses totales par rapport au budget initialement approuvé selon la classification administrative (en milliards de CFA).....	40
Tableau 13: Variation de la composition des dépenses réalisées (base ordonnancements pris en charge) par rapport aux prévisions initiales	41
Tableau 14: Comparaison des dépenses provisionnelles avec les prévisions initiales (en milliards de FCFA)	41
Tableau 15: Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	42
Tableau 16: Recettes intérieures sur les trois derniers exercices (en millions de FCFA).....	42
Tableau 17: Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	43
Tableau 18: Dépenses ordonnancées et non payées en fin d'exercice(en millions de FCFA)	44
Tableau 19: Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	45
Tableau 20: Notation I-5 : classification du Budget.....	46
Tableau 21: Satisfac-tion des critères sur les informations contenues dans la documentation budgétaire de 2014. 47	47
Tableau 22: PI-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	48
Tableau 23: PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	49
Tableau 24: Notation PI-8 : Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	53
Tableau 25: Notation I-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public.....	56
Tableau 26: Résumé des six (6) critères d'accès du public aux informations budgétaires	57
Tableau 27 : Notation I-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires.	58
Tableau 28: Dates de réalisation des tâches de préparation du BGE gestion 2014	59
Tableau 29 : Résumé notation PI- 11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	61
Tableau 30 : Dépenses primaires des ministères disposant de stratégie sectorielle assortie de coûts, gestion 2013.....	63
Tableau 31: Résumé notation PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques	65
Tableau 32: Montant des exonérations de la DGID* (en millions FCFA)	67
Tableau 33: Contentieux reçus et traités de 2008 à 2013.....	69
Tableau 34 : Résumé notation PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations fiscales.....	70
Tableau 35: Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane.....	73
Tableau 36: Recouvrements et arriérés des recettes fiscales.	74
Tableau 37: Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières.....	76
Tableau 38: PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	78
Tableau 39: Notation I-17: Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties.....	80
Tableau 40: résumé notation PI- 18 : Efficacité des contrôles des états de paie	84
Tableau 41: Seuils de passation des marchés publics (en francs CFA et hors taxes)	86
Tableau 42: Évaluation du cadre par rapport aux critères de la composante (i)	86
Tableau 43: Situation des marchés passés en 2011, 2012 et 2013 (montant en millions de FCFA)	88
Tableau 44: Points du respect des critères de la composante	90
Tableau 45: Notation globale de PI -19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics.	91
Tableau 46 : Résumé notation PI- 20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales.....	94
Tableau 47: P I-21 : Efficacité du système de vérification interne	97

Tableau 48: résumé notation PI- 22 : Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes.....	100
Tableau 49: Notation P-I-23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires.....	102
Tableau 50: PI -24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	104
Tableau 51 PI -25 : Qualité et respect des délais des états financiers annuels	106
Tableau 52: PI -26 : Étendue, nature et suivi de la vérification externe.....	108
Tableau 53: PI -27 : Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	111
Tableau 54 :PI -28 : Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	113
Tableau 55 : Prévisions et réalisation de l'Appui budgétaire direct (en millions de CFA)	114
Tableau 56: Tableau résumé de la prévisibilité de l'appui budgétaire direct	115
Tableau 57: Prévisibilité des appuis projets et programmes (en millions de CFA).....	115
Tableau 58: 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.	117
Tableau 59: Dépenses exécutées sur ressources Fast-Track (en milliards de F CFA)	119
Tableau 60: Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	119

Liste des annexes

ANNEXE 1 : EXPLICATION DES NOTES ET EVOLUTION DE 2007 A 2014	123
ANNEXE 2 : PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA MISSION	127
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	128
ANNEXE 4 : LISTE DES RAPPORTS CONSULTES	133
ANNEXE 5 : ORGANIGRAMME DU MINISTERE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES	134
ANNEXE 6 : FEUILLES DE CALCUL DES INDICATEURS PI-1 ET PI-2.....	135
ANNEXE 7: LISTE DES COMPTES DU TRESOR A LA BCEAO FAISANT L'OBJET DE RECONCILIATION QUOTIDIENNEMENT.....	138
ANNEXE 8: ÉVALUATION DE L'INCIDENCE DES FAIBLESSES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (GFP) ..	139

Liste des abréviations

ABC-RP	Appui Budgétaire Conjoint à la stratégie de Réduction de la Pauvreté
AC	Attaché de cabinet
ACCT	Agent Comptable Central du Trésor
AFD	Agence Française de Développement
AFRITAC	Centre Régional d'assistance Technique du FMI pour l'Afrique de l'Ouest
AIB	Acompte sur impôts assis sur les bénéfices
ALCRER	Association de lutte contre le racisme, l'ethnocentrisme et le régionalisme
AN	Assemblée Nationale
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
Ass/M	Assistant du Ministre
Ass/SGM	Assistant du Secrétaire Général du Ministère
ASTER	Application pour les Services du Trésor En Réseau
BCEAO	Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BFU	Bordereau de Frais Unique
BM	Banque Mondiale
C/FED	Cellule d'Appui à l'Ordonnateur du Fonds Européen de Développement
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CAPAN	Cellule d'Analyse de la Politique de l'Assemblée Nationale
CC	Cellule de communication
CCIB	Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
CCMP	Cellule de contrôle des marchés publics
CDC	Chambre des comptes
CDM	Chargé de mission
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CENAFOC	Centre National de Formation Comptable
CENTIF	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CEPT	Centre de Formation Professionnelle du Trésor
CF	Contrôle Financier
CFAP	Classification des Fonctions des Administrations Publiques
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CJ	Cellule Juridique
CL	Collectivité locale
CNE	Commission Nationale de l'Endettement
CNPB	Conseil National du Patronat du Bénin
COFOG	Classifications of Functions of Government
CONAFIL	Commission Nationale des Finances locales
CRD	Commission de Règlement des Différends

CS	Cellule de sécurité
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSPEF	Cellule de Suivi des Politiques Économiques et Financières
CSPRAI	Cellule Sectorielle de Pilotage de la réforme Administrative et Institutionnelle
CTs	Conseillers Techniques
D/PC-CIC	Direction du Palais des Congrès et du Centre International de Conférences de Cotonou
DAAF	Directeur des Affaires Administratives et Financières
DAC	Directeur Adjoint de Cabinet
DAO	Dossier d'Appel d'Offres
DC	Directeur de Cabinet
DCGPE	Direction du Contrôle de Gestion et du Portefeuille de l'État
DNCMP	Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
DGAE	Direction Générale des Affaires Économiques
DGB	Direction Générale du Budget
DGDDI	Direction Générale des Douanes et Droits Indirects
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGML	Direction Générale du Matériel et de la Logistique
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique
DOIP	Direction de l'Organisation, de l'Informatique et du Pré-archivage
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
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ETARB	Équipe Technique d'Appui à la Réforme Budgétaire
FADeC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FAGACE	Fonds Africain de Garantie et de Coopération Économique
FCFA	Franc CFA
FEC	Facilité Élargie de Crédit
FMI	Fonds Monétaire International
FNRB	Fonds National de Retraite du Bénin
FONAC	Front des organisations nationales contre la corruption
FUR	Fichier Unique de Référence
GFP	Gestion des Finances Publiques
GFS	Government Finance Statistics
GIZ	Deutsche Gesellschaft International Zusammenarbeit
GRH	Gestion des Ressources Humaines
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IFU	Identifiant Fiscal Unique
IGE	Inspection Générale d'État
IGF	Inspection Générale des Finances
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Économique
INTOSAI	International Organization Of Supreme Audit Institutions
LDF	Loi de Finances
LFI	Loi de finances initiale

LFR	Loi de finances rectificative
LNB	Loterie Nationale du Bénin
LOLF LORLF	ou Loi Organique relative aux Lois de finances
MAEIAFBE	Ministère des Affaires Étrangères, de l'Intégration Africaine, de la Francophonie et des Béninois de l'Extérieur
MDA	Ministères, Départements et Agences
MDAEP	Ministère du Développement, de l'Analyse Économique et de la Prospective
MDGLAAT	Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale et de l'Administration Territoriale
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEMP	Ministère des Enseignements Maternel et Primaire
MISP	Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique et des Cultes
MR/BOAD	Mission résidente de la Banque Ouest-africaine de Développement
MRAI	Ministère de la Réforme Administrative et Institutionnelle
MS	Ministère de la Santé
MSFP	Manuel des Statistiques des Finances Publiques
NBE	Nomenclature Budgétaire de l'État
OCBN	Organisation Commune Bénin –Niger des chemins de fer et des Transports
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OP	Ordre de paiement
ORTB	Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin
OSD	Orientations Stratégiques de Développement
PAAGFP	Plan d'Action pour l'Amélioration de la Gestion des Finances Publiques
PAP	Programme d'Action Prioritaire
PCE	Plan Comptable de l'État
PEC	Prise en charge comptable
PEMFAR	Public Expenditure Management And. Financial Accountability Review
PGT	Payeur Général du Trésor
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public
PLR	Projet de Loi de Règlement
PND	Programme National de Développement
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
PSOP	Payement Sans Ordonnancement Préalable
PTFs	Partenaires Techniques et Financiers
PVI	Programme de Vérification des Importations
RF	Receveur des Finances
RFD	Receveur des Finances de la Dette
RGF	Receveur Général des Finances
RND	Receveur National des Douanes
RNI	Receveur National des Impôts

RP	Receveur Percepteur
SA	Secrétariat Administratif
SCRP	Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté
SEGUB	Société d'Exploitation du Guichet Unique
SGAM	Secrétaire Général Adjoint du Ministère
SGM	Secrétaire Général du Ministère
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGRH	Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines
SIGTAS	Standard Integrated Government Tax Administration System
SP	Secrétariat Particulier
SPM	Service du Protocole du Ministre
SRPI	Stratégie de Réduction de la Pauvreté Intérimaire
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
SYSCOA	Système Comptable Ouest-Africain
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'État
TV	Taxe de voirie
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UGR	Unité de Gestion des Réformes des finances publiques
UNACEB	Unité d'Analyse de Contrôle et d'évaluation du Budget de l'État

Unité	monétaire
Franc	CFA
Taux de change par rapport à l'euro au 1 ^{er} janvier 2014(1 EUR = 655.9570 F CFA).	
Année	Fiscale
01 Janvier - 31 décembre	

AVANT-PROPOS

La présente évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques du Bénin suivant la méthodologie du cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques du Programme PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) est la troisième après celle de 2007 et l'auto-évaluation de 2012. Elle couvre la période de 2011 à 2013.

Elle a été financée par l'Union Européenne et réalisée par une équipe de consultants d'ACE International Consultants conduite par M. Nicolas LOKPE, expert en gestion des finances publiques, et composée de M. Jean-Marc PHILIP, expert en économie et finances publiques et de Mme Félicienne PADONOU GUINIKOUKOU, experte en gestion des finances publiques. Les consultants ont été appuyés par un groupe de cadres nationaux composé de MM. Édouard HOUSSOU, Benoît AZODJILANDE, Koumassi MONTCHO, Zacharie LAOUROU et de Mme Rakiatou SIDI. L'atelier de lancement s'est tenu le 16 mai 2014 avec l'appui financier de la Banque africaine de développement (BAD).

Ce rapport provisoire, présenté conformément au canevas du cadre de mesure de la performance de gestion des finances publiques du Programme PEFA, expose les résultats de l'analyse des données et informations recueillies au cours de la phase préparatoire qui s'est déroulée du 22 au 30 avril 2014, et de la mission de terrain qui a eu lieu du 12 mai au 02 juin 2014.

La mission tient à remercier très chaleureusement l'administration publique du Bénin pour l'accueil qui lui a été réservé, la disponibilité des cadres pour répondre à toutes les demandes de réunions qui ont été formulées par les experts et les efforts qui ont été déployés pour fournir les nombreux documents et données nécessaires à l'évaluation.

La mission exprime également sa gratitude à Mesdames Helena RAMOS et Holy-Tiana RAME du Secrétariat PEFA qui étaient en mission à Cotonou au cours du mois de mai 2014 pour leur appui technique.

Les consultants remercient particulièrement le Coordonnateur de l'UGR et tous ses collaborateurs, les membres de la société civile et du secteur privé, l'ensemble des partenaires techniques financiers rencontrés, ainsi que les cadres de la Délégation de l'Union Européenne à Cotonou, pour l'appui qu'ils leur ont apporté pour l'organisation de l'évaluation et leurs commentaires et appréciations visant à améliorer le rapport d'évaluation.

RESUME DE L'ÉVALUATION PEFA 2014

(i) Évaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques

Le résumé de l'évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques est fait sur la base des six dimensions essentielles d'un système de GFP.

a. Crédibilité du budget :

En raison de l'indisponibilité et de l'insuffisance des informations, trois des quatre indicateurs destinés à évaluer la crédibilité du budget n'ont pas pu être notés. Il s'agit des indicateurs PI-1, PI-2 et PI-4. Pour la notation des deux premiers, la mission n'a pas obtenu des données suffisantes sur les paiements effectifs des dépenses budgétaires et, pour le dernier, les informations fournies ne permettent pas d'évaluer la variation du stock des arriérés. En 2007 et en 2012, les indicateurs PI-1 et PI-2 avaient été notés sur la base des ordonnancements de dépenses pris en charge par le Trésor, ce qui n'est pas conforme à la méthodologie du cadre PEFA. En conséquence, il n'est pas possible de mesurer la crédibilité du budget et son évolution dans le temps sur la base des paiements effectifs de dépenses.

Toutefois, sur la base des ordonnancements pris en charge par le Trésor, la crédibilité du budget s'est globalement détériorée de 2007 à 2013. L'exécution des dépenses (base ordonnancement pris en charge par le Trésor) a enregistré sur la période couverte par l'évaluation (2011 à 2013) des écarts importants par rapport aux prévisions initiales ainsi que des variations significatives par rapport à leur composition. Sur la période couverte par l'évaluation, la crédibilité budgétaire a été confortée en ce qui concerne les recettes dont les taux de réalisation ont été, sur les trois années, légèrement supérieurs aux prévisions initiales. Mais malgré la réalisation satisfaisante des recettes, des arriérés de paiement ont été accumulés.

b. Exhaustivité et transparence :

La situation de la transparence et de l'exhaustivité budgétaire est restée quasi-identique à celle de 2007 et celle de 2012. Les classifications budgétaires ne se sont pas améliorées. La classification issue de la nomenclature budgétaire en vigueur est celle approuvée par le décret n°99-458 du 22 septembre 1999, portant approbation de la nouvelle nomenclature du Budget Général de l'État adaptée aux normes de l'UEMOA, toutefois celle-ci n'est pas complètement mise en œuvre. Il reste la classification fonctionnelle qui n'est produite que sur demande et après un retraitement. La documentation budgétaire contient toujours peu d'éléments d'information requis par le cadre PEFA. Toutes les opérations de l'administration centrale ne sont pas couvertes par le budget général de l'État, notamment certaines opérations financées sur ressources extérieures. S'agissant de la transparence des relations budgétaires entre l'administration centrale et les collectivités locales, seulement 34% des transferts alloués aux communes sont répartis suivant un mécanisme transparent et des règles objectives et claires. De plus, la surveillance du risque budgétaire pour l'État de la gestion des entreprises publiques, des établissements publics et des collectivités locales n'est toujours pas convenablement assurée. Enfin, le public a accès à peu d'informations et documents budgétaires, ce qui continue d'affecter négativement la transparence budgétaire.

c. Budgétisation fondée sur les politiques nationales :

Le processus de préparation budgétaire s'est amélioré entre 2007 et 2014 du fait de la prise d'un décret en 2011 pour fixer un calendrier budgétaire et de l'établissement chaque année d'un planning des tâches. Toutefois, le processus budgétaire continue d'être affecté négativement par le court délai accordé aux ministères et institutions pour la finalisation de leurs propositions budgétaires ainsi que par les plafonds des CDMT qui n'ont pas pu être approuvés par le Conseil des ministres pour le budget 2014. Des efforts sont faits pour inscrire le

budget dans une perspective pluriannuelle, mais les documents de programmation budgétaire élaborés ne permettent pas de relier convenablement les budgets aux documents de stratégie. Les charges récurrentes des investissements programmés ne sont pas estimées systématiquement pour être prises en compte dans la programmation budgétaire afin d'assurer la viabilité budgétaire à moyen terme.

d. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget :

La performance globale du système fiscal s'est améliorée entre 2007 et 2014. Le taux de recouvrement des recettes fiscales est compris entre 75% et 90%. Les recettes continuent d'être reversées au Trésor en général toutes les décades et souvent quotidiennement. La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont plus exhaustives et claires qu'en 2007, et les contribuables ont accès à la majeure partie des informations. Cependant, la performance du système fiscal est affectée notamment par les pouvoirs discrétionnaires de l'administration fiscale qui restent importants, l'inefficacité des mécanismes de recours et des pénalités, l'insuffisance de dialogue entre secteur privé et administration fiscale, et par l'incomplétude de la base de données de l'IFU.

Des progrès ont été réalisés en matière de planification de la trésorerie, mais le plan prévisionnel de trésorerie qui est établi au début de chaque exercice budgétaire n'est pas actualisé en cours d'année et n'est pas utilisé à des fins de gestion budgétaire, ce qui ne favorise pas l'exécution harmonieuse du budget. De plus, les régulations budgétaires manquent de prévisibilité rigoureuse.

Les mécanismes de suivi et de gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties ne se sont pas améliorés par rapport à 2007. Les données sur la dette extérieure et intérieure demeurent complètes et fiables. La fréquence de la consolidation des soldes de trésorerie reste globalement mensuelle et certains comptes ne sont toujours pas pris en compte dans la consolidation. (Par exemple sont consolidés sur le compte unique 512-112 du Trésor à la BCEAO une trentaine de fonds, dont, l'appui à la réalisation de travaux urbains de voirie et d'assainissement, le projet Éducation pour tous, les fonds véhicules d'occasion, l'allègement de la dette, tandis que les disponibilités de certains ministères -secteur de la justice, ministère de l'intérieur, etc.- et de certains projets publics n'entrent pas dans le compte unique du Trésor à la BCEAO ou dans les autres institutions financières). En ce qui concerne les mécanismes de contraction des emprunts et d'émission des garanties, ils sont toujours mis en œuvre conformément à la législation et à la réglementation en vigueur. Toutefois, l'absence de plafond aux garanties susceptibles d'être accordées dans le cadre d'un exercice budgétaire ne permet pas de prévoir les conséquences budgétaires de ces engagements conditionnels.

L'existence de deux bases de données distinctes du Ministère de la Fonction publique et de la solde qui ne sont pas encore réconciliées et ne donnent pas lieu à des rapprochements périodiques ne permet pas d'assurer efficacement le contrôle des dépenses salariales. Les mesures de contrôle en place ne sont pas encore suffisamment efficaces. Toutefois, ces insuffisances sont compensées par l'organisation, au moins tous les deux ans de recensement paiement des agents de l'État et, par conséquent, de la vérification du fichier de la paie.

Le cadre juridique de passation des marchés publics a été rénové en 2009 et presque tous ses textes d'application sont en place ainsi que la plupart des différents organes chargés de sa mise en œuvre. Il satisfait globalement aux critères du cadre PEFA sauf en ce qui concerne principalement son champ d'application qui n'intègre pas les marchés de la défense et de la sécurité nationale. L'accès limité du public aux informations relatives à la passation des marchés publics et le recours fréquent aux procédures de gré à gré affectent la transparence et la promotion de la concurrence. Par ailleurs, le long délai du processus d'exécution et la centralisation au niveau du seul ministre chargé des finances de la signature des contrats de marchés publics entravent l'efficacité de la fourniture des prestations de services.

Le contrôle a priori des dépenses non salariales exécutées suivant la procédure normale est bien assuré. Toutefois, l'efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales ne s'est pas améliorée. En outre, le recours aux procédures exceptionnelles est fréquent et les dépenses effectuées suivant ces procédures ne sont pas toujours soumises au contrôle a priori. Aucun dispositif n'est en place pour assurer convenablement le contrôle des engagements des dépenses par rapport aux ressources disponibles.

Globalement, le système de vérification interne n'a pas évolué entre 2007 et 2014 en ce qui concerne le suivi des recommandations. Toutefois, le champ couvert par l'ensemble des organes de vérification interne en matière de vérification programmée, ainsi que la rareté de duplication de missions de vérification interne, constituent des avancées notables. Les principaux acteurs dans ce domaine demeurent l'IGF, l'IGE les IGM et les IGS. La vérification interne est effective pour la plupart des entités de l'administration centrale.

e. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers :

Les rapprochements bancaires continuent de se faire suivant une fréquence journalière pour ce qui est des comptes du Trésor à la BCEAO et mensuelle pour les autres comptes bancaires. Les régularisations des comptes d'avance et d'attente n'interviennent pas avant la clôture de l'exercice budgétaire de telle sorte que ces comptes traînent des soldes qui sont reportés d'année en année.

Aucun dispositif n'est en place pour collecter et consolider de façon exhaustive les ressources mises à la disposition des écoles primaires et des centres de santé de base.

La couverture et la qualité des rapports d'exécution budgétaires qui sont établis trimestriellement ne se sont pas améliorées. Ces rapports continuent d'être produits plus de huit semaines après la fin du trimestre.

De 2007 à 2014 la qualité et les délais de production des états financiers ont connu des améliorations. Des efforts sont faits en vue d'établir des états financiers complets conformément aux normes comptables internationales et de réduire les délais de leur production.

f. Surveillance et vérification externes :

La performance de la Chambre des Comptes en matière de vérification externe s'est légèrement améliorée par rapport à 2007, notamment en ce qui concerne son étendue (au moins 75% des entités de l'administration centrale).

S'agissant du contrôle effectué par l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen de la loi de finances, sa portée s'est étendue et les parlementaires disposent de suffisamment de temps pour l'exercer conformément au Règlement intérieur de l'Assemblée Nationale. Par rapport à 2007, la performance du parlement en cette matière s'est améliorée.

Par contre, en matière d'examen des rapports d'exécution des lois de finances et d'examen et du vote de la loi de règlement, l'Assemblée Nationale reste peu performante.

g. Pratiques des Bailleurs de Fonds :

Globalement, les pratiques des bailleurs de fonds n'ont presque pas évolué de 2007 à 2014.

(ii) *Évaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques (GFP)*

L'évaluation de l'incidence des faiblesses constatées dans le système béninois de la GFP est faite par rapport aux trois principaux objectifs d'un système transparent et organisé de gestion des finances publiques : la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficiente des services publics.

La discipline budgétaire est confortée par l'élaboration d'un cadre global de dépenses à moyen terme et son utilisation pour la préparation du budget, ainsi que par le vote à temps de la loi de finances de l'année. Toutefois, elle est affectée par la faible crédibilité du budget en matière de dépenses, la non exhaustivité et l'insuffisante transparence du budget, la non approbation préalable des plafonds de dépenses par le Conseil des ministres et l'absence de lien entre les décisions d'investissement et les projections de dépenses courantes à moyen terme. La discipline budgétaire est aussi affaiblie par le recours fréquent aux procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses budgétaires, les insuffisances relevées dans la planification de la trésorerie et par l'absence d'un dispositif efficace de limitation des engagements de dépenses aux ressources disponibles. En outre, l'inexistence de dispositifs de suivi des risques budgétaires liés à la gestion des autres entités publiques limite la capacité du gouvernement à observer strictement la discipline budgétaire. Enfin, les retards constatés en matière de production des états financiers complets annuels, de leur examen par la Chambre des Comptes et de vote des lois de règlement ne favorisent pas l'observance de la discipline budgétaire.

L'allocation stratégique des ressources est difficile à réaliser du fait de l'absence de documents de stratégie sectorielle au niveau de tous les ministères, de l'existence d'un processus de programmation des investissements publics distinct du processus de préparation budgétaire et de la non-utilisation de la classification fonctionnelle. De plus, la forte variation constatée dans la composition des dépenses en cours d'exécution affecte inévitablement l'allocation stratégique des ressources telle qu'elle a été prévue dans le budget initialement voté.

La mise à disposition efficiente des services est affectée par les insuffisances relevées dans le système de passation des marchés publics, notamment le recours fréquent aux marchés de gré à gré et les faiblesses constatées en matière de contrôle interne des dépenses. En outre, l'absence des données relatives aux dépenses effectivement payées dans les rapports d'exécution budgétaire et le recours persistant aux procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses ne permettent pas de déterminer les coûts réels des prestations de services publics. De plus, les faiblesses notées en matière d'exhaustivité du budget sont de nature à limiter la fiabilité des informations disponibles sur les coûts des services.

L'incidence détaillée des forces et faiblesses constatées au niveau du système de la GFP est présentée suivant les trois objectifs budgétaires et les six dimensions d'un système transparent et organisé de la GFP dans le tableau en **annexe 6**.

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

Depuis le début des années 2000, le gouvernement béninois s'est engagé dans un programme de réforme en vue de la modernisation de son système de gestion des finances publiques. Les principales réformes engagées visent la mise en œuvre d'une gestion budgétaire axée sur les résultats qui a été instituée par décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant approbation du cadre de réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats.

En mars 2009, en vue de la mise en œuvre harmonieuse des réformes, le gouvernement béninois a élaboré et adopté, avec l'assistance technique de certains partenaires techniques et financiers, un plan d'actions pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques (PAAGFP) qui couvre la période 2009-2013. Ce plan comporte des actions prioritaires pour l'amélioration de la gestion des finances publiques. Il est établi sur la base du diagnostic de l'évaluation du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA de 2007 et des analyses et recommandations contenues dans les aides mémoires des missions de revue de différents partenaires techniques financiers.

Le cadre institutionnel mis en place pour le suivi du PAAGFP comprend :

- Un Comité Technique Mixte dans lequel siègent tous les partenaires techniques et financiers (PTF) qui appuient la mise en œuvre de la réforme des finances publiques et tous les chefs de file gouvernementaux des composantes du PAAGFP ;
- un Comité National de Pilotage qui regroupe les responsables des structures d'exécution des actions du PAAGFP, notamment les principaux acteurs de la gestion des finances publiques (DGTCP, DGID, DGB, DGDDI, CF, IGF, IGE, CDC, etc.).

- Une Unité de Gestion de la Réforme du Système de Gestion des Finances Publiques (UGR) instituée par arrêté N°2011-921/DC/SGM portant Attributions, Organisation et Fonctionnement de l'UGR, du Ministre de l'Économie et des Finances et qui est chargée de l'opérationnalisation du Plan d'Action.
- Des chefs de file gouvernementaux.
- Des points focaux GFP gouvernementaux.

Pour la mise en œuvre du PAAGFP, le gouvernement béninois bénéficie de l'appui financier de certains partenaires techniques et financiers. Il s'agit notamment de

- l'Union européenne, qui, ensemble avec trois autres pays membres à savoir la Belgique, les Pays-Bas et le Danemark, a mis en place un financement à travers le Projet d'Appui Conjoint à la bonne gouvernance dans les domaines des finances publiques et de la statistique (PAC) ;
- la Banque Africaine de Développement (BAD) à travers le Projet d'Appui à la gestion des Finances Publiques et à l'Amélioration du Climat des Affaires (PAGFPACAF) ;
- la Coopération Allemande à travers le projet ACMERP (Appui Conseil Macroéconomique pour la Réduction de la Pauvreté) de la GIZ, et un appui à l'extension de l'Identifiant Fiscal Unique (IFU) de la KFW. appuie certains volets du PAAGFP, ainsi que le Canada.

(iv) Résumé de l'évolution globale de la performance entre 2007 et 2014

Sur les 31 indicateurs de haut niveau du cadre PEFA qui mesurent la performance du système de GFP, douze (12) ont une note identique à celle attribuée en 2007, douze (12) ont une note inférieure¹, et sept (7), une note plus élevée. Comparativement à 2012, neuf (9) indicateurs ont une note identique, dix-sept (17) une note inférieure et cinq (5) une note plus élevée.

Pour la majorité des indicateurs dont les notes ont baissé, la dégradation ne résulte pas d'une réelle détérioration de la situation, mais d'une divergence dans l'interprétation de la méthodologie PEFA faite lors des évaluations précédentes et celle de 2014 (cas des indicateurs P-9, PI-10, PI-12, PI-16, PI-24 et D-2), ou d'un changement intervenu dans la méthode de notation de l'indicateur (cas du PI-19).

Les indicateurs dont les notes se sont améliorées concernent la crédibilité des prévisions de recettes (PI-3), le processus de préparation du budget (PI-11), la transparence et la clarté de la législation fiscale (PI-13), l'efficacité du contrôle des états de paie (PI-18), la production des états financiers annuels (PI-25) et l'efficacité de la surveillance et de la vérification externes exercées par la Chambre des Comptes (PI-26).

Parmi les indicateurs dont la note n'a pas évolué, certains se rapportent à des domaines où des progrès ont été réalisés, mais leur impact ne permet pas encore de justifier l'amélioration de la note globale.

Les indicateurs qui n'ont pas pu être notés par défaut d'informations suffisantes se rapportent aux résultats de l'exécution des dépenses budgétaires de l'État (PI-1) et PI-2) aux opérations des établissements publics (PI-7) et à la proportion de l'aide gérée selon les procédures nationales (D-3), ce qui correspond à une détérioration de la situation, dans la mesure où tous les indicateurs PEFA s'appuient sur des informations publiques qui doivent être produites d'une manière régulière par l'administration et transmises dans des délais raisonnables à leurs différents interlocuteurs. Par ailleurs, cette situation révèle les faiblesses du système budgétaire et comptable en matière de production de données exhaustives et fiables ou le manque de coordination des bailleurs de fonds dans le cadre de la déclaration de Paris.

Globalement, comme l'illustre le tableau ci-dessous, l'évaluation 2014 a attribué 1 note A contre 0 en 2007 et en 2012, 1 note B contre 4 en 2007 et 7 en 2012, 12 notes C contre 15 en 2007 et 14 en 2012, 12 notes D contre 12 en 2007 et 10 en 2012. Cinq (5) indicateurs n'ont pas été notés contre 0 en 2007 et en 2012.

¹ La mention « NN » portée pour les indicateurs non notés est considérée comme une régression et les indicateurs concernés sont pris en compte au nombre de ceux dont les notes ont baissé.

Tableau 1: Évolution de notes globales entre 2007 et 2014

Notes	2007	2012	2014
Nombre de A			1
Nombre de B	4	4	1
Nombre de C	15	13	12
Nombre de D	12	12	12
Nombre de Non Notés		2	5
Total	31	31	31

Figure 1 : Évolution des notes globales entre 2007 et 2014

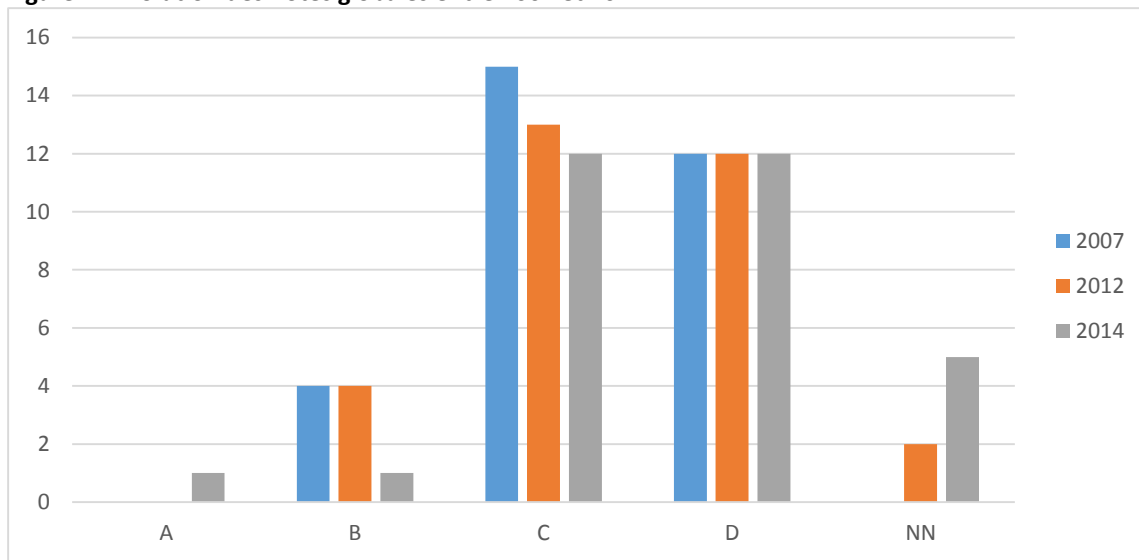


Tableau 2: Évolution de notes par composante entre 2007 et 2014

Notes	2007	2012	2014
Nombre de A	4	8	6
Nombre de B	15	14	14
Nombre de C	32	29	29
Nombre de D	23	23	21
Nombre de Non Notés		2	6
Total	74	76	76

Figure 2 : Évolution des notes par composantes entre 2007 et 2014

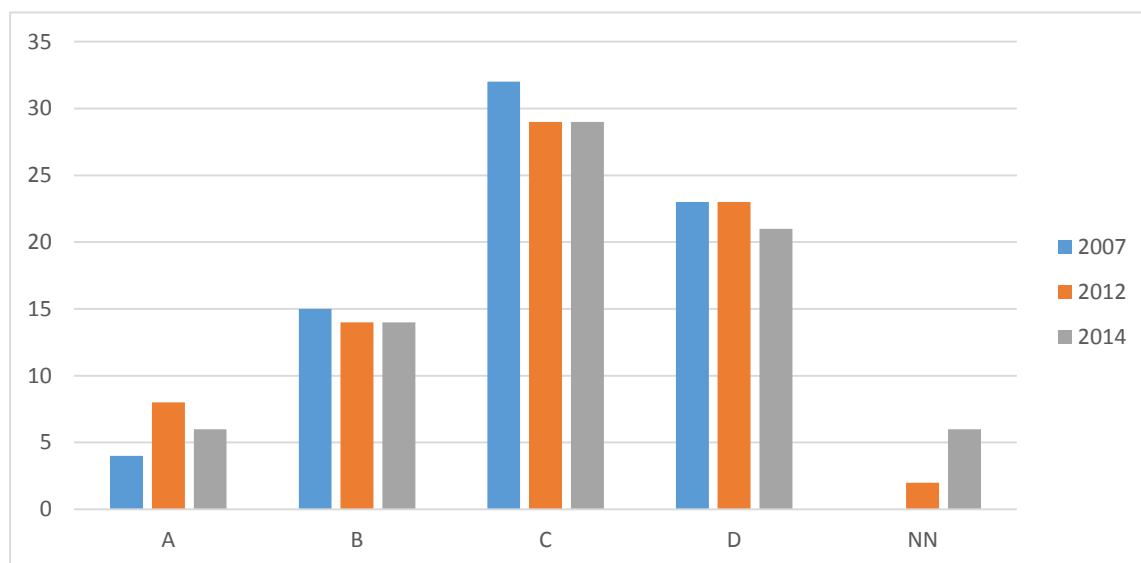


Tableau 3: Évolution globale des notes par rapport à 2007

Nature de l'évolution	Nombre d'indicateurs
Indicateurs en régression	10
Indicateurs en progression	7
Indicateurs inchangés	14
Total	31

Tableau 4: Évolution globale des notes par rapport à 2012

Nature de l'évolution	Nombre d'indicateurs
Indicateurs en régression	14
Indicateurs en progression	7
Indicateurs inchangés	10
Total	31

Tableau 5: Comparaison des notations PEFA 2007 et 2014

Indicateurs sur la performance de la GFP	Méthode de notation	2007					2014					Évolution
		Note globale	Composantes				Note globale	Composantes				
			i	ii	iii	iv		i	ii	iii	iv	
A. Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget												
PI-1 : dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement	M1	B	B				NN (D)*	NN(D)*				(-)
PI-2 : composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1	C	C				NN (D)*	NN (D)*	NN			(-)
PI-3 : recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	B	B				A	A				(+)
PI-4 : stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	C+	A	C			NN	NN	D			(-)
B. Spécificités transversales : couverture et transparence												
PI-5 : classification du budget	M1	C	C				C	C				(=)
PI-6 : exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1	C	C				C	C				(=)
PI-7 : importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	D+	D	C			NN	NN	C			(-)
PI-8 : transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	D+	C	C	D		D+	C	D	D		(=)
PI-9 : surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	D+	D	C			D	D	D			(-)
PI-10 : accès du public aux principales informations budgétaires	M1	C	C				D	D				(-)
C. Cycle budgétaire												
C(1) Budgétisation basée sur les politiques publiques												
PI-11 : caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	C+	D	C	A		B	C	C	A		(+)
PI-12 : perspective pluriannuelle dans la plani-	M2	B+ (B)*	B	A	B	B (D)*	C+	C	A	B	D	(-)

Indicateurs sur la performance de la GFP	Méthode de notation	2007					2014					Évolution
		Note globale	Composantes				Note globale	Composantes				
			i	ii	iii	iv		i	ii	iii	iv	
ification budgétaire et la politique des dépenses publiques												
C(2) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget												
PI-13 : transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	D+	D	C	C		C+	C	B	C		(+)
PI-14 : efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, taxes et droits de douane	M2	C+	C	C	B		C+	C	C	B		(=)
PI-15 : efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	D+	D	B	D		D+	B	C	D		(=)
PI-16 : prévisibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	C	C	C	C		D+	C	D	B		(-)
PI-17 : suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	C+	B	C	C		C+	B	C	C		(=)
PI-18 : efficacité des contrôles des états de paie	M1	D	D	D	D	D	D+	D	D	C	B	(+)
PI-19 : mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôle de la passation des marchés publics	M2	B	A	C	B		C+	B	D	C	B	(-)
PI-20 : efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	C	C	C	C		C	C	C	C		(=)
PI-21 : efficacité du système de vérification interne	M1	C+	C	B	C		C+	B	C	C		(=)
C(3) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers												
PI-22 : régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes	M2	C	B	D			C	B	D			(=)
PI-23 : disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation	M1	D	D				D	D				(=)

Indicateurs sur la performance de la GFP	Méthode de notation	2007					2014					Évolution
		Note globale	Composantes				Note globale	Composantes				
			i	ii	iii	iv		i	ii	iii	iv	
des services primaires												
PI-24 : qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1	C	C	C	C		D+	C	D	C		(-)
PI-25 : qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	D+	C	D	C		C+	B	C	B		(+)
C(4) Surveillance et vérification externes												
PI-26 : étendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	D	D	D	D		D+	C	D	C		(+)
PI-27 : examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	C+	B	B	B	C	C+	A	A	A	C	(=)
PI-28 : examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	D	D	D	D		D+	D	C	B		(+)
D. Pratiques des bailleurs de fonds												
D-1 : prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	D	D	D			D	D	D			(=)
D-2 : renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation	M1	D+	B	D			D	D	D			(-)
D-3 : proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1	C	C				NN	NN				(-)

Légende : Les cases plus (+) signalent des progrès, les cases moins (-) signalent des régressions et les cases égal (=) signalent le statu quo.
Les notes entre parenthèses correspondent aux notes qui auraient été mises en utilisant la même approche que l'autre évaluation comparative.

Tableau 6: Comparaison des notations PEFA 2012 et 2014

Indicateurs sur la performance de la GFP	Méthode de notation	2012					2014					Évolution
		Note globale	Composantes				Note globale	Composantes				
			i	ii	iii	iv		i	ii	iii	iv	
A. Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget												
PI-1 : dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement	M1	C	C				NN (D)*	NN(D)*				(-)
PI-2 : composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1	D	D	D			NN (D)*	NN (D)*	NN			(-)
PI-3 : recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	D	D				A	A				(+)
PI-4 : stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	B	B	B			NN	NN	D			(-)
B. Spécificités transversales : couverture et transparence												
PI-5 : classification du budget	M1	C	C				C	C				(=)
PI-6 : exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1	B	B				C	C				(-)
PI-7 : importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	D+	D	C			NN	NN	C			(-)
PI-8 : transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	C+	A	C	D		D+	C	D	D		(-)
PI-9 : surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	D+	D	C			D	D	D			(-)
PI-10 : accès du public aux principales informations budgétaires	M1	C	C				D	D				(-)
C. Cycle budgétaire												
C(1) Budgétisation basée sur les politiques publiques												
PI-11 : caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	B	C	C	A		B	C	C	A		(=)
PI-12 : perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses	M2	B+	C	A	A	B	C+	C	A	B	D	(-)

Indicateurs sur la performance de la GFP	Méthode de notation	2012					2014					Évolution
		Note globale	Composantes				Note globale	Composantes				
			i	ii	iii	iv		i	ii	iii	iv	
publiques												
C(2) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget												
PI-13 : transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	C	C	C	C		C+	C	B	C		(+)
PI-14 : efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, taxes et droits de douane	M2	B	B	C	B		C+	C	C	B		(-)
PI-15 : efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1	D+	D	A	D		D+	B	C	D		(=)
PI-16 : prévisibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	C+	C	A	C		D+	C	D	B		(-)
PI-17 : suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	B+	A	B	B		C+	B	C	C		(-)
PI-18 : efficacité des contrôles des états de paie	M1	D+	D	D	D	B	D+	D	D	C	B	(=)
PI-19 : mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôle de la passation des marchés publics	M2	C+	B	D	C	B	C+	B	D	C	B	(=)
PI-20 : efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	C+	C	B	C		C	C	C	C		(-)
PI-21 : efficacité du système de vérification interne	M1	C+	C	B	C		C+	B	C	C		(=)
C(3) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers												
PI-22 : régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes	M2	C	B	D			C	B	D			(=)
PI-23 : disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires	M1	C	C				D	D				(-)
PI-24 : qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours	M1	C+	B	B	C		D+	C	D	C		(-)

Indicateurs sur la performance de la GFP	Méthode de notation	2012					2014					Évolution
		Note globale	Composantes				Note globale	Composantes				
			i	ii	iii	iv		i	ii	iii	iv	
d'année												
PI-25 : qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	C	C	C	C		C+	B	C	B		(+)
C(4) Surveillance et vérification externes												
PI-26 : étendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	D	D	D	D		D+	C	D	C		(+)
PI-27 : examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	C+	A	A	B	C	C+	A	A	A	C	(=)
PI-28 : examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	D	D	D	D		D+	D	C	B		(+)
D. Pratiques des bailleurs de fonds												
D-1 : prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	D	D	D			D	D	D			(=)
D-2 : renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation	M1	D+	B	D			D	D	D			(-)
D-3 : proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1	B	B				NN	NN				(-)

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte et objectifs de l'évaluation

La présente évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques du Bénin suivant la méthodologie du cadre de mesure de la performance du Programme PEFA intervient après celle réalisée en 2007 et l'auto-évaluation de 2012.

La mission d'évaluation a pour objectif général de rédiger un rapport complet de performance de la gestion des finances publiques (RP-GFP), préparé selon la méthodologie PEFA, et ce, dans le but de fournir une analyse de la performance globale des systèmes de GFP du pays et d'assurer le suivi des progrès au regard des indicateurs PEFA depuis l'évaluation précédente de 2007 et l'auto-évaluation 2012. Cette analyse doit permettre de mesurer l'évolution de la performance dans le temps (de 2007 à 2013). De façon spécifique, l'évaluation a pour objectifs (i) de mettre à jour la présentation générale de la performance de la GFP, conformément au Cadre de mesure de la performance PEFA et (ii) de déterminer et d'expliquer le degré d'amélioration de la performance basée sur les scores attribués aux indicateurs PEFA, en comparant avec les résultats constatés lors des évaluations précédentes.

1.2 Processus de préparation du rapport

La mission d'évaluation a débuté par une phase préparatoire effectuée à domicile par les consultants. Au cours de cette phase qui s'est déroulée du 22 au 30 avril 2014, les consultants ont eu des échanges avec l'Unité de Gestion des Réformes du système de gestion des finances publiques (UGR) qui, conformément aux termes de référence de la mission, a assuré pour le compte du gouvernement, la coordination de l'évaluation. Au terme de ces échanges, les évaluateurs ont fait le point des documents collectés, puis établi et communiqué à l'UGR la liste des documents complémentaires à rassembler. La mission a par ailleurs proposé, discuté et convenu avec l'UGR de son programme de travail qui figure à l'annexe 2 du présent rapport.

La mission de terrain s'est déroulée du 12 mai au 02 juin 2014. Elle a débuté par une réunion de briefing à laquelle ont pris part l'équipe de l'UGR, les évaluateurs et des représentants des partenaires techniques financiers (PTF), dont la Délégation de l'Union Européenne (DUE), la Banque Mondiale (BM) et la Banque Africaine de Développement (BAD). Au cours de cette réunion, les consultants ont été entretenus sur les objectifs et l'importance de l'évaluation pour le gouvernement béninois et les partenaires techniques et financiers, présenté leur programme de travail et collecté les documents disponibles. L'atelier de lancement qui était prévu se tenir le 13 mai a été reporté au 16 mai en raison des contraintes d'agenda du gouvernement. Au cours de cet atelier qui a été présidé par le Directeur de Cabinet du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et qui a réuni tous les acteurs de la gestion des finances publiques (GFP) ainsi que des représentants des PTF intervenant dans le domaine de la GFP, les consultants ont, après avoir fait une présentation générale de l'initiative et du cadre PEFA, présenté de façon détaillée et approfondie les 31 indicateurs, la méthodologie et les exigences en termes d'informations et de données pour leur notation. La mission a bénéficié pour l'organisation et la tenue de l'atelier, de l'appui technique de Mesdames Helena Ramos et de Holy-Tiana Rame du secrétariat PEFA.

Conformément à son programme de travail, la mission a organisé au cours des travaux de terrain des réunions avec tous les acteurs impliqués dans le processus de programmation et de préparation budgétaire, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget, quelques organisations de la société civile et du secteur privé. Les rencontres avec l'Association de lutte contre le racisme, l'ethnocentrisme et le régionalisme (ALCRER) et le Front des organisations nationales contre la corruption (FONAC) a permis à la mission d'avoir le feed-back de la société civile sur la transparence de la gestion des finances publiques et la passation des marchés publics. Avec la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB) et le Conseil National du Patronat (CNP), les évaluateurs ont pu avoir la perception du secteur privé relativement à la clarté, à la transparence et à l'application de la législation fiscale et douanière, et au processus de passation et d'exécution des marchés publics.

L'analyse des données contenues dans la documentation recueillie, complétée par des informations obtenues lors des différents entretiens a permis à la mission de procéder à une première notation des 31 indicateurs. Les résultats préliminaires de l'évaluation des 31 indicateurs ont été présentés le 02 juin au cours d'une réunion présidée par le Directeur de Cabinet du Ministère de l'Économie et des Finances et qui a regroupé tous les acteurs de la gestion des finances publiques ainsi que des représentants des PTF. Au terme de la mission de terrain le 02 juin 2014, les évaluateurs ont poursuivi jusqu'au 13 juin la collecte de documents et de données complémentaires nécessaires à la notation de l'ensemble des 31 indicateurs et à la rédaction de leur rapport. L'exploitation et l'analyse des divers documents, fichiers électroniques et informations collectés, ainsi que la prise en compte des premières observations et commentaires faits par la partie béninoise au cours de la séance de restitution des principales conclusions du 02 juin 2014 ont permis la finalisation de la première version du rapport provisoire.

Conformément aux exigences du processus d'assurance de qualité « PEFA CHECK » auquel cette évaluation est soumise, la première version du rapport provisoire a été présentée à la revue qualité du secrétariat PEFA, du gouvernement du Bénin, de l'Union Européenne, chef de file, et des partenaires techniques et financiers engagés dans la gestion des finances publiques au Bénin : la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International, la Banque Africaine de Développement, la Coopération française (Agence Française de Développement, Ambassade de France), la Coopération allemande (GIZ, Ambassade d'Allemagne), la Coopération belge (CTB), la Coopération néerlandaise et la Coopération suisse. Les commentaires et observations des réviseurs ainsi que les réponses apportées par les consultants sont répertoriés dans un tableau de synthèse qui est joint au rapport.

Les commentaires et observations faits par les différents réviseurs ont été exploités par les évaluateurs pour la finalisation d'une deuxième version du rapport provisoire qui a été à nouveau soumise à tous les réviseurs. Sur cette seconde version du rapport provisoire, le gouvernement et les partenaires techniques et financiers n'ont plus formulé de commentaires. Quant au secrétariat PEFA, il a jugé satisfaisantes les modifications apportées au rapport suite à ses premiers commentaires de même que les réponses des évaluateurs.

Le présent rapport de la seconde évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques du Bénin selon la méthodologie du cadre PEFA est donc la version qui est finalisée sur la base des commentaires et observations faites par tous les réviseurs.

1.3 Méthodologie utilisée

L'équipe d'évaluation s'est appuyée sur le rapport d'évaluation PEFA de 2007 comme document de référence et point de départ pour l'évaluation, ainsi que sur le rapport d'auto-évaluation de 2012. Pour la notation des indicateurs, la mission s'est conformée aux indications du Cadre de mesure de la performance du programme PEFA édité en janvier 2011, du Field guide d'avril 2012 et des Bonnes pratiques dans la conduite d'une évaluation répétée du 1^{er} février 2010. Conformément au cadre PEFA, le système de notation est basé sur une échelle ordinale à quatre points (A, B, C, D). La flèche ▲ peut indiquer une amélioration qui n'a pas encore produit d'effet pouvant influencer positivement la note.

L'évaluation couvre la période 2011 à 2013. Toutefois, conformément au Field guide d'avril 2012, la notation de certains indicateurs est basée sur les données du dernier exercice budgétaire (2013), pour d'autres sur les deux derniers exercices (2012 et 2013), et pour d'autres enfin sur la situation au moment de l'évaluation.

En vue de la réalisation de leur mission, les évaluateurs se sont appuyés sur les documents collectés, notamment des textes constitutifs du cadre juridique de la gestion des finances publiques et de passation des marchés publics, des lois de finances des exercices couverts par l'évaluation, des lois de règlement disponibles, des différents rapports et situations d'exécution budgétaire, des rapports des organes de contrôle de l'exécution du budget et des rapports de mission des PTF, notamment la Banque Mondiale et le FMI. Les données sur l'exécution budgétaire exploitées proviennent essentiellement des extractions de la base de données du SIGFIP fournies par la Direction générale du budget (DGB) et de celle d'ASTER mises à disposition par le Trésor. Pour compléter les données et documents recueillis, la mission a organisé une série de rencontres avec les principaux acteurs de la GFP entre le lundi 12 mai et le vendredi 30 mai. La rencontre avec chaque acteur est précé-

dée de l'envoi d'une fiche précisant les indicateurs et les sujets à aborder, les documents à apprêter, ainsi que d'un questionnaire en cas de besoin.

1.4 Champ d'application

Le secteur public béninois comprend, en 2013 :

- 34 ministères et institutions de l'État, (et leurs services déconcentrés) ;
- 77 collectivités territoriales ;
- 140 offices et agences;
- 22 sociétés d'État.

Seuls les ministères et leurs services déconcentrés, les institutions de l'État et les offices et agences sont couverts par l'évaluation. Les autres entités du secteur public ne sont prises en compte que dans le cadre de leurs relations avec l'administration centrale.

Aussi bien en 2007 qu'en 2014, l'indisponibilité des données sur les dépenses totales des établissements publics et des entreprises publiques n'a pas permis de déterminer l'importance budgétaire relative de chaque entité du secteur public.

2 DONNEES GENERALES SUR LE PAYS

2.1 Description de la situation économique du pays

2.1.1 *Le contexte national*

Le Bénin est un pays dont la superficie est égale à 114 763 km². Il est peuplé de 9 983 000 habitants en 2012. Sa population est répartie comme suit : 0-14 ans : 45,2%, 15-64 ans : 52,1% et plus de 65 ans : 2,6%. L'espérance de vie est de : 58 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, en 2009. Le taux annuel de croissance démographique est de 3,5%, pour une densité de 57 habitants au km² et le taux de fécondité, de 5,49 enfants par femme. Le Bénin affiche un des taux de croissance démographique les plus élevés de la sous-région (+3,5% par an contre 2,6% pour la moyenne ouest-africaine) largement liée à un fort taux de fécondité, et sa population est estimée à 12,2 millions d'habitants en 2020.

Le Bénin est limitrophe des pays suivants : Le Togo (644km), le Nigéria (773 km, avec 140 millions de consommateurs potentiels, le Niger (266 km) et le Burkina Faso 306) km. Il est ouvert sur l'océan atlantique et possède 121 km de côtes sur le golfe de Guinée par le port de Cotonou. Cette situation géographique exceptionnelle lui donne une position stratégique forte dans la sous-région, principalement en matière de commerce et de transit, principalement avec les trois pays enclavés de l'hinterland (Niger, Burkina Faso et Mali) et avec les autres États membres de l'UEMOA et de la CEDEAO.

Le Bénin jouit dans la région UEMOA de conditions favorables en termes de sécurité, d'État de droit, de participation citoyenne et de droits de l'homme. L'indice Ibrahim de gouvernance en Afrique de 2013 le classe au premier rang des États membres de l'UEMOA. Cependant, en matière économique et financière, sa performance est plus mitigée.

Sur le plan économique, la structure de l'économie béninoise est caractérisée par une prédominance du secteur tertiaire (49%). Le secteur primaire arrive en seconde position (37%). Le secteur secondaire est relativement faible (14%). L'économie béninoise est peu diversifiée et repose essentiellement sur l'agriculture et en particulier le coton (environ 40% des recettes d'exportations), ainsi que sur les activités de réexportation et de transit de marchandises en direction du Nigeria et des pays de l'hinterland.

Le taux de croissance du PIB est estimé à 5,6% en 2013 contre 5,4% en 2012 et 3,5% en 2011. Cette accélération de la croissance économique provient notamment de (i) la hausse de la production du coton et des spéculations vivrières, et (ii) de la bonne performance du commerce. Le taux d'inflation s'est établi à 1,0% en 2013 contre 6,7% en 2012 et 2,7% en 2011. A l'exception donc de l'année 2012, le taux d'inflation est resté dans la limite de 3% retenue dans le cadre de la surveillance multilatérale au sein de l'Union Économique et Monétaire Ouest-africaine. Le déficit courant de la balance des paiements (hors dons) s'est significativement aggravé en 2013 en s'établissant à 14,8% du PIB contre 8,7% en 2012 en raison d'une forte augmentation des importations. La masse monétaire s'est accrue de 17,3% en 2013, tirée par les avoirs extérieurs des banques commerciales et le crédit intérieur en lien avec l'évolution de l'activité économique. Les 10 millions de Béninois disposent d'un revenu moyen par habitant d'environ 700 USD, ce qui masque des disparités importantes entre les populations urbaines et rurales, les fonctionnaires et les travailleurs journaliers du secteur informel.

Sur le plan social, le Bénin reste un pays à faible développement humain, avec un Indicateur composite de développement humain (IDH) en 2012 de 0,436 qui le classe au 166ème rang sur 186 pays. Il convient néanmoins de souligner la tendance à la hausse de l'IDH depuis 1975 (0,312), ce qui traduit des efforts en matière d'éducation et de santé. Mais la pauvreté demeure un sujet de préoccupation majeure et les inégalités restent encore très marquées au sein de la population. La situation de la pauvreté est caractérisée par une aggravation de près d'un point de pourcentage de la pauvreté monétaire entre 2009 et 2011 (de 35,21% à 36,20%), et un recul de la pauvreté non monétaire (de 30,8% à 30,2%). L'analyse détaillée des tendances concernant les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) montre que le Bénin est sur le sentier des OMD en matière d'accès universel à l'enseignement primaire et d'accès à l'eau potable, et a obtenu des résultats satisfaisants en matière de vaccination.

2.1.2 Programme de réforme global des autorités nationales

Le programme de réforme global du gouvernement béninois vise l'atteinte des objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté. Dans le cadre du programme économique et financier conclu avec le Fonds Monétaire International et appuyé par la Facilité élargie de crédit (FEC), les autorités béninoises se sont engagées à mettre en œuvre un certain nombre de réformes relatives à l'amélioration du climat des affaires, à l'assainissement des entreprises publiques, à la filière coton et avec une attention particulière aux réformes concernant la gestion de finances publiques.

En ce qui concerne le climat des affaires, les actions prévues visent l'amélioration du classement du Bénin dans le *Doing Business*. Elles concernent notamment l'amélioration des indicateurs tels que : exécution des contrats, obtention du permis de construire, transfert de propriété, création d'entreprise et obtention de prêts.

En vue de l'assainissement des entreprises publiques et de la transparence dans la gestion des ressources publiques, les recommandations des audits de huit entreprises publiques commandés par le gouvernement serviront à la définition des actions de réformes à engager. Dans le domaine du coton, l'audit de la campagne cotonnière 2012-2013 est couplé avec l'examen diagnostique de la filière dont les recommandations serviront à mettre en place un nouvel accord-cadre de la filière impliquant davantage le secteur privé tout en préservant les intérêts des producteurs.

Pour ce qui est du renforcement des administrations fiscales et douanières, les réformes à engager visent toutes l'amélioration de leur performance et la réduction du secteur informel. Elles consisteront principalement pour l'administration douanière, à mettre en place un système d'analyse de risque complétée par l'informatisation de la procédure du contentieux et le renforcement du contrôle a posteriori. Au niveau de l'administration fiscale, les actions visent l'élargissement de l'assiette, l'informatisation des services et la maîtrise des exonérations

Globalement, en matière de gestion des finances publiques, le gouvernement envisage d'actualiser le PAAGFP sur la base de l'évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques suivant la méthodologie du cadre PEFA, la revue des dépenses des secteurs de la santé et de l'éducation, ainsi que l'évaluation du système national de passation des marchés publics en cours de réalisation dans le cadre de l'évaluation PEMFAR.

2.2 Description des objectifs budgétaires

2.2.1 Performances budgétaires

De 2011 à 2013, les recettes totales ont régulièrement augmenté. Chiffrées à 605,6 milliards de FCFA en 2011, elles sont passées à 722,5 milliards en 2012 puis à 795,5 milliards en 2013, soit une augmentation globale de 31,35% sur la période. Cette performance résulte principalement de l'amélioration des recettes douanières induite par la politique protectionniste du Nigéria et les gains d'efficacité réalisés par le Port de Cotonou, et d'une manière générale, des mesures mises en œuvre au niveau des administrations fiscales et douanières en vue de leur modernisation et de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales. Par rapport au PIB, les recettes totales se sont stabilisées autour de 20% et recettes fiscales se sont maintenues à quelque 16% sur les trois années couvertes par l'évaluation.

Les dépenses totales et les prêts nets se sont aussi régulièrement accrus sur la période. D'un montant de 754,7 milliards en 2011, ils se sont élevés à 815,7 milliards en 2012 puis à 952 milliards en 2013, soit un accroissement global de 26,14%. Leur proportion par rapport au PIB a été en moyenne de 22% sur la période.

Le ratio encours de la dette rapporté au PIB s'est établi à 25,4% en 2010 contre 23,4% en 2009, restant ainsi largement en dessous du seuil maximum de 70% fixé par l'UEMOA

Le déficit global base caisse hors dons est resté en moyenne autour de 4% sur les trois années. Le tableau ci-dessous présente l'évolution des principaux agrégats budgétaires de 2011 à 2013.

Tableau 7: Tableau des opérations financières de l'État (en milliards de FCFA et en % du PIB)

Rubriques	2011		2012		2013	
	Mds F	%PIB	Mds F	%PIB	Mds F	%PIB
Recettes totales	605.6	18%	722.5	19%	795.5	19%
Recettes fiscales	534.7	16%	598.2	16%	668.2	16%
Recettes non fiscales	70.9	2%	124.4	3%	127.3	3%
Dépenses totales et prêts nets	754.7	22%	815.7	21%	952.0	23%
Dépenses courantes	515.6	15%	592.5	15%	632.8	15%
Dépenses courantes primaires	500.7	15%	569.3	15%	612.9	15%
Intérêts	14,9	0%	23,1	1%	19,9	0%
Dépenses d'équipement et prêts nets	239.1	7%	223.3	6%	319.2	8%
Dépenses d'équipement	226.6	7%	217.3	6%	288.1	7%
Prêts nets (moins = remboursement)	12.5	0%	6.0	0%	31.2	1%
Solde global (base ordonnancements, hors dons)	-149.1	-4%	-93.2	-2%	-156.5	-4%
<i>Solde primaire</i>	-134.2	-4%	-70.1	-2%	-136.6	-3%
<i>Solde primaire de base</i>	-2.6	0%	23.6	1%	48.8	1%
Variation des arriérés	-11.6	0%	-12.2	0%	-3.8	0%
Solde global (base caisse, dons exclus)	-168.5	-5%	-100.2	-3%	-147.4	-4%
Financement	166.2	5%	100.2	3%	147.4	4%
Financement intérieur	54.7		6.0		-28.8	
Financement extérieur	111.5		94.2		176.2	
Écart statistique	2.3		0.0		0.0	
PM : PIB (milliards de francs CFA)	3443		3851		4104	

Sources : DGAE et estimations du FMI

2.2.2 Allocation des ressources

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des allocations budgétaires des ministères à charge des secteurs sociaux prioritaires de 2011 à 2013. Ces dotations reflètent la priorité accordée par le gouvernement aux secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture. Sur la période, les allocations des ministères en charge de l'éducation ont augmenté aussi bien en valeur nominale qu'en pourcentage des dépenses totales. Quant aux dotations du ministère de la santé et de celui en charge de l'agriculture, elles ont légèrement fléchi en 2012, avant d'enregistrer une augmentation significative en 2013 par rapport à 2011. Durant les trois exercices, le secteur de l'éducation vient en première position en matière d'allocation des ressources avec en moyenne 18% du montant total des dépenses. Il est suivi du secteur de la santé dont les dotations budgétaires ont représenté en moyenne 7% des dépenses totales. Le secteur des affaires sociales apparaît comme le maillon faible de l'allocation des ressources avec en moyenne 0,4% des dépenses totales.

Tableau 8: Dotations effectives par ministère (en millions de FCFA et en pourcentage des dépenses totales)

MINISTERES	2011		2012		2013	
	Montant	Taux %	Montant	Taux %	Montant	Taux %
Santé	69 153,1	07,0	66 734,9	06,9	71 790,2	07,1
Enseignements maternel et primaire	101 317,2	10,3	107 664,8	11,1	115 626,9	11,4
Enseignements secondaire, technique et professionnel	42 197,4	04,3	48 167,2	05,0	52 860,0	05,2
Enseignement supérieur et re-						

MINISTERES	2011		2012		2013	
	Montant	Taux %	Montant	Taux %	Montant	Taux %
cherche scientifique	41 565,9	04,2	43 773,1	04,5	45 802,1	04,5
Agriculture, élevage et pêche	53 136,7	05,4	50 375,7	05,2	57 283,1	05,7
Famille, Affaires sociales, Solidarité Nationale, Handicapés et Personnes du troisième âge	03 905,6	00,4	04 094,0	00,4	04 599,3	00,5
Micro finance, Emploi des Jeunes et des Femmes	13 231,8	01,3	12 270,0	01,3	12 485,1	01,2
TOTAL DES SECTEURS SOCIAUX	324 507,7	32,8	333 079,7	34,5	360 446,6	35,7
BUDGET TOTAL (Hors CST)	987 902		965 182		1 009 847	

Source : Direction Générale du Budget.

De l'examen des dotations budgétaires classées par nature économique dans le tableau ci-dessous, il ressort que les dépenses de fonctionnement ont enregistré de 2011 à 2013 une tendance haussière régulière en passant de 63,6% à 67,5% des dépenses totales. A contrario, les dépenses d'investissement ont connu une tendance baissière. De 31,4% des dépenses totales en 2011, elles ont diminué à 28,2% en 2012 puis à 27,0% en 2013.

Les dépenses de fonctionnement sont dominées par les traitements et salaires (en moyenne de 29,4%). Ils sont suivis des dépenses de transferts (15% en moyenne environ) et des achats de biens et services (11% environ). La dette publique représente en moyenne 10,6% des dépenses totales. Les traitements et salaires ont régulièrement augmenté à cause des mesures sociales prises par le gouvernement en faveur des agents de l'État : reversement de certains agents contractuels dans le fichier du personnel de l'État, concession de nouvelles primes et indemnités, revalorisation de la valeur du point indiciaire, déblocage de l'effet financier des rappels de salaires afférents aux divers avancements de grades et d'échelons dans la fonction publique etc.

Tableau 9: Dotations budgétaires effectives par classification économique (en % des dépenses totales)

NATURE DE LA DÉPENSE	2011		2012		2013	
	Montant	Taux %	Montant	Taux %	Montant	Taux %
Dépenses de fonctionnement	627 984	63,6	641 119	66,4	681 447	67,5
- Traitements et salaires	279 934	28,3	287 740	29,8	304 113	30,1
- Biens et Services	100 775	10,2	111 546	11,5	107 893	10,7
- Charges d'intérêt	107 484	10,9	98 310	10,2	110 447	10,9
- Transferts	139 791	14,2	143 523	14,9	158 994	15,8
Autres dépenses (FR ; CAA et FNRB)	49 600	05,0	51 700	05,4	55 500	05,5
Dépenses d'investissement	310 318	31,4	272 363	28,2	272 900	27,0
Total	987 902	100,0	965 182	100,0	1 009 847	100,0

Source : Direction Générale du Budget

2.3 Description du cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques

2.3.1 Le cadre juridique

Les textes qui régissent la gestion des finances publiques au Bénin sont: la Constitution, 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).

La Constitution de la République du Bénin adoptée par la loi n°90-032 du 11 décembre 1990, qui établit la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Elle 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 géné-

raux 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 68, 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).

La loi n°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances qui définit les lois de finances (loi de finances initiale, loi de finances rectificative et loi de règlement), prévoit les règles applicables à la détermination des ressources et des charges de l'État, précise les modalités de présentation et de vote des projets de loi de finances ainsi que la liste des annexes budgétaires. Les articles 3 à 51 se rapportent aux procédures d'exécution des lois de finances. Cette loi a été abrogée et remplacée par une nouvelle loi organique en septembre 2013.

La loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux Lois de Finances qui transpose la Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 2 juin 2009 portant Loi de Finances au sein de l'UEMOA qui consacre la gestion budgétaire axée sur les résultats et abroge l'ancienne LOLF dans ses dispositions contraires à celles de la nouvelle. Cette loi institue la pratique de Budget Programme (BP), une présentation du budget de l'État qui permet de mettre en relation l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre.

Les directives de l'UEMOA portant cadre harmonisé des finances publiques de 1997 et 2000 et de 2009 servent également de référence pour la gestion des finances publiques béninoises même si elles ne sont pas encore transposées dans la législation nationale sauf la directive de 2009 relative aux lois de finances.

Les autres lois et les ordonnances.

Il s'agit de:

- La loi n°64-35 du 31 décembre 1964 portant code des impôts,
- les ordonnances n°2/PR/MFAE de mars 1966 et n°54/PR/MFAE du 21 novembre 1966 relatives au Code des douanes,
- la loi n° 2009- 02 portant marchés publics et délégation de services publics,
- la loi 2004- 07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour Suprême,
- la loi 2004- 20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations judiciaires de la Cour Suprême,
- l'ordonnance n°69 5/PR/MF du 13 février 1969 portant statut des comptables publics,
- la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes en République du Bénin.

Les décrets.

- décret n°1999-458 du 22 septembre 1999, portant sur la nomenclature budgétaire de l'État,
- décret n°2000 -601 du 29 novembre 2000 portant sur la réforme des procédures d'exécution du budget,
- décret n°2001-039 du 15 février 2001 sur le règlement général de la comptabilité publique,
- décret n°2011-478 du 8 juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés publics et délégations de services publics,

- décret n°2011-479 du 8 juillet 2011 fixant les seuils de passation, de contrôle et d'approbation des marchés publics,
- décret n°2011-480 du 8 juillet 2011 portant procédures d'élaboration des plans de passation des marchés publics,
- décret n°2011-494 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP,
- décret n°2011-495 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement de la DNCMP et
- décret n°2011-496 du 26 novembre 2010 portant attributions, organisation et fonctionnement des personnes responsables des marchés publics, des cellules de passation et des cellules de contrôle des marchés publics.
- décret n° 2012-224 du 13 août 2012, portant attributions, organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) modifiant et remplaçant celui n° 2010-494 du 26 novembre 2010 ;
- décret n° 2012-305 du 28 août 2012, portant approbation des DAO types ;
- décret n° 2013-65 du 13 février 2013, fixant les délais impartis aux organes de contrôle.

Les arrêtés.

- arrêté n° 1264/MF/DC/CTF du 30 décembre 1997 portant mise en vigueur de la nomenclature des pièces justificatives et du manuel de procédures d'exécution des dépenses publiques,
- arrêté n° 2000/1430 du 29 décembre 2000 portant adoption du plan comptable de l'État,
- arrêté n° 727/MEF/CAB/CF du 17 août 2011 portant allègement à titre expérimental du contrôle a priori sur certains titres de paiement.

2.3.2 Le cadre institutionnel

Le cadre institutionnel de la gestion des finances publiques 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'État,
- le Parlement vote les lois de finances,
- la Cour Suprême (Chambre des comptes) contrôle l'exécution du budget général de l'État et juge les comptes des comptables publics.

La hiérarchie des ordonnateurs.

Au niveau central le ministre chargé des Finances est ordonnateur principal unique des recettes et des dépenses du budget de l'État, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor (article 8 du règlement général sur la comptabilité publique). Il délègue son pouvoir en matière de dépenses au Directeur général du budget, aux Directeurs des ressources financières et du matériel (DRFM) ou Directeurs de l'administration (DA)

des ministères sectoriels et des institutions. Il délègue son pouvoir en matière de recettes au Directeur général des Impôts et du Domaine et au Directeur général des Douanes et Droits indirects. Les ministres sont administrateurs des crédits qui sont alloués à leur département (article 9 du règlement général sur la comptabilité publique). L'organigramme du Ministère de l'Économie et des Finances tel qu'il est fixé par le décret n° 2012-428 du 11 novembre 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Économie et des Finances figure à l'annexe 2.

Au niveau déconcentré, le Préfet de département est ordonnateur secondaire du budget général de l'État pour les crédits délégués aux différentes directions départementales des ministères implantées sur le territoire de sa circonscription administrative et ordonnateur délégué du budget de sa préfecture.

Modifications apportées par la nouvelle LOLF: La nouvelle loi organique relative aux lois de finances de 2013 dispose que le ministre en charge des finances est l'ordonnateur principal unique des recettes du budget général, des comptes spéciaux du Trésor ainsi que de l'ensemble des opérations de trésorerie. Il est également l'ordonnateur principal des crédits des programmes et du budget annexe de son ministère (article 70), et que les ministres et les présidents des institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux des crédits des programmes, des dotations et des budgets annexes de leur ministère ou de leur institution (article 72). Ils peuvent déléguer leur pouvoir d'ordonnateur dans les conditions définies à l'article 69. Le ministre en charge des finances est responsable de la centralisation des opérations budgétaires des ordonnateurs, en vue de la reddition des comptes relatifs à l'exécution des lois de finances.

La hiérarchie des comptables publics

:

Au niveau central, le Receveur Général des Finances (RGF) est l'unique comptable principal de l'État. Le Receveur National des Impôts et des Domaines, le Receveur National des Douanes, le Receveur des finances de la Dette (CAA) sont des comptables secondaires, de même que les receveurs des finances et les receveurs percepteurs qui exécutent une partie des recettes ou des dépenses de l'État. Leurs opérations à ce titre sont prises en charge par le RGF qui les centralise dans sa comptabilité et en rend compte. Le RGF est également comptable supérieur à la tête du réseau des comptables directs du Trésor (RF et RP). Tous les comptables principaux sont tenus de rendre compte de leur gestion à la Chambre des comptes de la Cour Suprême.

Au niveau déconcentré, les Receveurs des Finances (RF) sont des comptables secondaires du budget général de l'État au niveau départemental. Au niveau local, les Receveurs-Percepteurs (RP) sont des comptables secondaires du budget de l'État.

Le décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique 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.

Le Contrôle Financier

Le Contrôle Financier est actuellement régi par le décret n° 2011 - 270 du 02 avril 2011 portant attributions, organisation et fonctionnement, dont l'article 2 dispose : « le contrôleur financier est chargé d'effectuer un contrôle a priori portant sur la régularité budgétaire, juridique et financière des opérations de dépenses du budget général de l'État et des budgets annexes ».

Le contrôle interne

Le dispositif actuel du système de vérification interne repose sur le décret n°2006- 627 du 04 décembre 2006 portant réorganisation des organes de contrôle et d'inspection de l'administration publique. L'article 3 de ce décret prévoit deux ordres de contrôle et d'inspection de l'administration publique à savoir les organes de contrôle à compétence nationale et les organes de contrôle à compétence sectorielle. Les organes de contrôle et d'inspection à compétence nationale sont l'Inspection Générale d'État (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF) et l'Inspection Générale des Services et Emplois Publics (IGSEP) .Les organes de contrôle à compétence sectorielle sont les inspections générales des ministères (IGM) et les inspections générales des services (IGS) des administrations financières.

Le Contrôle externe

Le contrôle externe est exercé par de la Chambre des comptes de la Cour Suprême et l'Assemblée Nationale.

La Chambre des comptes de la Cour Suprême juge les comptes des comptables publics nationaux. Elle juge également les comptes qui lui sont rendus par les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle a, en formation de discipline financière, compétence pour juger et sanctionner les fautes de gestion commises envers l'État, les collectivités locales et les organismes soumis à son contrôle.

Par ailleurs, elle assure la vérification des comptes et le contrôle de la gestion des établissements publics de l'État, des sociétés nationales, des sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'État possède la majorité du capital social et de tout organisme créé par l'État pour résoudre un problème d'intérêt général, ponctuel ou non, quelle que soit l'origine des fonds mis à la disposition de cet organisme.

L'Assemblée Nationale exerce un contrôle ex-ante à l'occasion du vote des lois de finances initiales et rectificatives, et ex-post à l'occasion du vote de la loi de règlement. Elle exerce également ce contrôle par des questions orales et écrites adressées au gouvernement ou par des enquêtes effectuées par des commissions de contrôle parlementaire.

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'État

En ce qui concerne la préparation du projet de loi de finances incluant le budget général de l'État, l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances dispose qu'elle est assurée sous l'autorité du Chef du gouvernement, par le ministre chargé des finances et le ministre chargé du développement. De façon pratique, le ministre chargé des Finances conduit les travaux budgétaires. Conformément à l'article 109 de la Constitution, le projet de budget doit être déposé à l'Assemblée nationale au plus tard une semaine avant l'ouverture de la session budgétaire prévue pour le mois d'octobre. Des efforts sont faits en vue de l'unification du document budgétaire, mais le processus de préparation du budget n'est pas encore totalement unifié. La programmation des investissements et la préparation du budget suivent deux processus distincts conduits respectivement par le Ministère en charge du développement et le Ministère des finances. Chaque année, deux notes d'orientation sont préparées, l'une par le Ministre en charge du développement pour le programme d'investissement public, et l'autre par le Ministre en charge des finances pour le budget général de l'État. Les arbitrages budgétaires sont conduits séparément.

L'exécution de la loi de finances et du budget

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. 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'État (décret n°2000 -601 du 29 novembre 2000) et règlement général sur la comptabilité publique (décret n°2001-039 du 15 février 2001) qui sont conformes à la directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant RGCP. Ces deux textes consacrent le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable et fixent les procédures d'exécution des recettes, des dépenses et des opérations de trésorerie de l'État. La fonction d'ordonnateur est déconcentrée au profit des DRFM et DA des ministères par le Ministre en charge des finances. Il en est de même du Contrôle financier qui est déconcentré au niveau de tous les ministères et départements. Le SIGFiP est déployé au niveau de tous les ministères et départements. La Chambre des comptes exerce un contrôle externe sur l'exécution de la loi de finances. Elle juge notamment les comptes des comptables publics et des comptables de fait, juge et sanctionne les fautes de gestion commises envers l'État, les collectivités locales et les organismes publics, et contrôle les rapports sur l'exécution des budgets-programmes qui lui sont transmis par les ordonnateurs délégués.

3 EVALUATION DES SYSTEMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

3.1 Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget

PI-1 : Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

État des lieux 2007 : Au cours des trois exercices objet de l'évaluation, les dépenses effectives ont enregistré des écarts de 9, 8% en 2004 ; 6,5% en 2005 et 12, 2% en 2006 par rapport aux prévisions initiales.

État des lieux 2012 : la situation en 2012 était caractérisée par des taux de réalisation assez faible par rapport aux prévisions initiales. Au cours des trois exercices, les écarts entre les prévisions et les réalisations ont été de 6, 8% en 2008, 13,4% en 2009 et 28% en 2010.

Situation actuelle :

Suivant la méthodologie du cadre PEFA, la notation de cet indicateur doit être basée sur le ratio entre les dépenses réalisées, c'est-à-dire les dépenses effectivement payées par Trésor public et non pas les dépenses ordonnancées et prises en charge (PEC) par le comptable du Trésor public, et les dotations de la loi de finances initiale. Si l'on dispose des PEC, il faut y retrancher les montants des PEC qui n'ont pas encore été payées et y ajouter les ordres de paiement (OP) Trésor payés pour connaître le montant des paiements effectifs.

Pour noter l'indicateur, la mission a demandé et obtenu une extraction de la base de données du SIGFIP. Cette extraction a permis de procéder à une consolidation, permettant d'obtenir à partir de l'extraction de SIGFIP, les montants des dotations budgétaires initiales, des dépenses ordonnancées et des OP budget, ce qui a permis de calculer le montant des ordonnancements pris en charge par le comptable du Trésor public. La mission a également demandé une extraction du logiciel ASTER, ce qui a permis de procéder à une consolidation des PEC qui avaient été effectivement payées.

Les informations obtenues sont reproduites dans le tableau suivant.

Tableau 10: Cycle des dépenses primaires* (en millions FCFA et en %)

Année	SIGFIP					ASTER	
	Dotation_init	Ordonn.	Op budget	PEC	%_PEC	PEC_payées	% PEC payées.
2011	971 955	686 249	232	686 481	70.63%	370 713	38.14%
2012	964 752	754 118	306	754 424	78.20%	384 663	39.87%
2013	1 009 120	829 693	329	830 022	82.25%	276 648	27.41%

Source : extraction de SIGFIP et ASTER

L'analyse de ce tableau fait ressortir un premier problème. Il montre en effet qu'au cours des trois derniers exercices, les PEC effectivement payées n'ont représenté en moyenne que 35% des montants initialement prévus aux budgets. L'explication se trouve dans le fait que les salaires de la fonction publique sont traités par une application (dénommée MATKOSS), qui renvoie des informations consolidées dans SIGFIP². L'absence d'interfaçage entre MATKOSS et ASTER rend particulièrement peu lisible le suivi de l'exécution budgétaire et nuit à sa crédibilité.

²Rapport final sur l'étude d'impact de la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable de l'État sur l'application ASTER et MATKOSS – (Diomande & Sahoue - décembre 2012)

L'extraction de SIGFIP a pu être partiellement complétée à l'aide du tableau des instances de paiements, qui ont été fournies dans le cadre de l'indicateur PI-4, mais aucun tableau consolidé sur les OP Trésor au cours des 3 derniers exercices n'a été fourni à la mission.

Au regard de l'approche méthodologique du PEFA qui prescrit que « Lorsque l'on dispose d'informations insuffisantes pour noter un indicateur ou l'une de ses composantes, on doit porter la mention « NN ».cet indicateur n'est pas noté. ... Parmi les raisons de ne pas noter, on trouve par exemple : les données se présentent sous une forme qui rend leur accès difficile »³il a été choisi de ne pas noter l'indicateur par manque d'éléments suffisamment fiables.

Cependant, dans la mesure où les évaluations précédentes ont assimilé les dépenses réalisées aux montants « pris en charge comptablement » au lieu des « paiements effectifs » et que ces informations étaient disponibles, il a été choisi de les utiliser et de les analyser à des fins de comparaison.

Les résultats des calculs faits sur la base des ordonnancements pris en charge sont indiqués dans le tableau de notation ci-dessous et les détails sont rapportés à l'annexe 5.

Tableau 11: Résumé notation PI-1 : Dépenses totales prises en charge par rapport au budget initialement approuvé

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	C	NN	<p>Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives (base titres pris en charge par le Trésor) ont enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget (29.4% en 2011, 21.8% en 2012 et 17.7% en 2013). Comparativement à 2007 et 2012, la situation actuelle est caractérisée par une aggravation des écarts entre les prévisions des dépenses et les montants pris en charge par le Trésor public, ce qui correspondrait à une note D si l'indicateur était noté sur la même base qu'en 2007 et en 2012.</p> <p>Cependant, il a été choisi de ne pas noter l'indicateur, car les prises en charge ne correspondent pas nécessairement à des montants effectivement payés (il faut y retrancher les PEC non payées et y ajouter les OP Trésor) et les informations reçues par la mission n'étaient pas complètes pour pouvoir noter cet indicateur (les informations consolidées sur les OP Trésor n'ont pas été fournies à la mission et le compte de gestion 2013 définitif et le CGAF n'étaient pas non disponibles).</p>

PI -2 : Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Cet indicateur a été révisé en 2011 et comporte désormais deux composantes au lieu d'une seule composante qui a servi à son évaluation de 2007.

(i). Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.

État des lieux 2007 : la variation de la composition réelle du budget selon la classification administrative était de 8,6% en 2004, de 4,8% en 2005 et de 7,5% en 2006.

État des lieux 2012 : Le calcul de l'ampleur des écarts entre les répartitions initiales et les répartitions effectives des crédits votés a montré que la situation s'était dégradée depuis l'évaluation de 2007. Par rapport aux prévisions, les réalisations se sont écartées des prévisions de 23% en 2008 et en 2009 et de 35% en 2010.

³Voir: Méthode à suivre pour les indicateurs sans note – Secrétariat PEFA

Situation actuelle :

Le tableau suivant reproduit, à partir de l'extraction du SIGFIP, présente les montants des prévisions initiales, des montants ordonnancés et des prises en charge comptable pour les 20 premiers ministères, présentés selon la classification administrative.

Tableau 12: Dépenses totales par rapport au budget initialement approuvé selon la classification administrative (en milliards de CFA)

Exercices	2002			2012			2014		
	Dotation	Ordon.	PEC	Dotation	Ordon.	PEC	Dotation	Ordon.	PEC
Ministère de l'Économie et des Finances	310	269	269	292	238	238	308	276	276
Ministère de l'Enseignement maternel et primaire	101	95	95	108	97	97	116	105	105
Ministère de la Santé	69	34	34	67	49	49	72	59	59
Ministère de l'Enseignement secondaire, de la formation technique et professionnelle, de la reconversion et de l'insertion des jeunes	42	39	39	48	43	43	53	55	55
Ministère des Travaux publics et des Transports	83	25	25	66	24	24	56	20	20
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique	42	31	31	44	50	50	46	47	47
Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la Pêche	53	17	17	50	33	33	57	32	32
Ministère charge de la défense nationale	35	32	32	40	40	40	42	42	42
Ministère de l'Énergie, des Recherches pétrolières et minières, de l'eau et du Développement des énergies renouvelables	43	17	17	48	24	24	45	19	19
Ministère de la décentralisation, de la gouvernance locale, de l'administration et de l'aménagement du territoire	29	19	19	24	19	19	23	25	25
Ministère des Affaires étrangères, de l'intégration africaine, de la francophonie et des béninois de l'extérieur	19	20	20	22	23	23	22	25	25
Ministère de l'Environnement de l'habitat et de l'urbanisme	31	31	31	34	16	16	36	18	18
Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique et des Cultes	17	12	12	16	15	15	19	18	18
Ministère charge de la microfinance, de l'emploi des jeunes et des femmes	13	8	8	12	15	15	12	11	11
Assemblée nationale	10	10	10	10	10	10	9	9	9
Garde des Sceaux, ministère de la Justice, de la législation et des droits de l'homme, porte-parole du gouvernement	8	7	7	10	7	7	12	10	10
Ministère de la Communication et des Technologies de l'information et de la communication	11	7	7	8	7	7	10	8	8
Présidence de la république	9	7	7	10	9	9	6	7	7
Ministère de l'urbanisme, de l'habitat et l'assainissement	32	15	15						0
Ministère du Développement, de l'analyse économique et de la prospective	7	3	3	12	3	3	10	5	5
Ministères restants	38	20	20	43	32	32	54	41	41
Total général	972	686	686	965	754	754	1 009	830	830

Les variations de la composition des dépenses (base ordonnancements pris en charge par le Trésor) par rapport aux prévisions initiales sont reportées dans le tableau suivant :

Tableau 13: Variation de la composition des dépenses réalisées (base ordonnancements pris en charge) par rapport aux prévisions initiales

Exercice	Décomposition de la variation des dépenses par rapport aux dotations initiales
2011	34.10%
2012	19.50%
2013	20.70%

Source : Calcul effectué à partir de l'extraction de SIGFIP

Les détails de ces calculs sont reportés en annexe 5.

Il ressort de ce tableau que la composition des dépenses ordonnancées et prises en charge s'est écartée du budget initial de plus de 15% au cours de chaque exercice de la période sous revue, principalement à cause des faibles taux de consommation des crédits de certains ministères et des taux de dépassement des dépenses non réparties des trois dernières années. Ce constat conduirait à attribuer une note D à la composante (i) de l'indicateur en suivant la même approche que celle des évaluations précédentes. Cependant, la raison qui a été invoquée pour l'indicateur PI-1 prévaut également pour la composante (i) de l'indicateur PI-2, si bien qu'il a été choisi de ne pas la noter.

(ii) Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années

Les réserves pour dépenses imprévues au sens défini par le cadre PEFA sont les dépenses communes (code budgétaire 259000392102), les dépenses diverses (code budgétaire 259000492202), les dépenses d'interventions publiques (code budgétaire 259000592302) et les dépenses d'exercice clos (code budgétaire 259000694102).

Le tableau ci-dessous présente les montants de ce type de dépenses au cours du cycle budgétaire pour chacun des trois exercices.

Tableau 14: Comparaison des dépenses provisionnelles avec les prévisions initiales (en milliards de FCFA)

Provisions	2011			2012			2013		
	Dotation	Ordonn.	PEC	Dotation	Ordonn.	PEC	Dotation	Ordonn.	PEC
Dépenses communes	53.8	46.1	46.2	47.9	57.2	57.2	44.5	49.1	49.2
Dépenses diverses	17.3	17.5	17.5	20.2	19.6	19.6	19.2	22.9	22.9
Dépenses d'interventions publiques	50.8	44.5	44.5	32.5	16.7	16.7	40.1	29.8	29.8
Dépenses d'exercice clos	19.4	35.3	35.3	19.4	14.3	14.3	17.4	18.3	18.3
Total	141.3	143.4	143.5	120.0	107.8	107.8	121.2	120.2	120.2
% du total des dépenses	14.5%	20.9%	20.9%	12.4%	14.3%	14.3%	12.0%	14.5%	14.5%

Source : SIGFIP

L'analyse de ce tableau fait apparaître que l'affectation proportionnelle des imprévus a été en moyenne supérieure à 12% du budget initial. Mais compte tenu du manque exhaustif d'information sur les dépenses réelles, il a été choisi de ne pas noter cette composante.

Tableau 15: Résumé notation PI-2 : Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	C	D	NN	L'indicateur a été révisé en 2011 et les données sur les paiements effectifs n'ont pas pu être obtenues pour noter les deux composantes en 2014.
(i). Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.	C	D	NN	La composition des dépenses sur la base des titres pris en charge s'est écartée du budget initial de plus de 15 % au cours des trois dernières années (34.1% en 2011, 19.5% en 2012 20.7% en 2013), ce qui correspondrait à une note D si la composante était notée sur la même base qu'en 2007 et 2012. Mais il a été choisi de ne pas noter l'indicateur pour la même raison que celle invoquée pour l'indicateur PI-1.
(ii). Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années		D	NN	Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle n'ayant pas pu être obtenues, cette composante aussi n'a pas pu être notée.

PI- 3 : Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

La méthodologie de notation de cet indicateur a changé en 2011.

Les opérations à caractère temporaire ne sont pas prises en compte pour le calcul de cet indicateur.

État des lieux 2007 : les taux de réalisation des recettes du budget général de l'État étaient de 92% en 2004, 105,9% en 2005 et 100,5% en 2006.

État des lieux 2012 : Les taux de réalisation des recettes intérieures se sont à 104% en 2008, 88% en 2009 et 76% en 2010. Ils ont donc été inférieurs à 92% durant deux des trois derniers exercices.

Situation actuelle :

Les recettes prises en compte dans l'analyse sont constituées des recettes fiscales et non fiscales, des recettes du budget annexe du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB) et des recettes des autres budgets que sont la CAA et le Fonds Routier.

Comme le fait apparaître le tableau ci-dessous, les réalisations des recettes intérieures ont été supérieures aux prévisions durant les trois derniers exercices, respectivement de 102% en 2011, de 105% en 2012 et de 107% en 2013.

Tableau 16: Recettes intérieures sur les trois derniers exercices (en millions de FCFA)

DÉSIGNATION DES RECETTES	PRÉVISIONS	RÉALISATIONS
--------------------------	------------	--------------

		2011	2012	2013	2011	2012	2013
1	Recettes des Régies financières	669 900	680 100	735 100	687 549	717 683	793 615
3	Budget du F.N.R.B.	20 847	22 200	24 221	20 717	20 716	22 570
4	Budget de la C.A.A.	4 000	4 000	4 000	949	2 377	2 987
5	Budget du Fonds Routier	3 347	3 679	3 679	3 714	3 395	3 084
	TOTAL	698 094	709 979	767 000	712 929	744 171	822 256
	Taux de réalisation				102%	105%	107%

Sources : Rapports d'exécution budgétaire et Projet de Loi de Règlement

Il convient de relever que les bonnes performances en matière de recouvrement proviennent exclusivement des régies financières (impôts et douanes).

Les prévisions de recettes sont établies par les services de la direction générale des affaires économiques du MEF à partir des propositions des régies financières et du cadrage macroéconomique. Or les prévisions de recettes de 2012 ont été inférieures de 1% aux réalisations de 2011 et les prévisions de recettes de 2013 n'ont été supérieures que de 2,4% à celles réalisées en 2012, tandis que le PIB nominal de 2013 était prévu à 4155 milliards de CFA, soit une progression de 7,8% par rapport au PIB de 2012, estimé à 3851 milliards selon la 5^{ème} revue du FMI⁴.

Il apparaît donc que le taux de réalisation des recettes provient davantage de la sous-estimation des recettes que de la bonne performance des régies financières.

Tableau 17: Résumé notation PI-3 : Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	D	A	<p>Les recettes intérieures réelles ont été supérieures à celles prévues dans les lois de finances, respectivement avec les ratios suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • 102% en 2011, • 105% en 2012, • 107% en 2013. <p>Les taux de recouvrement des recettes intérieures des trois derniers exercices ont donc été compris entre 97% et 106 % du montant inscrit au budget durant au moins deux des trois dernières années. Comparativement à 2007, la note s'est améliorée, mais la méthodologie de notation ayant changé, si l'évaluation de 2007 avait été faite sur la base des nouveaux critères de 2011, la note de 2007 aurait été A. Par rapport à 2012, une nette amélioration est constatée, la note étant passée de D à A.</p>

PI- 4 : Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

(i). Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toutes variations récentes du stock.

État des lieux 2007 : le Bénin n'accumulait pas d'arriérés sur la dette contractuelle (intérieure et extérieures) et les arriérés sur la dépense intérieure hors salaires, évalués à un montant de 34 milliards de FCAF avaient été apurés au début de 2007. Les retards de régularisation des salaires (216 milliards de FCFA) avaient été titrisés et les avancements de carrière étaient désormais pris en compte.

⁴Voir IMF country report n°13/286

État des lieux 2012 :

Le stock d'arriérés de paiement représentait en moyenne 2,06% du montant total des dépenses pour les trois exercices sous revue et le stock d'arriérés de paiement avait connu une augmentation. Les ministères dépensiers attendaient généralement la fin de l'année budgétaire pour transmettre au comptable un stock important de titres de paiement. Le Trésor public s'efforçait ensuite de les payer au plus tard à la fin du premier trimestre de l'exercice suivant.

Situation actuelle

Les autorités béninoises n'ont pas de définition officielle des arriérés de paiement et se réfèrent à la directive n°6/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 relative au Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE). Ainsi, sont considérés comme arriérés de paiement, les dépenses prises en charge par le comptable et non payées dans un délai de 90 jours. Les dépenses ordonnancées, prises en charge par le comptable mais non encore payées dans un délai inférieur à 90 jours constituent des instances de paiement.

Cependant, la directive n°10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant tableau des opérations financières de l'État (TOFE) au sein de l'UEMOA indique que toute dépense liquidée et non payée au-delà de 90 jours est considérée comme un arriéré de paiement. Cette directive devait être transposée dans le droit national au plus tard le 31 décembre 2011, mais aucune disposition n'a encore été prise. Les autorités béninoises arguent de ce fait pour ne pas prendre en compte cette nouvelle définition des arriérés de paiement. Toutefois, il importe de rappeler que la directive de 1998 n'avait pas été transposée dans le droit national et a été abrogée par la directive de 2009.

Suite à la demande d'information sur les arriérés de paiement, l'administration béninoise a fourni à la mission un tableau portant sur les instances de paiement qui est reproduit ci-après :

Tableau 18: Dépenses ordonnancées et non payées en fin d'exercice(en millions de FCFA)

	2011	2012	2013
Fournisseurs et prestataires	28 796	3 289	25 511
Certificats spéciaux de Créances sur l'État	24 489	14 993	10 656
Total des instances de paiement en fin d'exercice	53 285	18 281	36 167
Dépenses totales	614 453	735 346	827 872
Instances de paiement en % des dépenses	8.67%	2.49%	4.37%

Source : Services de la Trésorerie de la DGTCP

Il ressort de ce tableau que les instances de paiement au titre de chacun des trois derniers exercices budgétaires clos représentent entre 2 à 10 % des dépenses totales. Ce tableau permet également, d'analyser que le montant des instances de paiement n'a pas été considérablement réduit au cours des deux dernières années, puisqu'il a presque doublé entre 2012 et 2013. Par ailleurs, aucune donnée sur le stock d'arriérés existant en 2011 n'a été transmise par l'administration béninoise.

Il n'est donc pas possible d'attribuer une note à la composante (i) de cet indicateur dans la mesure où les données n'ont pas été transmises sous la forme demandée (« instances de paiement » en fin d'année au lieu des « dépenses liquidées et non payées depuis plus de 3 mois ») et qu'elles étaient incomplètes (non-communication du montant des stocks d'arriérés en début d'exercice)

(ii) Disponibilité des données pour le suivi des stocks des arriérés de paiement sur les dépenses

État des lieux 2007 : L'administration béninoise ne produisait pas de données sur le profil historique de stocks des arriérés de paiement.

État des lieux 2012 :

Le stock des arriérés de paiement était suivi à la DGTCP à l'aide d'une application dénommée MATKOSS, aucune situation exhaustive des arriérés n'était produite par l'administration béninoise.

Situation actuelle :

Les arriérés de paiement sont suivis à la DGTCP au moyen de l'application MATKOSS, qui permet de faire le suivi du traitement des mandats ordonnancés et des titres de paiement reçus par le comptable. Cette application permet de réaliser un suivi hebdomadaire des paiements afin d'éviter que les titres émis ne tombent en arriérés. Mais l'administration béninoise ne produit toujours aucun rapport sur l'évolution du stock des arriérés.

Il semble néanmoins qu'il n'y ait plus d'arriérés de salaires inventoriés jusqu'en 2013 depuis que les derniers ont été titrisés.

Le dernier inventaire des arriérés de dépenses non salariales réalisé remonte à fin 2006.

Tableau 19: Résumé notation PI-4 : Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	C+	B	NN	Les données disponibles n'ont pas permis à la mission de noter la composante (i) et en conséquence, l'indicateur n'a pas pu être noté.
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	A	B	NN	Sur le dernier exercice, le montant des instances de paiement représentait 4.37% du montant total des dépenses, mais cette mesure ne correspond pas à la définition des arriérés au sens de l'UEMOA et par ailleurs le stock d'arriérés de paiement n'a pas été communiqué. Il n'a donc pas été possible de noter cette composante. En 2007, la notation de cette composante était basée sur les résultats d'une étude réalisée en 2006 et qui a permis d'évaluer les arriérés de paiement intérieur. En 2012, les évaluateurs avaient fondé leur notation sur les données relatives aux arriérés de paiement accumulés sur chacun des trois exercices couverts et non sur l'évolution du stock des arriérés.
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	C	B	D	L'administration béninoise n'a pas produit de rapport sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices, bien qu'elle dispose d'une application qui permette de le faire. En 2007, la note de cette composante était fondée sur le recensement des arriérés effectué en 2006. Quant aux évaluateurs de 2012, ils n'avaient pris en compte que l'existence de l'application MATKOSS et non la production effective des données sur le stock des arriérés pour noter cette composante.

3.2 Spécificités transversales : couverture et transparence

PI-5 : Classification du budget

(i). Système de classification utilisé pour la préparation, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.

État des lieux 2007 - La nomenclature budgétaire en vigueur en 2007 est celle qui est fixée par le Décret n° 1999-458 du 22 septembre 1999. Les recettes sont classées suivant leur nature et les dépenses, suivant des classifications économique, administrative, fonctionnelle, géographique et par source de financement. Les classifications économique et fonctionnelle ne sont pas conformes aux normes du MSFP 2001. La classification fonctionnelle n'est pas utilisée pour la présentation, l'exécution et les rapports d'exécution budgétaire.

État des lieux 2012 – La situation n'a pas changé par rapport à 2007. La présentation et l'exécution du budget sont toujours régies par le Décret n° 99-458 du 22 septembre 1999, portant nomenclature budgétaire de l'État.

Situation actuelle

Le Décret n° 99-458 du 22 septembre 1999, portant nomenclature budgétaire de l'État reste en vigueur.

La nomenclature des dépenses s'articule autour de cinq classifications : la classification administrative, la classification économique, la classification fonctionnelle, la classification géographique et la classification par source de financement. La classification économique est conforme aux directives n° 04/98 et 02/98 du 22 décembre 1998 de l'UEMOA qui s'inspire du Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) qui est compatible au MSFP 2001. La classification fonctionnelle n'est pas conforme à la Classification des Fonctions des Administrations Publiques (CFAP) des Nations Unies. Toutefois, n'étant pas intégrée dans SIGFIP, à l'instar des autres natures de classifications, la classification fonctionnelle fixée par le décret n° 99-458 du 22 septembre 1999 n'est pas utilisée pour la présentation, l'exécution et les rapports budgétaires. La classification géographique n'est pas aussi utilisée.

Réforme : En 2013, une nouvelle loi organique relative aux lois de finances a été votée et promulguée (Loi organique n° 2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances) en vue d'adapter le cadre juridique de gestion des finances publiques aux directives de l'UEMOA de 2009. Des travaux de révision de la nomenclature budgétaire sont en cours en vue de l'adapter aux directives de l'UEMOA et à cette nouvelle loi organique.

Tableau 20: Résumé notation PI-5 : classification du Budget

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-5. Classification du budget	C	C	C	La situation n'a pas changé par rapport à 2007 et 2012.
(i) Le système de classification utilisé pour l'établissement, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale	C	C	C	La classification fonctionnelle fixée par le décret 99-458 du 22 septembre 1999 n'est pas conforme à la CFAP et n'est pas utilisée. Seules les classifications administrative et économique servent à la présentation, à l'exécution et à l'établissement des rapports budgétaires. La classification économique s'inspire du SYSCOA et est compatible avec celle du MSFP 2001 du FMI.

P I-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

État des lieux 2007 : La documentation budgétaire de 2007 transmise à l'Assemblée Nationale satisfait à 4 des 9 critères d'information exigés par le cadre PEFA.

État des lieux 2012 : La documentation budgétaire de 2009 et 2010 transmise à l'Assemblée Nationale respecte 6 des 9 critères d'information exigés par le cadre PEFA.

Situation actuelle : Le tableau ci-dessous fait le point des critères d'information auxquels satisfait la documentation budgétaire transmise à l'Assemblée Nationale en vue de l'examen et du vote de la loi de finances de 2014.

Tableau 21: Satisfaction des critères sur les informations contenues dans la documentation budgétaire de 2014.

Informations	Satisfaction	Justifications
1. Hypothèses macro-économiques comprenant au moins des estimations de croissance totale et de taux d'inflation et de change	OUI	Les hypothèses macroéconomiques sont contenues dans le Rapport Économique et Financier (REF) qui accompagne le projet de loi de finances de 2014.
2- Déficit budgétaire défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue.	NON	Le déficit budgétaire tel qu'il est calculé dans le tableau d'équilibre contenu dans le projet de loi de finances n'est pas conforme aux normes GFS.
3- Financement du déficit, y compris la description de la composition prévue.	NON	La loi de finances précise les modalités de financement du besoin de financement dégagé par le tableau d'équilibre. Mais ce besoin de financement n'est pas déterminé suivant les normes GFS.
4- Stock de la dette avec informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours.	OUI	Les données relatives au stock de la dette sont contenues dans le « Document de stratégie de l'endettement » annexé au projet de loi de finances.
5- Avoirs financiers, y compris les informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours.	NON	Aucune information n'est fournie sur les avoirs financiers de l'État.
6- État d'exécution du budget de l'exercice précédent présenté sous le même le format que la proposition de budget.	NON	L'annexe 1 du rapport de présentation du BGE gestion 2014 présente l'exécution du BGE gestion 2012 par nature. Un état d'exécution du BGE gestion 2012 détaillé suivant le même format que le projet de budget gestion 2014 (classifications économique et administrative) n'est pas contenu dans la documentation budgétaire.
7- Budget de l'exercice en cours est présenté sous le même format que la proposition de budget.	OUI	La documentation du projet de BGE gestion 2014 contient, dans un même document, une présentation détaillée des prévisions du BGE gestion 2013 et celles de 2014 suivant le format de la nomenclature budgétaire.
8- Le résumé des données sur le budget pour les recettes et les dépenses publiques selon les principales rubriques des classifications utilisées, y compris les données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent.	NON	Le rapport économique et financier et l'exposé général des motifs du projet de loi de finances contiennent un tableau résumant les recettes et dépenses pour l'exercice courant, mais seulement pour les prévisions (budgets votés) et par grandes catégories économiques.
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 dépenses	OUI	L'exposé des motifs résume les principales initiatives nouvelles (recettes et dépenses), leur impact financier. La présentation des budgets en "services votés" et "mesures nouvelles" donne également des informations sur l'incidence financière des nouvelles mesures de dépense.

Au total, sur les 9 critères PEFA, seuls 4 ont été respectés.

Tableau 22: Résumé notation PI-6 : Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	B	C	La situation ne s'est pas améliorée par rapport à 2007. Comparativement à 2012, on note une dégradation de la situation qui résulte d'une divergence dans l'interprétation des critères (2) et (3) relatifs au déficit suivant les normes GFS et à son financement.
(i) Part des informations citées ci-dessus dans la documentation budgétaire la plus récemment émise par l'administration centrale	C	B	C	La documentation accompagnant le projet de loi de finances de 2014 respecte 4 des 9 éléments d'information exigés par le cadre PEFA.

PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'Administration centrale.

(i). Le niveau des recettes et des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) est peu significatif ;

État des lieux 2007 : Le niveau des dépenses extrabudgétaires non rapportées (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds), c'est-à-dire qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires était estimé à plus de 10% des dépenses totales

État des lieux 2012 : Les évaluateurs avaient identifié les ministères dans lesquels ces opérations de recettes et de dépenses extrabudgétaires sont effectuées. Toutefois, il ne leur a pas été possible de déterminer ou d'estimer le montant total de ces recettes qui échappent à l'enregistrement et au rapportage. Ils ont conclu, au vu de l'ampleur de cette pratique, que ces dépenses dépassent 10% des dépenses globales hors dette et hors projets sur financements extérieurs.

Situation actuelle :

Les opérations extrabudgétaires, sont des opérations de recettes ou de dépenses de l'administration publique centrale qui ne sont pas incluses dans la loi de finances annuelle et les états financiers annuels, ainsi que les opérations inscrites au budget mais gérées en dehors du système de gestion et de comptabilité budgétaire et des procédures de contrôle.

Au Bénin, peuvent être considérées comme opérations extrabudgétaires :

- les divers droits, frais et redevances perçus par des services intermédiaires de recettes qui ne sont ni reversés au Trésor public ni retracés dans les documents budgétaires de l'État;
- les opérations sur fonds propres des établissements publics nationaux non rapportées ;
- d'autres opérations de recettes et/ou de dépenses exécutées et qui ne sont retracées ni dans le Budget ni dans les états financiers annuels.

Concernant la première catégorie, il s'agit de recettes perçues à l'occasion de services rendus aux usagers, dans la plupart des ministères. Ces recettes ne sont pas reversées dans les caisses du Trésor public et sont dépensées sans faire l'objet de reddition de compte. Le produit de ces recettes est affecté aux dépenses de fonctionnement des services concernés, soit pour le recrutement de contractuels, soit pour des achats de biens et de services, soit pour payer des primes. Cette pratique contrevient au principe de l'universalité budgétaire qui s'oppose à toute contraction entre les recettes et les dépenses, ainsi qu'à l'affectation d'autorité de certaines

recettes à des dépenses particulières. Le Gouvernement a commis une étude visant à l'identification et l'évaluation de ces produits de 2006 à 2011. Les travaux de recensement qui se poursuivent ont permis d'évaluer à environ 42 milliards ces droits administratifs non rapportés sur une période de 5 ans.

S'agissant des opérations sur fonds propres des établissements publics, la DGAE n'a pas pu fournir à la mission des données exhaustives pour l'ensemble des offices et agences répertoriés. En effet, plus de la moitié de ces offices (78/140) ne communiquent pas leurs budgets prévisionnels au MEF, après sa certification par un commissaire aux comptes agréé et son approbation par le conseil d'administration, et seulement 17 sur les 140 ont transmis à la DGAE leurs états financiers en 2011⁵.

Ne disposant pas d'informations exhaustives, actuelles, fiables et suffisantes sur la période concernée par l'évaluation, la mission n'a pas pu noter la première composante de cet indicateur. Il importe de signaler qu'en 2007 et en 2012, en l'absence de ces informations il avait été attribué la note D sur la base d'une simple estimation à plus de 10% du montant de ces opérations par rapport aux dépenses totales.

(ii) Les informations sur les recettes et les dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds sont incluses dans les rapports budgétaires.

État des lieux 2007 : Des informations complètes, portant sur les recettes et dépenses concernant tous les projets financés grâce à des emprunts, sont incluses dans les rapports budgétaires.

État des lieux 2012 : Les données sur l'exécution des dépenses de projets financés sur prêts sont suivies de manière exhaustive et régulièrement actualisées par la Caisse Autonome d'Amortissement (CAA). En ce qui concerne les dons, les données sur la prévision et l'exécution des recettes/ dépenses de projets financés sur dons échappent à la CAA et ne sont pas retracées dans SIGFIP.

Situation actuelle en 2014 :

Les ressources extérieures mobilisées au titre des emprunts- projets sont régulièrement rapportées, aussi bien dans les lois de finances initiales, que dans les lois de règlement. Toutefois, les dépenses financées par ces ressources d'emprunt ne sont pas rapportées de manière exhaustive dans les rapports d'exécution budgétaire infra-annuels parce qu'elles sont généralement exécutées en dehors de la chaîne de la dépense, donc en dehors du SIGFIP.

Quant aux dons-projets, ils sont inscrits, respectivement, pour .267.708.898.715 FCFA dans le compte de gestion de 2012 et 316.168.876.127CFA dans le compte de gestion de 2013. Toutefois, certains dons octroyés pour des projets publics dont nous ne disposons pas des valeurs, ne sont pas tous inscrits ni dans les lois de finances, ni dans les rapports d'exécution budgétaire, ni dans les lois de règlement parce que tous les donateurs et les ministères bénéficiaires ne renseignent pas sur les dons négociés et reçus, et les dépenses qu'ils servent à financer ne sont pas systématiquement exécutées dans SIGFIP. Les données disponibles ne sont pas suffisantes pour estimer le pourcentage des dons qui sont enregistrés.

Tableau 23: Résumé notation PI-7 : Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-7.Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	D+	NN	En raison de l'insuffisance des informations obtenues sur les opérations sur ressources propres des établissements publics, cet indicateur n'a pas pu être noté.

⁵Tableau de bord des entreprises publiques au titre des exercices 2009, 2010 et 2011, édition mars 2014.

(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires	D	D	NN	<p>Pour cette 1^{ère} composante, une note n'a pas été attribuée parce que les données ne sont pas exhaustives : le travail de recensement des recettes des services entrepris par le Gouvernement se poursuit ; les données sur les ressources propres des établissements publics ne sont pas aussi disponibles.</p> <p>En 2007 et en 2012, en l'absence de ces informations il avait été attribué la note D sur la base d'une simple estimation à plus de 10% du montant de ces opérations par rapport aux dépenses totales.</p>
(ii) les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.	C	C	C	<p>Comme en 2007 et en 2012, des informations complètes portant sur les recettes et dépenses concernant les emprunts sont incluses dans les lois de finances initiales et dans les lois de règlement. Les informations budgétaires sur des projets financés grâce à des dons ne sont pas toutes inscrites dans les lois de finances et retracées dans les rapports budgétaires. Les données existantes ne permettent pas d'affirmer qu'au moins 50% de ces dons sont enregistrés.</p>

PI- 8 : Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

L'organisation de l'administration territoriale en République du Bénin est régie par la loi n°97-028 du 15 janvier 1999. Le Bénin compte aujourd'hui 77 collectivités territoriales dénommées communes administrées par des organes composés d'élus locaux. Les villes de Porto Novo, Cotonou et Parakou sont érigées, compte tenu de l'importance de leur population, de leur superficie et de leurs ressources, en communes à statut particulier, par la loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier.

La loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes définit les dispositions relatives aux recettes et dépenses des communes, le contenu et les modalités de préparation, d'adoption, d'exécution et de contrôle du budget des collectivités territoriales.

Les ressources des communes proviennent :

- Des impôts locaux,
- des fiscalités partagées entre l'État, les collectivités locales et d'autres organismes ;
- des dotations et subventions de l'État aux communes,
- des ressources résultant du transfert de compétences de l'État aux communes et
- des dons et legs.

(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées.

État des lieux 2007 : La répartition horizontale de moins de 50% des transferts provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basée sur des règles.

Etat des lieux 2012 : L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts provenant de l'administration centrale au profit des communes est déterminée par des mécanismes transparents et basée sur des règles claires.

Situation actuelle :

Les transferts pris en compte pour l'évaluation de cette composante sont :

- Les ristournes provenant de la fiscalité partagée entre l'État, les communes et d'autres organismes ;
- Les dotations et subventions de l'État aux communes.

Modalités de détermination et de répartition des ristournes sur la fiscalité partagée.

Les ristournes sur la fiscalité partagée proviennent principalement de la taxe de voirie (TV) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au cordon douanier.

Conformément aux dispositions de la loi n° 90-011 du 31 mai 1990 portant loi de finances pour la gestion 1990, 49,63% du produit de la taxe de voirie (TV) perçue au cordon douanier est affecté aux communes. Les modalités de répartition de la part du produit de la TV revenant aux collectivités locales sont fixées⁶ ainsi qu'il suit :

- 80% aux trois communes à statut particulier réparti à raison de 60% pour Cotonou, 24% pour Porto Novo et 16% pour Parakou ;
- 20% aux autres communes.

La loi n° 2006-24 portant loi de finances pour la gestion 2007 fixe à 0,5% la part de la TVA perçue au cordon douanier affectée aux collectivités locales. Le produit global de la TVA affecté aux collectivités locales est réparti suivant les modalités ci-après :

- 20% aux communes à statut particulier à raison de 60% pour Cotonou, 24% pour Porto Novo et 16% pour Parakou ;
- 80% aux autres communes en fonction de leur poids démographique. La clef de répartition du produit de la TVA revenant aux autres communes est fixée par l'arrêté n° 2004-1145 du 14 septembre 2004.

Les modalités de restitution aux communes des ristournes sur les recettes fiscales partagées sont fixées par le décret n° 2005-370 du 23 juin 2005. Aux termes des dispositions de ce décret, le montant des ristournes revenant à chaque commune est calculé par le Trésor et reversé à la fin de chaque mois aux communes. Toutefois, les communes n'ont pas les moyens de vérifier ce qui leur est dû leur est effectivement reversé.

Mécanisme de détermination et de répartition des dotations et subventions de l'État aux communes.

L'État alloue aux communes des transferts de fonctionnement et des transferts d'investissement.

Les transferts de fonctionnement appelés « FADeC fonctionnement » regroupent les anciennes subventions dont bénéficiaient les collectivités locales jusqu'en 2007, notamment la subvention salariale, la subvention d'équilibre et la subvention de substitution à la taxe civique. Ces transferts sont inscrits au budget du Ministère en charge de la décentralisation. Leur répartition entre les communes se fait chaque année par la Commission Nationale des Finances Locales (CONAFIL) qui regroupe des représentants du Ministère en charge de la décentralisation, du Ministère en charge des finances et des Maires. Les critères de répartition du FADeC fonctionnement ne sont pas formellement et clairement spécifiés dans un texte réglementaire. La CONAFIL procède à sa répartition en prenant pour base les montants des trois subventions accordées aux communes jusqu'en 2007 et auxquelles se substitue le FADeC fonctionnement. Au total, du fait de la composition de la CONAFIL, la répartition de la subvention de fonctionnement aux communes se fait dans une relative transparence mais pas sur la base de critères objectifs bien définis.

Les transferts d'investissement alloués par l'État aux communes sont de deux ordres :

- Une subvention d'investissement non affectée qui est inscrite au budget du Ministère en charge de la décentralisation ;

⁶ Arrêté n° 046/MISAT/DC/SG/DPP/SA du 22 mars 1999, portant modalités de répartition de la taxe de voirie entre les circonscriptions administratives.

- Une subvention d'investissement affectée qui est inscrite aux budgets des ministères sectoriels concernés par les compétences transférées par l'État aux communes (Ministères en charge de l'éducation, de la santé, de l'énergie et de l'eau, et de l'agriculture).

La subvention d'investissement non affectée est répartie par la CONAFIL entre les communes sur la base des critères suivants :

- Dotation fixe par commune : 14%
- Dotation variable (86%) distribuée selon les critères ci-après :
 - Population : 34%
 - Pauvreté : 34%
 - Superficie : 15%
 - Performance : 17%

Les montants de la subvention d'investissement affectée résultant des compétences transférées sont déterminés et répartis entre les communes par les ministères sectoriels. Il n'existe pas de critères objectifs et clairs qui président à leur répartition.

Le tableau ci-dessous présente par nature de transfert les prévisions et les réalisations au titre de l'exercice 2013.

Nature du transfert	Réalisations	Poids
Ristournes sur la fiscalité partagée	3 729 203 646	17%
FADeC fonctionnement	2.939.330.000	13%
FADeC investissement non affecté (État)	7.500.000.000	34%
FADeC investissement affecté	8 002 782 000	36%
TOTAL	22 171 315 646	100%

Au total, seul le FADeC investissement non affecté représentant environ 34% du montant global des transferts est réparti entre les communes suivant un mécanisme transparent et des règles objectives et claires

(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations.

État des lieux 2007 : Les collectivités locales prennent connaissance de leurs dotations après la tenue de la session de la CONAFIL consacrée à la répartition des transferts non affectés de l'État qui se tient en février de l'année à laquelle se rapporte le budget.

État des lieux 2012 : La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Les collectivités locales ne sont informées des dotations qui leur sont allouées qu'en février ou mars de l'année à laquelle se rapporte le budget.

Situation actuelle

Aux termes des dispositions de l'article 26 de loi 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin, les informations relevant des services de l'État et indispensables à l'établissement du budget communal doivent être communiquées au plus tard deux mois avant le vote du budget. La date limite fixée par le régime financier pour l'adoption du budget communal étant le 31 mars de l'année à laquelle il s'applique, il en découle que les informations relatives aux transferts de l'État aux communes doivent leur parvenir au mieux le 31 octobre de l'année précédant l'exercice budgétaire concerné et au plus tard le 31 janvier de l'année à laquelle se rapporte le budget.

Dans la pratique, les collectivités locales font les prévisions au titre des ristournes sur la fiscalité partagée sur la base des mobilisations de l'exercice précédent.

En ce qui concerne les transferts FADeC non affectés au titre de la gestion 2013, les communes n'ont été informées des montants qui leur sont alloués qu'après la session de la CONAFIL, qui s'est tenue les 29 et 30 janvier 2013.

Pour ce qui des transferts FADeC investissement affectés, les communes n'en sont informées qu'après la mise en place du budget général de l'État qui intervient généralement au cours de la première quinzaine du mois de janvier de l'année à laquelle se rapporte le budget.

Au total, des informations fiables sur les transferts de l'État ne sont pas communiquées aux communes avant le début de leur exercice budgétaire. Mais ces informations leur parviennent avant la date limite du 31 mars fixée pour l'adoption des budgets communaux. Face à la communication tardive de ces informations, certaines communes finalisent leur budget sur la base des dotations de l'année précédente et le modifient en cours d'année pour prendre en compte les montants réels des transferts. D'autres communes attendent la communication des montants des transferts retenus par la CONAFIL avant de finaliser et de voter leur budget.

(iii). Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles

État de lieux 2007 : Les données budgétaires des collectivités locales ne sont pas consolidées selon les catégories sectorielles sous forme d'un rapport annuel.

Etat des lieux 2012: La situation n'a pas changé par rapport à 2007. : Les données budgétaires des collectivités locales ne sont pas consolidées selon les catégories sectorielles sous forme d'un rapport annuel.

Situation actuelle :

Les budgets et les comptes administratifs des collectivités locales sont transmis annuellement au ministère chargé des Finances. Mais ces documents budgétaires ne sont pas exploités pour produire des situations consolidées et des rapports sur la gestion budgétaire des communes. Par ailleurs, la DGTCP devrait recevoir annuellement tous les comptes de gestion produits par les comptables des 77 communes du Bénin. Toutefois, l'établissement et la transmission de ces comptes de gestion accusent des retards très importants. Ainsi, à la date du 15 mai 2014, la DGTCP n'a reçu, sur 77 comptes de gestion attendus, que 35 comptes de 2011, 63 au titre de 2012 et 17 au titre de 2013

Dans le cadre de ses attributions, la CONAFIL procède à la collecte, au traitement et à la consolidation des données économiques et financières des communes. Ainsi, la CONAFIL a édité en 2013 un document intitulé « Les communes du Bénin en chiffres, 2003-2010 » qui présente et analyse l'évolution des budgets des communes du Bénin. Les données budgétaires des communes sont présentées dans ce document suivant leur nature et non suivant une classification fonctionnelle. De plus, elles ne sont pas consolidées.

Tableau 24: Résumé notation PI-8 : Transparence des relations budgétaires intergouvernementales

Indicateur (M2)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D+	C+	D+	Par rapport à 2007, la transparence des relations budgétaires intergouvernementales ne s'est pas améliorée. Mais comparativement à 2012, la note globale s'est détériorée de C+ à D+ du fait principalement d'une divergence dans l'analyse de la transparence et de l'objectivité dans la répartition des transferts aux communes.

(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	C	A	C	<p>Seul le FADeC investissement non affecté représentant environ 34% du montant global des transferts est réparti entre les communes suivant un mécanisme transparent et des règles objectives et claires.</p> <p>Par rapport à 2007, la situation n'a pas changé. Par contre, comparativement à 2012, la note de cette composante s'est détériorée en passant de A à C. En 2012, les évaluateurs avaient estimé qu'au moins 90% des transferts de l'administration centrale aux communes sont déterminés sur la base de mécanismes transparents et clairs.</p>
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	C	C	D	<p>Des informations fiables sont communiquées aux collectivités locales après le vote et la promulgation de la loi de finances de l'année, et après la tenue de la session de la CONAFIL consacrée à la répartition des transferts non affectés. Ces informations leur parviennent généralement en février de l'année à laquelle se rapporte le budget, mais avant la date limite légale du 31 mars fixée pour l'adoption des budgets communaux.</p> <p>Par rapport à 2007 et à 2012, la situation n'a pas en fait changé. La baisse de la note de cette composante de C à D résulte d'une divergence dans l'analyse faite par les différentes missions d'évaluation. L'exercice budgétaire des communes allant du 1^{er} janvier au 31 décembre, la communication en février ou mars des informations relatives aux transferts aux communes est donc postérieure au début de l'exercice budgétaire.</p>
(iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	D	D	D	<p>En 2013, la CONAFIL a publié un document intitulé « Les communes du Bénin en chiffres (2003-2010) » qui présente les données budgétaires et fait une analyse financière de l'exécution budgétaire des communes. Les données relatives aux dépenses y sont présentées suivant les grandes natures de dépenses et non suivant une classification sectorielle ou fonctionnelle. De plus, ce document qui couvre la période 2003-2010 est publié en 2013, soit avec plus de 24 mois de retard.</p>

PI- 9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

(i). Étendue de la surveillance exercée par l'Administration Centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.

État des lieux 2007: La surveillance exercée par le Ministère des Finances sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques est largement incomplète.

État des lieux 2012: La situation n'a pas changé en 2012. Le suivi assuré par le Ministère des Finances sur les Établissements publics et les Entreprises publiques est toujours incomplet.

Situation actuelle :

Le suivi de la gestion des entreprises et établissements publics est assuré par la Direction de Gestion et du Contrôle du Portefeuille de l'État (DGCPE) de la Direction Générale des Affaires Économiques (DGAE). Elle exerce cette surveillance à l'occasion de l'examen des projets de budget et des états financiers des établissements publics et des entreprises publiques avant leur approbation par le Conseil des Ministres. En effet, conformément aux dispositions législatives en vigueur (loi n° 88-005 du 26 avril 1988), les entreprises publiques et les établissements publics doivent transmettre pour examen leurs comptes prévisionnels et leurs états financiers annuels au Ministre des finances avant leur approbation par le Conseil des Ministres. Mais toutes les entreprises et les établissements publics ne respectent pas cette obligation. Par ailleurs, les entreprises publiques et les établissements publics n'adressent pas au Ministre des finances des rapports infra-annuels sur l'exécution de leur budget.

La DGAE a produit, en janvier 2014, un rapport qui fait la synthèse de la situation financière du portefeuille de l'État au 31 décembre 2011 et qui porte sur les exercices 2009, 2010 et 2011. De ce rapport, il ressort que seulement 27 sociétés d'État et offices sur un total de 162 (22 sociétés d'État et 140 offices) ont transmis leurs états financiers à la DGAE, alors que la lettre circulaire n°0866/MEF/DC/SGM/DGAE/DGCPE/SER du 2 mai 2011 rappelle les dates impératives ci-après fixées par la législation sus référencée :

- dépôt au Ministère des Finances : 15 octobre Année N pour le budget Année N+1 et 15 avril Année N pour les états financiers Année N-1 ;
- dépôt au Secrétariat Général du Gouvernement : 15 décembre Année N en ce qui concerne le budget Année N+1 et 30 juin Année N pour les états financiers Année N-1.

Des états financiers récents déposés à la DGAE par certains offices et agences n'ont pas pu être exploités à cause des problèmes d'effectifs et d'insuffisance de moyens de travail que connaît cette direction.

La DGAE ne produit pas annuellement de rapport consolidé sur la situation financière des entreprises publiques et les établissements publics en vue d'avoir une vue globale des risques budgétaires éventuels de leur gestion pour l'administration centrale. Elle établit plutôt périodiquement un tableau de bord qui présente les résultats financiers des entreprises et des établissements pour lesquels les états financiers lui sont envoyés.

(ii). Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.

État des lieux 2007 : La situation budgétaire des communes est vérifiée tous les ans à l'occasion de l'examen des comptes administratifs et de gestion des communes, mais ces comptes sont produits avec beaucoup de retard et une situation consolidée des risques budgétaires n'est pas réalisée.

État des lieux 2012 : La situation n'a pas changé par rapport à 2007. La situation budgétaire des communes est vérifiée tous les ans à l'occasion de l'examen des comptes administratifs et de gestion des communes, mais ces comptes sont produits avec beaucoup de retard et une situation consolidée des risques budgétaires n'est pas réalisée.

Situation actuelle :

La CONAFIL dans le cadre de ses attributions a organisé une vaste opération de collecte et de centralisation des données budgétaires des communes en vue de la production d'un document intitulé « Communes du Bénin en chiffres » pour la période 2003-2010. Ce document présente dans sa première partie l'évolution de la situation financière d'ensemble des 77 communes et fait une analyse de l'équilibre financier global des communes. Dans sa deuxième partie, le document expose l'exécution budgétaire de chaque commune sur la période. Le document fait ressortir notamment les communes qui ont une épargne brute négative (déficit de fonctionnement) et celles qui réalisent des investissements au-delà de leur capacité de financement, donc qui ont un besoin de financement, ce qui renseigne sur le risque budgétaire global de la gestion de ces entités décentralisées pour l'administration centrale. L'ambition clairement exprimée par le Secrétaire Permanent de la CONAFIL est de

produire ce document suivant une périodicité annuelle. Mais la CONAFIL n'arrive pas encore à assurer un suivi annuel de la situation budgétaire des communes.

La situation budgétaire des communes est suivie mensuellement par le Service des Collectivités Locales de la DGTCP qui établit des bordereaux des recettes et des dépenses des communes, mais ce service ne contrôle pas la gestion budgétaire des communes. En outre, l'examen des comptes de gestion par la DGTCP qui donne l'occasion chaque année de vérifier la gestion budgétaire des communes n'est pas régulièrement effectué du fait de la production et de la transmission tardive des comptes. A titre d'exemple, à la date du 15 mai 2014, seulement 35 comptes de gestion sur 77 sont produits au titre de 2011. La DGTCP ne produit pas au terme de l'examen des comptes de gestion un rapport consolidé sur la situation budgétaire des communes.

Le décret n° 2005-374 du 23 juin 2005 fixant modalités d'emprunt par les communes et de leurs organismes offre aux communes la possibilité de recourir à l'emprunt mais sous certaines conditions. Toutefois les communes ne contractent pas encore des emprunts.

Tableau 25: Résumé notation PI-9 : Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2014	Note 2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	D+	D	La surveillance du risque budgétaire global imputable aux entreprises et établissements publics, et aux collectivités locales ne s'est en fait ni améliorée, ni dégradée par rapport à 2007 et à 2012. La baisse de la note globale de D+ à D est due à une divergence dans l'appréciation des critères de notation de la composante (ii). Étant donné les retards importants accusés par la production des comptes de gestion, la note C qui correspond au cas où la situation budgétaire des communes est contrôlée tous les ans ne peut pas être attribuée à cette composante.
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	D	D	La situation n'a pas changé par rapport à 2007 et 2012. Le suivi de la gestion financière n'est assuré que pour les offices et établissements publics ainsi que les entreprises publiques qui transmettent leurs comptes prévisionnels et leurs états financiers annuels au Ministère des finances (DGAE) conformément à la législation en vigueur. De nombreux établissements et entreprises ne satisfont pas à ces obligations. La DGAE élabore un rapport consolidé sur la situation financière des établissements publics et des entreprises publiques. Toutefois, ce rapport n'est pas exhaustif et est produit avec plus de deux ans de retard.
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	C	C	D	La CONAFIL n'arrive pas encore à assurer suivant une fréquence annuelle, une analyse de la situation budgétaire globale des communes. La situation budgétaire des communes est suivie mensuellement par le Service des Collectivités Locales de la DGTCP qui établit des bordereaux des recettes et des dépenses des communes, mais ce service ne réalise pas une analyse de la situation budgétaire globale des communes. En outre, la situation budgétaire des communes devrait être vérifiée tous les ans à l'occasion de l'examen des comptes de gestion de leur comptable. Mais du fait de la production tardive de ces comptes, cette vérification accuse des retards importants de plusieurs années. Une analyse des risques budgétaires de la gestion des communes pour l'administration centrale n'est pas réalisée annuellement.

				Par rapport à 2007 et à 2012, la situation n'a pas en fait changé. La détérioration de la note de C à D résulte d'une divergence dans l'analyse faite par les différents évaluateurs. Les comptes de gestion étant produits avec plusieurs années de retard, l'on ne saurait conclure que le contrôle de la situation budgétaire des communes s'effectue au moins tous les ans.
--	--	--	--	---

PI-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires.

(i). Respect des critères relatifs à la mise à la disposition du public des informations budgétaires.

État des lieux 2007 : L'administration met à la disposition du public 1 des 6 éléments d'informations citées. L'élément publié est relatif à l'attribution des marchés publics.

État des lieux 2012 : La situation n'a pas changé par rapport à 2007. L'administration ne met à la disposition du public qu'un élément d'information sur les six exigés par le cadre PEFA.

Situation actuelle :

Le tableau ci-dessous fait le point de la satisfaction des six critères exigés par le cadre PEFA.

Tableau 26: Résumé des six (6) critères d'accès du public aux informations budgétaires

Critère PEFA	Respect du critère	Justification
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	Le projet de budget n'est pas disponible sur un site Internet pendant qu'il est en examen au parlement.
ii) Les rapports infra-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	La Direction Générale du Budget établit des rapports trimestriels sur l'exécution du budget, mais ces rapports ne sont pas systématiquement publiés.
iii) Les états financiers de fin d'exercice 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 et approuvés avec retard et ne sont pas mis à la disposition du public après leur vérification.
iv) Les rapports de vérification externe : tous les rapports sur les opérations consolidées de l'État sont mis à la disposition du public par des moyens appropriés dans les six mois qui suivent l'achèvement de la vérification.	NON	Les rapports de vérification externe exercée par la Chambre des comptes ne sont pas accessibles au public. Les rapports sur l'exécution des lois de finances font l'objet d'une diffusion restreinte interne à l'administration, mais ne sont pas rendus publics.
v) L'attribution des marchés : l'attribution de tous les marchés d'une valeur supérieure à l'équivalent de 100.000 dollars fait l'objet de publication au moins tous les trimestres par des	NON	Les attributions de marchés publics sont systématiquement publiées dans le journal des marchés publics en ce qui concerne les marchés ayant atteint le seuil de compétence de la Direction nationale du contrôle

moyens appropriés.		des marchés publics. S'agissant des attributions de marchés relevant de la compétence des Commissions de passation de marchés publics des ministères et institutions de l'État, il n'existe pas de preuve de leur publication. Les attributions de marchés de gré à gré, les marchés des forces de Défense et de Sécurité publique et les avenants aux marchés publics ne sont pas publiés.
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 mises à la disposition des unités de prestation de services de base n'est pas effectué par les services centraux chargés de la collecte des ressources et des vérifications internes. Le public n'a pas accès à ces informations.

Sources : DGB, DGTCP, Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics

Il ressort de ce tableau qu'aucun des six éléments d'information exigés par le cadre PEFA n'est mis à la disposition du public.

Tableau 27 : Résumé notation PI-10 : Accès du public aux principales informations budgétaires.

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires	C	C	D	Par rapport à 2007 et à 2012, la note de cet indicateur s'est dégradée, mais dans la réalité, la situation de l'accès du public aux principales informations budgétaires n'a pas changé, notamment en ce qui concerne le critère (v) relatif à l'attribution des marchés. En effet, étant donné que toutes les attributions de marchés ne sont pas systématiquement publiées, ce critère ne peut pas être considéré comme satisfait.
(i) Nombre de critères relatifs à l'accès du public aux informations qui sont remplis	C	C	D	Aucun des six (6) éléments d'information exigés par le cadre PEFA n'est mis à la disposition du public. Par rapport à 2007 et à 2012, le critère relatif à la publication des attributions de marchés qui a été considéré comme satisfait par les deux précédentes évaluations ne l'est que partiellement. La détérioration de la note résulte donc d'une divergence dans l'appréciation de la satisfaction de ce critère.

3.3 Cycle budgétaire

3.3.1 Budgétisation fondée sur les politiques publiques

PI-11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

(i). Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.

État des lieux 2007 : Il n'existe pas de calendrier formel. Seule l'échéance de dépôt du projet de loi de finances est connue car, fixée par la constitution.

État des lieux 2012 : Il existe un calendrier budgétaire clairement défini qui accorde un délai moyen de deux semaines aux ministères et institution pour la préparation et la transmission de leurs propositions budgétaires.

Situation actuelle :

Le calendrier budgétaire est fixé par le décret n° 2011- 554 du 24 août 2011 portant approbation du calendrier de déroulement des travaux budgétaires. Ce décret prévoit le début des travaux par l'étape de l'élaboration et de l'adoption, en conseil des ministres, de la note sur les grandes orientations budgétaires et du Programme d'Investissements Publics (PIP) des trois prochaines années, dès mai et juin. Les travaux prennent fin la dernière semaine du mois de septembre, par la finalisation et la transmission, à l'Assemblée nationale, du projet de loi de finances. En application de ce décret, il est élaboré chaque année par le MEF, un calendrier de déroulement des tâches relatives à l'élaboration du budget général de l'État (BGE).

Le tableau ci- dessous renseigne sur les dates prévues et les dates de réalisation des principales tâches relatives à la préparation du BGE gestion 2014.

Tableau 28: Dates de réalisation des tâches de préparation du BGE gestion 2014

ACTIVITES	PERIODE D'EXECUTION PRÉ-VUE	PÉRIODE D'EXÉCUTION EFFECTIVE
Travaux d'élaboration et de validation par le MEF du projet de note d'orientation budgétaire 2014.	Du 15-03-13 au 11-04-13	Du 15-03-13 au 23-05-13
Travaux d'élaboration et de validation par le MDAEP du projet de note d'orientation du PIP gestion 2014.	Du 15-03-13 au 15-04-13	Du 15-03-13 au 15-04-13
Concertations sur les modifications et propositions de mesures fiscales et non fiscales et sur les prévisions de ressources	11-04-13	22-04-13
Examen par le Conseil des Ministres de la communication conjointe sur les projets de note d'orientation budgétaire, du PIP et du CDMT gestion 2014	Du 15-05-13 au 05-06-13	Non exécuté
Présentation à l'Assemblée Nationale de la note d'orientation budgétaire 2014 et du PIP 2014	Du 15-05-13 au 05-06-13	Non exécuté
Lettre de cadrage (lettre circulaire) aux ministères et institutions de l'État demandant	24-06-13	25-07-13

leurs propositions budgétaires gestion 2014		
Séance de pré-arbitrage du PIP.	Du 30-07-13 au 09-08-13	Du 30-07-13 au 09-08-13
Séance de pré-arbitrage budgétaire	Du 14-08-13 au 19-08-13	Du 14-08-13 au 19-08-13
Conférence budgétaire du MEF avec les autres ministres et Présidents des Institutions de l'État	Du 05-09-13 au 10-09-13	Du 05-09-13 au 10-09-13
Présentation et examen des documents de l'avant-projet de PIP gestion 2014 et du PIP 2014-2016 en Conseil des Ministres	Du 20-09-13 au 25-09-13	Du 20-09-13 au 25-09-13
Présentation et examen de l'avant-projet de loi de finances gestion 2014 en Conseil des Ministres	Du 20-09-13 au 25-09-13	Du 20-09-13 au 25-09-13
Finalisation et transmission à l'Assemblée Nationale du projet de loi de finances et des documents annexes.	07-10-13	14-10-13

Source : Direction Générale du Budget

Il ressort de ce tableau que le calendrier d'exécution des tâches relatives à la préparation du BGE gestion 2014 n'a pas été rigoureusement respecté. Par exemple, l'examen des notes d'orientation du budget et du PIP par le Conseil des Ministres n'a pas eu lieu, de même que la présentation de ces deux notes d'orientation à l'Assemblée Nationale. En outre, l'émission de la lettre circulaire prévue pour le 24 juin 2013 a eu lieu le 25 juillet 2013, soit avec un mois de retard. De plus, cette lettre circulaire en fixant au 31 juillet 2013 la date limite de transmission des propositions budgétaires par les ministères et institutions, leur accorde une semaine pour la préparation et le dépôt de leurs estimations budgétaires.

(ii). Directives concernant la préparation des propositions budgétaires.

État des lieux 2007 : Suite à l'adoption de la note d'orientation par le conseil des ministres, des lettres de cadrages budgétaires fixant le plafond des dépenses sont envoyées aux ministères et institutions. La lettre de cadrage n'est pas approuvée par le conseil des ministres.

État des lieux 2012 : Pour la préparation du budget, il est envoyé chaque année une lettre de cadrage à tous les ministères et institutions. Le Cadre de dépenses de Dépenses à Moyen Terme global contenant le plafond des dépenses est approuvé par le conseil des ministres qui n'a connaissance des estimations sectorielles (MDA) qu'à l'occasion de l'approbation du projet de loi de finances.

Situation actuelle :

Pour la préparation du budget, il est envoyé chaque année une lettre de cadrage à tous les ministères et institutions, suite à l'examen de la note d'orientation par le gouvernement et sa présentation à l'Assemblée nationale. Elle contient les grandes orientations retenues par le gouvernement. Elle indique également le format et le contenu du projet de budget, le plafond des propositions budgétaires et les conditions de proposition de crédits à inscrire sur les lignes « charges communes et diverses dépenses de fonctionnement ». Les conditions de sélection des dépenses d'investissement sont également inscrites dans la lettre de cadrage. Il est annexé à la lettre de cadrage adressée à chaque ministre un extrait du Cadre de dépenses de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) global du ministère concerné dont les prévisions de la première année constituent les plafonds des dépenses à respecter pour la préparation des propositions budgétaires. Pour le BGE gestion 2014 qui est le

dernier budget soumis à l'Assemblée Nationale, les plafonds de dépenses contenus dans le CDMT n'ont pas été préalablement approuvés par le Conseil des Ministres.

(iii). Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus.

État des lieux 2007: Pour les trois exercices, 2005, 2006 et 2007, l'Assemblée nationale avait adopté les lois de finances dans les délais.

État des lieux 2012 : Pour les trois exercices 2008, 2009 et 2010, les lois de finances ont été adoptées avant le début des exercices budgétaires.

Situation actuelle :

Les lois de finances de 2011, de 2012 et de 2013 ont été votées par l'Assemblée Nationale respectivement le 30 décembre 2010, le 22 décembre 2011 et le 18 décembre 2012, soit avant le début de chacun des exercices budgétaires concernés.

Tableau 29 : Résumé notation PI- 11 : Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Indicateur (M2)	Note 2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+	B	B	La note de cet indicateur s'est améliorée par rapport à 2007 et s'est maintenue comparativement à 2012. La fixation d'un calendrier budgétaire par décret en 2011 et l'établissement chaque année d'un planning des tâches relatives à la préparation du budget ont induit l'amélioration de la note de la première composante de cet indicateur, et partant, de la note globale.
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	D	C	C	Il existe un calendrier budgétaire fixé par décret. Et il est établi chaque année un calendrier budgétaire planifiant clairement les tâches relatives à la préparation du budget général de l'État. Mais des retards parfois importants sont notés dans la mise en œuvre du calendrier budgétaire. Pour la préparation du budget général de l'État gestion 2014, un délai d'une semaine a été accordé aux ministères sectoriels pour la transmission de leurs propositions budgétaires. Par rapport à 2007, la situation s'est améliorée du fait de la fixation par voie réglementaire d'un calendrier budgétaire. Mais comparativement à 2012, la situation n'a pas changé.
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	C	C	C	Pour la préparation du budget, il est envoyé chaque année une lettre de cadrage à tous les ministères et institutions. A la lettre de cadrage émise pour la préparation du budget 2014 est annexé un extrait du CDMT global concernant chaque ministère ou institution. La première année de ce CDMT qui est présenté par grande nature de dépense correspond aux plafonds de dépenses à respecter par les ministères et institutions pour la préparation de leurs propositions budgétaires. Toutefois, le CDMT global qui a servi de base à la préparation du BGE 2014 n'a pas été approuvé par le Conseil des ministres au début du processus. Par rapport à 2007 et à 2012, il n'y a pas eu d'amélioration.
(iii) Approbation du	A	A	A	Les lois de finances des années 2011,2012 et 2013 ont été

Indicateur (M2)	Note 2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
budget par les autorités législatives dans les délais prévus				votées par l'Assemblée nationale vers la fin du mois de décembre avant le début de l'exercice budgétaire concerné.

PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques.

(i). Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles.

État des lieux 2007 : Le MEF prépare un CDMT global pour une période glissante de trois ans sur la base de simulations macroéconomiques et financières, et des priorités stratégiques. Les ministères élaborent 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.

État des lieux 2012 : Les prévisions budgétaires globales pluriannuelles sont bien établies pour des périodes triennales. Les prévisions de dépenses sont réparties selon les grandes catégories économiques (dépenses ordinaires et dépenses en capital selon les titres de la nomenclature budgétaire). Elles ne sont pas réparties selon une classification fonctionnelle

Situation actuelle :

Dans le cadre de la préparation du BGE, plusieurs documents de programmation budgétaire sont élaborés : le TOFE, le CDMT global, le PIP et les budgets-programmes.

Avec l'appui du FMI, les services du MEF établissent chaque année le TOFE et des projections sur quatre ans. Le TOFE qui sert de référence à la préparation du budget général de l'État est celui qui reprend les objectifs budgétaires du programme conclu par le Bénin avec le FMI dans le cadre de la Facilité élargie de crédit (FEC). Le TOFE définit les objectifs budgétaires agrégés tels que les recettes totales, les dépenses totales et le déficit global. Les recettes et les dépenses totales sont détaillées par grandes natures économiques

La DGAE du MEF élabore dans le cadre du processus de préparation du budget un CDMT global sur une base triennale qui est actualisé annuellement. Le CDMT global est constitué d'un ensemble de tableaux qui indiquent les projections de dépenses par ministère présentées suivant les grandes natures de dépenses. La ventilation par ministère et par grande nature des dépenses se fait en fonction des priorités définies dans les différents documents de stratégie nationale de développement. Ces propositions d'allocation de ressources sont examinées et approuvées par le Conseil des ministres à l'occasion de l'examen de la Note d'orientation budgétaire. L'extrait du CDMT global concernant chaque ministère est annexé à la circulaire budgétaire et les projections au titre de la première année constituent les plafonds de dépenses que chaque ministère doit observer.

Les ministères n'élaborent pas de CDMT sectoriels/ministériels, mais ils participent à l'élaboration du CDMT global. En principe, sur la base des enveloppes budgétaires définies par le CDMT global, chaque ministère sectoriel devrait préparer son CDMT sectoriel/ministériel. Le CDMT ministériel devrait être détaillé non seulement sur une base administrative, mais aussi fonctionnelle ou programmatique et par activités de façon à permettre la lisibilité du budget par rapport aux priorités stratégiques.

Le fait que le CDMT global ne soit élaboré uniquement que sur la base des classifications administratives (par ministère) et économiques des dépenses, et que les CDMT ministériels ne soient élaborés, rend difficile la liaison du budget avec les priorités stratégiques nationales et sectorielles.

Le Ministère du Développement, de l'Analyse Économique et de la Prospective (MDAEP) élabore le Programme d'Investissements Publics (PIP). Le PIP est le document de référence de programmation des investissements publics à inscrire au budget général de l'État. Il est élaboré sur une base triennale glissante et mis à jour chaque année.

Commencée au début des années 2000 au niveau de cinq ministères pilotes, l'élaboration des budgets-programmes s'est progressivement étendue pour être, depuis 2006, généralisée à l'ensemble des ministères. L'élaboration et la présentation du budget de l'État suivant l'approche programmatique visent l'amélioration de l'allocation intra-sectorielle des ressources conformément aux objectifs stratégiques du secteur. Les budgets-programmes sont préparés sur une base triennale glissante, la première année correspondant aux prévisions du budget classique. Les budgets-programmes font partie de la documentation budgétaire transmise au Parlement à l'occasion du vote de la loi de finances. Ils ne sont pas votés par le Parlement, mais sont destinés à l'informer sur la finalité des moyens sollicités par le Gouvernement dans le projet de budget classique.

Au total, des prévisions budgétaires triennales glissantes sont réalisées et ventilées par ministère et par grande nature de dépenses. Les prévisions budgétaires pluriannuelles ne sont pas réparties selon la classification fonctionnelle.

(ii). Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette.

État des lieux 2007 : Le dernier rapport de soutenabilité de la dette a été élaboré en 2004. Une analyse de soutenabilité est aussi présentée dans le rapport du quatrième trimestre de 2010.

État des lieux 2012 : Les projets de loi de finances initiale sont accompagnés d'un document de stratégie d'endettement public à moyen terme qui décrit l'évolution de la dette publique sur une période de cinq ans, ainsi que la stratégie de l'endettement pour l'année concernée par le budget en examen et analyse la viabilité de la dette.

Situation actuelle :

Conformément aux prescriptions du Règlement n° 09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion et de gestion de la dette, le Comité Technique d'Appui à la Commission Nationale de l'Endettement (CTA/CNE) élabore chaque année un document de stratégie d'endettement public qui est annexé à la loi de finances. Ce document décrit l'évolution de la dette publique, présente la stratégie de l'endettement public pour une période de cinq ans et fait une analyse sommaire de la viabilité de la dette.

En outre, la CAA procède chaque année à l'analyse approfondie de la viabilité de la dette du Bénin. De plus, le FMI analyse également la viabilité de la dette du Bénin à l'occasion de ses missions de revue.

(iii). Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût.

État des lieux 2007: Les budgets programmes élaborés par les ministères sont généralement basés sur des stratégies sectorielles pluriannuelles. Ils sont accompagnés d'indicateurs de mesure de performance.

État des lieux 2012 : Des stratégies sectorielles sont élaborées pour les secteurs représentant au moins 75 % des dépenses primaires. Pour l'opérationnalisation des stratégies sectorielles, des budgets-programmes précisent les coûts des activités.

Situation actuelle :

En vue de la mise en œuvre de la gestion budgétaire axée sur les résultats, chaque ministère devrait disposer d'un document de stratégie sectorielle assorti de coût. Mais à ce jour, tous les ministères n'ont pas encore satisfait à cette exigence. Aujourd'hui, seuls les Ministères de la Santé, des trois ordres d'enseignement, de l'agriculture et de l'élevage, et de l'énergie et de l'eau disposent de stratégie sectorielle assortie de coûts.

Le tableau ci-dessous présente les dépenses primaires de ces ministères exécutées au titre de l'année 2013.

Tableau 30 : Dépenses primaires des ministères disposant de stratégie sectorielle assortie de coûts, gestion 2013.

Ministères	Montants
Ministère de l'Enseignement Secondaire, de la Formation Technique et Professionnelle, de la Reconversion et de l'Insertion des Jeunes	54 595 910 063
Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et la Pêche	31 624 829 392
Ministère de la Santé	58 882 152 526
Ministère de l'Énergie, des Recherches Pétrolières et Minières, de l'Eau et des Énergies Renouvelables	18 527 422 346
Ministère des Enseignements Maternel et Primaire	105 108 939 328
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique	46 848 614 103
Dépenses primaires totales des six ministères (1)	315 587 867 758
Dépenses primaires totales budget 2013 (2)	814 870 951 301
Ratio (1)/(2)	38,72%

Il ressort de ce tableau que les dépenses primaires des six ministères qui disposent de stratégie sectorielle assortie de coûts représentent 38,72% des dépenses primaires totales de 2013.

(iv). Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.

État des lieux 2007 : Le budget programme établit un lien entre les actions d'investissement et le fonctionnement des services. Cependant les analyses d'impact de fonctionnement sur les charges de fonctionnement ne sont pas systématiques et explicites.

État des lieux 2012 : La majorité des investissements importants sont sélectionnés en tenant compte des stratégies sectorielles et des conséquences qu'ils entraînent sur les charges récurrentes au regard des affectations sectorielles et sont inclus dans les estimations budgétaires pluriannuelles pour le secteur considéré

Situation actuelle :

La lettre de cadrage budgétaire adressée aux ministères sectoriels en vue de la préparation de leurs propositions budgétaires relatives aux dépenses en capital prescrit que la présélection des projets à proposer doit se faire en tenant compte notamment de leur conformité avec :

- les orientations quinquennales 2012-2016 du budget général de l'État ;
- les Objectifs du Millénaire pour le Développement ;
- les actions prioritaires contenues dans les documents de planification et de stratégie nationale ;
- les politiques sectorielles.

Les projets doivent donc être sélectionnés en tenant compte, entre autres, de leur cohérence avec les priorités stratégiques sectorielles. Mais étant donné que tous les ministères ne disposent pas encore de stratégie sectorielle, ce critère ne peut pas être pleinement rempli. De plus, la mission n'a pas pu vérifier, pour les ministères disposant de stratégie sectorielle, la cohérence des investissements programmés par rapport aux priorités stratégiques.

Par ailleurs, la lettre de cadrage énumère au nombre des critères d'arbitrage financier, le niveau des charges de fonctionnement de chaque projet. Il importe de préciser qu'il ne s'agit pas de charges récurrentes des investissements à programmer, mais des dépenses de fonctionnement des projets en tant qu'unité de gestion. Les

charges récurrentes que va entraîner la réalisation des investissements ne constituent donc pas un critère de sélection des projets.

Le Budget général de l'État est aujourd'hui unifié dans sa présentation, mais la budgétisation des dépenses courantes et des dépenses en capital continue de suivre deux processus conduits distinctement par deux acteurs: la DGIFP au MDAEP et la DGB au MEF. Certes une seule lettre de cadrage budgétaire a été élaborée pour le budget 2014, mais deux notes d'orientation ont été préparées. Il n'y a pas donc d'échange d'information sur les charges récurrentes entre les deux ministères au cours du processus de préparation budgétaire.

Par conséquent, les charges récurrentes des investissements ne sont pas systématiquement évaluées et prises en compte dans la programmation budgétaire à moyen terme. Les DRFM et les DPP du Ministère des Enseignements Maternel et Primaire, et ceux du Ministère de la Santé que la mission a rencontrés ont confirmé cette insuffisance.

Tableau 31: Résumé notation PI-12 : Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques

Indicateur (M2)	2007	2012	2014	Explication Résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	B+	B+	C+	La dégradation de la note de cet indicateur ne traduit pas une détérioration de la performance, mais résulte plutôt d'une divergence dans l'analyse. Les prévisions budgétaires pluriannuelles n'étant pas faites sur la base d'une classification fonctionnelle, la note C de la composante (i) correspond mieux à la situation que la note B attribuée en 2007. En ce qui concerne la composante (iv), les charges récurrentes des investissements programmés n'étant pas estimées et prises en compte dans la programmation budgétaire à moyen terme, la note D est attribuée au lieu de la note B de 2007 et 2012.
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	B	C	C	Des prévisions budgétaires glissantes triennales sont établies. Les prévisions de dépenses ne sont pas réparties selon une classification fonctionnelle, mais par ministère et par grandes catégories économiques (dépenses ordinaires et dépenses en capital). Par rapport à 2007, la note de cette composante a baissé de B à C. Toutefois, dans la réalité, la situation ne s'est pas détériorée car les prévisions budgétaires pluriannuelles n'étant pas présentées suivant la classification fonctionnelle, la note B ne devrait pas être attribuée. Par rapport à 2012, la situation est restée identique.
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	A	A	A	Les lois de finances initiales sont accompagnées de document de stratégie d'endettement du Bénin qui analyse, entre autres, la soutenabilité de la dette.
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	B	A	B	Les dépenses primaires des six ministères sectoriels qui disposent de stratégies assorties de coûts représentent 38,72% des dépenses primaires totales. Comparativement à 2007, la situation n'a pas changé. Par contre, par rapport à 2012, on note une détérioration de la note de A à B. En 2012, les évaluateurs avaient estimé que presque tous les ministères disposaient de stratégies sectorielles assorties de coûts.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	B	B	D	Les investissements à sélectionner et à programmer au BGE devraient être cohérents avec les priorités stratégiques sectorielles, mais tous les ministères ne disposent pas encore de stratégie sectorielle. Les charges récurrentes des investissements à réaliser ne sont pas systématiquement estimées et prises en compte dans la programmation budgétaire à moyen terme. Le Budget général de l'État est unifié dans sa présenta-

Indicateur (M2)	2007	2012	2014	Explication Résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
				tion, mais le processus de sa préparation n'est pas entièrement unifié. La note de cette composante s'est fortement dégradée de B à D non pas parce que la situation s'est véritablement détériorée, mais en raison d'une divergence dans son analyse. Les évaluateurs de 2007 et de 2012 ont estimé qu'il y avait systématiquement un lien entre les investissements programmés et les charges récurrentes qu'ils induisent. Mais en fait les charges récurrentes dont il s'agit sont les dépenses de fonctionnement des projets en tant qu'unité de gestion administrative et non celles que va entraîner la réalisation de l'investissement programmé.

3.3.2 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

(i). Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.

État des lieux 2007 : La législation et les procédures relatives aux principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane étaient exhaustives et claires en ce qui concerne les principaux domaines de la fiscalité, mais donnaient un pouvoir discrétionnaire étendu aux administrations responsables de l'évaluation des dettes fiscales et douanières.

État des lieux 2012 : L'exhaustivité et la clarté de la législation et les procédures relatives aux principales catégories d'impôts se sont étendues dans les principaux domaines de la fiscalité et le pouvoir discrétionnaire aux administrations responsables de l'évaluation des dettes fiscales et douanières a été davantage limité par les textes.

Situation actuelle :

Les obligations fiscales et douanières sont définies par le Code général des Impôts, le Code des Douanes et les lois de finances annuelles. Les textes de base (Code des Impôts et Code des Douanes) ont subi de nombreuses modifications depuis leur adoption.

- ***Direction générale des impôts et des domaines (DGID)***

Le cadre juridique fiscal est clair pour les principales catégories d'impôts, tels que les impôts sur le revenu, les bénéfiques et gains en capital, les impôts sur les salaires et les versements et autres rémunérations. Les obligations fiscales sont définies dans le Code général des impôts (CGI) qui est modifié chaque année par les lois de finances et qui est mis à jour annuellement.

- ***Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)***

Le code des douanes actuellement utilisé au Bénin date de 1966. Il n'a pas été réactualisé depuis, malgré de nombreuses tentatives. Les opérateurs doivent donc s'appuyer sur le code de 1966 et sur les nouvelles mesures qui sont contenues dans les Lois de finances annuelles. Un nouveau code des douanes, qui intègre les directives de l'UEMOA et les accords de Bali de décembre 2013 a été voté par l'Assemblée Nationale le 27 juin 2014.

Pouvoir discrétionnaire de l'administration

Des avancées significatives ont été réalisées dans les textes qui donnent au contribuable les moyens de contester un redressement injuste et illégal, mais les pouvoirs discrétionnaires de l'administration restent importants dans la mesure où les réclamations peuvent être réglées par un arbitrage. Pour les impôts locaux, la décision est du ressort des directeurs départementaux des impôts lorsque le montant ne dépasse pas 2.000.000 CFA.

Au-delà de cette limite, elle est du ressort du DGID. Pour les impôts d'État, l'arbitrage sur les réclamations appartient au DGID pour les impôts dont le montant ne dépasse pas 10.000.000 CFA. Au-delà de ce seuil, c'est le ministre de l'Économie et des Finances qui est compétent. Cette situation donne lieu à des négociations sur les montants à payer. Pourtant, l'article 49 de l'acte uniforme de l'OHADA portant sur les voies d'exécution précise que seul le juge de l'exécution est compétent en matière de toute mesure de recouvrement forcée et ce principe a été clarifié par le nouveau code de procédure, civil, commercial, social, administratif et des comptes du 28 février 2011.

Le droit fiscal béninois a par ailleurs prévu une procédure gracieuse qui permet aux contribuables, en dehors de tout litige ou contestation, d'obtenir une modération ou une remise d'impôt, ou de pénalité en invoquant un motif de gêne, d'indigence ou de difficultés financières. Cette disposition renforce de fait le pouvoir discrétionnaire de l'administration.

Exonérations

En ce qui concerne les exonérations, le pouvoir discrétionnaire de l'administration est limité d'une part par la législation, d'autre part par les régimes d'exception dont bénéficient les sociétés étrangères qui viennent investir au Bénin, mais dans la pratique, il existe de nombreuses exonérations décidées par décret présidentiel.

Les dernières modifications du CGI ont en effet permis de transposer les dispositions de la directive n° 02/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant harmonisation de la fiscalité applicable aux entreprises qui viennent investir au Bénin et dont le montant dépasse les 250 milliards. L'article 146 du précédent CGI les exonérait seulement de l'impôt sur les Sociétés (IS). Cette exonération a été désormais étendue à l'impôt sur les bénéfices, à l'impôt applicable aux revenus des valeurs mobilières (IRVM) et aux revenus des créances. L'article 19 du nouveau CGI dispose que sont exonérés de l'impôt sur le revenu des personnes physiques les plus-values dégagées lors des cessions de valeurs mobilières et perçues par des particuliers et les revenus générés par les fonds déposés en gestion pour une durée minimale de trois ans auprès des entreprises de capital-risque.

Du fait de ces nouvelles dispositions, de plus en plus de sociétés bénéficient de ce régime d'exonération (telles que la société Nocibe dans le secteur cimentier, les sociétés de téléphonie, les sociétés immobilières, etc.).

Le tableau suivant présente la situation des exonérations accordées en 2012 et 2013

Tableau 32: Montant des exonérations de la DGID* (en millions FCFA)

Exonérations	2012	2013
en régime intérieur	30 650	26 214
en régime douanier	19 175	37 494
Total	49 826	63 709

Source : DGDDI

Au niveau de la douane, toutes les exonérations sont gérées dans SYDONIA par des codes additionnels après que la DGDDI a délivré une autorisation.

Malgré l'absence d'un texte consolidé, les droits, textes et les procédures sont donc clairement définis par les principaux codes et les différents textes à caractère législatif ou réglementaire qui sont conformes avec les engagements internationaux, comme ceux de l'OMC, de l'UEMOA et de la CEDEAO. En particulier, le tarif douanier appliqué est conforme à celui de l'UEMOA et le contrôle des marchandises en transit s'appuie sur les textes de la CEDEAO.

L'exhaustivité et la clarté de la législation et des procédures relatives aux principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane se sont donc étendues et améliorées par rapport à la précédente évaluation. Cependant, la législation relative au recouvrement de certaines catégories d'impôts reste floue et difficile à inter-

prêter si bien que les pouvoirs discrétionnaires attribués à l'administration restent importants au niveau de la gestion des contentieux.

(ii). Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières et aux procédures administratives y afférentes

État des lieux 2007 : les contribuables ont accès à des informations sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives afférentes, mais l'utilité des informations est limitée, car elles ne couvrent qu'un nombre limité d'impôts, de taxes et de droits de douane. Les informations sont souvent incomplètes et ne sont pas mises à jour.

État des lieux 2012 : la situation n'avait pas suffisamment évolué pour permettre une amélioration de la notation. Les informations fiscales et douanières restaient incomplètes et n'étaient pas suffisamment mises à jour, tandis que l'accès des contribuables aux informations sur les obligations fiscales restait difficile en raison de l'absence d'un recueil actualisé sur l'ensemble des procédures.

Situation actuelle

L'accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières et aux procédures administratives y afférentes s'est étendu, grâce en particulier, à la mise en place des sites web de la DGID et de la DGDDI.

- ***Direction générale des Impôts et des Domaines***

Le site web de la DGID présente de nombreuses informations utiles au contribuable, dont le code général des impôts actualisé pour 2012, une revue dénommée « le messager des impôts », le rapport sur les réalisations des prévisions fiscales à fin juin 2012, les échéances fiscales de l'année 2012, la liste des entreprises immatriculées à la DGID (IFU) en 2012, la liste des contribuables immatriculés à IFU pour chaque mois de 2013 et de 2014, les échéances fiscales mensuelles (la dernière de juin 2013), le rapport d'activités de la DGID, les nouvelles mesures fiscales au titre de l'année 2013, etc.

- ***Direction Générale des Douanes et Droits Indirects***

Le site web de la douane « Douanes-benin.net » est opérationnel depuis fin décembre 2013. Il présente également une série d'informations importantes, dont l'arrêté relatif aux procédures d'accomplissement des formalités douanières en régime de zone franche industrielle, le tarif et les régimes douaniers, le manuel de procédures de dédouanement et d'enlèvement de marchandises, la liste des déclarants en douane, etc.

La direction des douanes prévoyait d'élaborer un recueil consolidé de la législation et de la réglementation douanière, mais cela n'a pas encore été fait. Les opérateurs économiques doivent se référer aux Lois de finances successives pour trouver l'information portant sur les modifications relatives à la législation douanière depuis la dernière publication du code des douanes.

Pour le grand public, l'information passe par des circulaires qui sont communiquées à la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin, le Conseil national du patronat, et des différents collectifs de commissionnaires agréés en douane. Des réunions publiques sont tenues et des lettres sont envoyées aux partenaires pour recueillir les besoins d'amélioration à insérer dans la Loi de Finances.

En outre, des initiatives ont été prises au cours des dernières années pour organiser périodiquement des réunions d'information entre les administrations fiscales et douanières et les représentants d'opérateurs économiques. Des émissions sont régulièrement diffusées à la radio ou à la télévision pour rendre la législation fiscale et douanière plus accessible au public.

Au regard de la diffusion des informations relatives aux obligations fiscales et douanières, la situation s'est donc améliorée par rapport à 2007 et à 2012, mais des efforts restent à faire, notamment au niveau de l'actualisation du code des douanes.

(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières.

État des lieux 2007 : Un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières a été établi, mais devait encore être profondément remanié.

État des lieux 2012 : Des efforts ont été accomplis sur le plan juridique, mais le dispositif reste peu applicable, en raison de la lenteur des traitements des dossiers et de la complexité du processus. Aucune amélioration notable de la situation n'a été relevée.

Situation actuelle:

- **Direction générale des impôts et des domaines**

Dans la plupart des cas, les recours en contentieux des contribuables se font d'abord auprès de la Direction de la législation et du contentieux de la DGID au moyen d'une simple lettre. Les recours peuvent être de différente nature : demandes en décharge, lorsqu'il y a contestation de la totalité de l'imposition, demandes en réduction, lorsqu'il y a contestation partielle de l'imposition, demandes en restitution, lorsqu'il y a contestation d'un impôt versé spontanément sans émission d'un rôle (par exemple, un acompte de l'I/BIC exigible, etc.) ou demandes en transaction.

Les contestations les plus fréquentes portent sur les redressements dont les montants sont jugés comme étant trop élevés. Selon l'article L.219 du Livre des Procédures fiscales (LPF) du Bénin, le contribuable peut alors surseoir au paiement de l'impôt, mais il doit alors déposer une caution bancaire égale à la moitié du montant de l'imposition contesté.

Le tableau ci-après présente l'historique des contentieux reçus et traités entre 2008 et 2013.

Tableau 33: Contentieux reçus et traités de 2008 à 2013

	Décharge		Réduction		Remise gracieuse		Dégrèvement d'office		Transaction		Total		
	Reçus	Traités	Reçus	Traités	Reçus	Traités	Reçus	Traités	Reçus	Traités	Reçus	Traités	% traité
2008	54	4	18	4	12	4	122	115	13	6	219	133	61%
2009	24	4	11	0	13	2	76	68	10	7	134	81	60%
2010	44	14	12	4	71	13	70	67	25	22	222	120	54%
2011	36	4	14	3	22	10	79	114	13	21	164	152	93%
2012	40	9	12	2	23	3	42	9	21	10	138	33	24%
2013	37	0	17	0	24	0	22	5	31	0	131	5	4%

Source : DGID Direction de la législation et du contentieux

L'analyse de ce tableau démontre que près de la moitié des dossiers n'arrivent pas à être traités en raison de l'insuffisance de moyens de la structure en charge du traitement de ces dossiers (Direction de la législation et du contentieux).

Les dispositions du CGI prévoient également des recours administratifs en matière fiscale. Mais seule la Chambre administrative de la Cour Suprême est compétente pour prendre en charge la totalité des contentieux administratifs au Bénin et elle peut parfois mettre plusieurs années avant de rendre une décision. Des juridictions administratives inférieures ont été prévues, mais elles ne sont pas encore opérationnelles. De plus, le recours n'est pas suspensif de ses effets (par exemple le retrait d'une licence d'exploitation), ce qui peut avoir des conséquences négatives pour les entreprises.

Les responsables de la société civile ont également indiqué que les contribuables étaient peu enclins à engager des procédures de recours en raison de leur lenteur et de leur inefficacité, et parfois, par crainte d'impositions plus lourdes les années suivantes.

La loi de finances gestion 2012 a prévu la modification des articles 410 et 411 du CGI en vue de rendre fonctionnelle la Commission de Conciliation instituée entre l'administration fiscale et les contribuables, mais celle-ci n'est toujours pas fonctionnelle.

- **Direction générale des douanes et des droits indirects**

Au niveau de la douane, les recours sont peu nombreux depuis 2011 du fait de la mise en place de la plateforme du guichet unique et de la suppression des crédits d'enlèvement. En cas de contentieux sur la valeur en douane, le traitement des contestations est rapide. La Direction générale s'appuie sur les services fournis par une société de surveillance (BIVAC) pour disposer des informations nécessaires afin de proposer un règlement à l'amiable.

Tableau 34 : Résumé notation PI-13 : Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables

Indicateur (M2)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et à 2012
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	D+	C	C+	Globalement, la transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables s'est améliorée. La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires, les contribuables ont accès à la majeure partie des informations, mais les mécanismes de recours à l'encontre des décisions de l'administration n'ont pas évolué par rapport à 2007 et à 2012.
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	D	C	C	La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont plus exhaustives et claires qu'en 2007, mais les pouvoirs discrétionnaires accordés aux administrations concernées restent importants, notamment au niveau de l'application des pénalités.
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	C	C	B	Par rapport à 2007 et à 2012, les contribuables ont un meilleur accès aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières sur les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, notamment grâce aux sites web de la DGDDI et de la DGID qui publient l'essentiel des textes. Les lois de finances sont publiées sur le site du MEF, ce qui permet de connaître les dernières dispositions prises par le gouvernement en matière fiscale.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	C	C	La situation n'a pas changé par rapport à 2007 et à 2012. Les litiges sont peu nombreux au niveau des douanes, du fait de la mise en place du guichet unique. Au niveau de la DGID, la direction de la législation et du contentieux traite la majorité des cas de contentieux, qui restent également peu nombreux, car, si le contribuable qui conteste une imposition peut surseoir au paiement, il doit déposer une caution bancaire égale à la moitié du montant de l'imposition contestée. Une commission de conciliation a été créée pour résoudre les litiges, mais elle n'est pas encore opérationnelle. Le mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales a donc encore besoin d'être remanié, car il est peu efficace et dissuasif.

PI-14, Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane.

(i). Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.

État des lieux 2007 : Les contribuables étaient immatriculés dans des bases de données pour des impôts ou taxes individuels au moyen d'un Identifiant Fiscal Unique (IFU), mais pas d'une manière exhaustive. Les liens avec les autres fonctions d'immatriculation et d'octroi de licence étaient faibles, mais cette insuffisance était compensée par des contrôles occasionnels.

État des lieux 2012 : La base de données de l'IFU s'était étendue, mais elle n'était pas encore exhaustive.

Situation actuelle

La DGID continue son travail pour constituer une base de données exhaustive et fiable des contribuables au moyen de l'identifiant fiscal unique (IFU) et s'efforce de l'étendre sur l'ensemble du territoire national, avec l'appui financier de la coopération allemande (Programme de soutien à la mise œuvre du plan d'action pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques).

L'IFU est ainsi passé de 15 000 immatriculés en 2008 à près de 70 000 immatriculés en 2011 et depuis cette date, le site du Ministère des Finances publie tous les mois la liste des nouveaux inscrits (623 inscrits en décembre 2013). La base de données des contribuables s'accroît donc d'année en année, mais elle n'est pas encore exhaustive (par exemple, un contribuable peut encore aujourd'hui payer des impôts fonciers sans être immatriculé). La base de données de l'IFU est reliée au système d'enregistrement de la douane. Mais elle n'est pas reliée à d'autres systèmes d'immatriculation tels que celui de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin.

(ii). Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale.

État des lieux 2007 : Les pénalités pour les cas de contravention existent de manière générale, mais leurs structures, niveaux et administration ne sont pas suffisamment efficaces pour leur permettre d'avoir une incidence réelle sur le respect des obligations fiscales.

État des lieux 2012 :

La situation est comparable à celle de 2007.

Situation actuelle :

- **Direction Générale des Impôts et des Domaines**

Le système fiscal du Bénin est principalement déclaratif et les dispositions relatives aux pénalités sont définies par le code général des impôts (Article 1096 et alinéas). Ainsi, « toute personne physique ou morale qui se sera soustraite à la communication de renseignements ou qui aura communiqué des renseignements inexacts ou insuffisants sera passible d'une amende de 500 000 francs et sera tenue solidairement responsable du paiement des impôts dus (...) Une amende fiscale de cent mille (100 000) francs est applicable à toute entreprise bénéficiaire du Code des Investissements ou toute entreprise nouvelle qui n'a pas souscrit ou qui a souscrit hors délai la déclaration des résultats de l'année ou de l'exercice précédent »(article 1096 quater). En outre, le défaut de production dans les délais prescrits d'une déclaration conduit à une pénalité de retard de 20% qui peut passer à 80% en cas de déclaration frauduleuse.

Généralement, les pénalités pratiquées en cas de paiement tardif des obligations ou de fraude fiscale sont toujours supérieures à 10% des obligations dues, mais les services fiscaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour appliquer les pénalités, si bien que la très grande majorité des pénalités fait l'objet de transactions.

Par ailleurs, « dans tous les cas, le montant total de l'amende ne peut excéder un million (1 000 000) de francs ». (Article 1096 quater).

De plus, le manque d'exhaustivité du système d'identification des contribuables rend prématuré un jugement portant sur l'efficacité de ses modalités d'application. Un contribuable peut ainsi rester longtemps inconnu des services des impôts et ne pas payer de pénalités très importantes en cas de découverte de ses manquements à ses obligations.

Les seuils fixés pour le montant maximal des amendes ne les rendent donc pas nécessairement dissuasives pour les contribuables ou les entreprises qui ont des montants d'impôts importants à payer. D'une part, l'application des pénalités prévue par les textes n'est pas au Bénin un facteur qui renforce la collecte des droits et taxes, d'autre part les services de la DGID ont rapporté que les cas de fraudes étaient relativement nombreux, ce qui permet de conclure à la faible efficacité des sanctions portant sur le non-respect des obligations en matière d'immatriculation et de déclaration fiscale.

- **Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects**

Au niveau de la DGDDI, l'application des amendes est prévue notamment dans les articles 346, 347, 348, 349, 350, 356, 359, 365 et 368 du Code des Douanes. « En aucun cas, les amendes (.) ne peuvent être inférieures à 50.000 francs par colis ou à 50.000 francs par tonne ou fraction de tonne s'il s'agit de marchandises non emballées » (article 368). Les pénalités semblent plus dissuasives qu'au niveau de la DGID car les seuils fixés correspondent à des pénalités minimales et non pas maximales et, « ceux qui constatent une infraction douanière ont le droit de saisir tous objets passibles de confiscation, de retenir les expéditions et tous autres documents relatifs aux objets saisis et de procéder à la retenue préventive des objets affectés à la sûreté des pénalités » (article 250).

Les services de la DGDDI ont rapporté que les cas de fraudes constatés dans les procédures classiques de dédouanement n'étaient pas très nombreux, dans la mesure où les importateurs n'avaient pas intérêt à voir leur marchandise saisie.

(iii). Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal

État des lieux 2007 : Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont conduits et assortis de rapports conformément à un plan documenté de vérification avec des critères d'évaluation de risques clairs pour la vérification, pour au moins une catégorie majeure d'impôt qui applique le système de déclaration individuelle.

État des lieux 2012 :

La situation est comparable à celle de 2007.

Situation actuelle :

La DGID et la DGDDI disposent d'un service d'inspection qui élabore et exécute un programme annuel de contrôle, lequel est complété par des vérifications ponctuelles. Les rapports issus des contrôles sont transmis aux responsables des services concernés.

La DGID oriente davantage ses contrôles sur les structures les plus importantes, en particulier les grandes entreprises qui réalisent plus de 300 millions de chiffre d'affaires (ce qui correspond à un ratio de 80/20 que la DGID voudrait faire passer à un ratio 90/10⁷).

La DGDDI effectue davantage ses contrôles à partir de critères d'évaluation de risque. Un module de SYDONIA ++ intègre un modèle de sélectivité de fraude qui est en début de mise en service et qui oriente l'opérateur

⁷Notons qu'il n'est pas forcément optimal de ne contrôler que les plus gros contribuables, d'autant que le risque de corruption est accru.

économique sur différents circuits. S'il doit suivre le circuit vert, il n'aura alors pas besoin de se déplacer pour faire sortir sa marchandise.

Il existe également un Comité de surveillance des risques, fonctionnel depuis 2011, qui a recommandé d'instaurer une base de données des infractions.

Tableau 35: Résumé notation PI-14 : Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane.

Indicateur (M2)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+	B	C+	La note globale de cet indicateur n'a pas changé par rapport à 2007, mais s'est dégradée par rapport à 2012. Cependant, dans la réalité, la situation n'a pas évolué. Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données des impôts et de la douane au moyen d'un IFU, mais celui-ci n'est pas exhaustif. Les pénalités prévues ne sont pas encore efficaces et la planification du contrôle fiscal n'a pas évolué.
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	B	C	Les contribuables sont immatriculés dans les bases de données des impôts, auxquelles est relié le système d'enregistrement de la douane. Mais la base de données de la chambre de commerce n'est pas connectée à ce système. L'identifiant fiscal unique (IFU), qui a été mis en place en 2006 n'est pas encore exhaustif.
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	C	C	C	Les pénalités sont prévues pour les cas de contraventions dans la majorité des domaines pertinents, mais elles ne sont pas appliquées de manière systématique, à cause du pouvoir discrétionnaire de l'administration, notamment au niveau des impôts, ce qui les rend relativement inefficaces.
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	B	B	B	Les contrôles fiscaux et les enquêtes sur les fraudes sont conduits et assortis d'un rapport conformément à un plan de vérification, avec des critères d'évaluation de risque clairs pour la vérification d'au moins une catégorie majeure d'impôts. Mais la situation est comparable à celle de 2007 et de 2012, car les contrôles fiscaux étaient déjà conduits de cette manière.

PI-15 : Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières.

(i). Le taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire qui a été recouvré au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires)

État de lieux 2007 : Le taux de recouvrement des créances au titre de la toute dernière année était inférieur à 60% et le montant total des arriérés d'impôt est important (plus de 2% des recouvrements annuels).

État des lieux 2012 : Il existait un stock important d'arriérés sur les droits constatés par la DGID. Celui-ci était suivi et consolidé à l'occasion de l'établissement des comptes de gestion en fin d'année.

Situation actuelle

- **Direction Générale des Impôts et des Domaines**

Il existe une retenue à la source pour les fonctionnaires et les grandes entreprises, tandis que le système est déclaratif pour les autres contribuables.

Le tableau ci-dessous donne l'évolution du stock et du recouvrement des arriérés au cours de la période sous revue.

Tableau 36: Recouvrements et arriérés des recettes fiscales.

	2011	2012	2013	Moyenne
RAR au début de la période	53 650.30	54 036.20	52 520.80	53 402.43
Prises en charge de la période (PEC)	223 609.20	223 592.20	242 437.80	229 879.73
Apurements (recouvrements) de la période	223 223.30	225 107.60	244 615.90	230 982.27
RAR en fin de période	54 036.20	52 520.80	50 342.70	52 299.90
Variation des RAR	385.90	-1 515.40	-2 178.10	-1 102.53
Taux de recouvrement des PEC et RAR	80.51%	81.08%	82.93%	81.54%

Source : DGID

Les données montrent que le taux de recouvrement des créances (apurements rapportés au total des RAR et des prises en charge de l'année) est relativement important (82 % sur la moyenne des trois derniers exercices). Le montant des arriérés de recouvrement l'est cependant aussi (plus de 20% du montant des PEC) et l'effort de recouvrement reste faible (moins de 1% du total des RAR et des prises en charge de l'année), même s'il semble s'accroître au cours des deux derniers exercices. Afin d'améliorer le taux de recouvrement des arriérés, la DGID a demandé un appui pour installer un système informatique intégré de gestion des impôts de conception canadienne (SIGTAS) qui est déjà opérationnel au Mali et au Sénégal.

- **Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects**

La mise en place du guichet unique en 2011 a permis d'accroître la fluidité et la régularité des opérations douanières dans tous les postes de douanes. Ce guichet unique permet l'émission d'un Bordereau de Frais Uniques (BFU), autorisant l'opérateur économique à payer les taxes dans une des deux banques qui sont sous le contrôle de la Société d'Exploitation du Guichet Unique du Bénin (SEGUB). La SEGUB a un compte dans chacune de ces banques et fait le point à la fin de la journée avec le Trésor Public. Un point de la situation des paiements effectifs est réalisé toutes les semaines.

Les droits constatés par la DGDDI sont généralement recouverts au moment de l'enlèvement des marchandises. Il ne peut donc y avoir d'arriérés substantiels sur les droits constatés par les douanes. Cependant, un certain nombre d'arriérés sont constatés, dans la mesure où un importateur peut obtenir un IFU temporaire et procéder au dédouanement d'une marchandise sans avoir payé la totalité des droits qui correspondaient à sa situation réelle. Il existe également des arriérés relatifs aux exonérations, car dans les régimes d'exception, la régularisation n'intervient que 15 jours après enlèvement. A l'heure actuelle, les enlèvements directs concernent uniquement les diplomates et les marchés publics.

La DGDDI n'a pas encore mis en œuvre de politique de régularisation des arriérés, si bien que les opérateurs qui ont des arriérés antérieurs à 2011 ne les régularisent pas, car ils savent que le système a été modifié et que la DGDDI ne fait pas de suivi des arriérés antérieurs d'autant qu'elle les juge difficilement récupérables.

(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôts, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscales et douanières.

État des lieux 2007 : Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor toutes les décades. Toutefois, en cas de besoin, les reversements peuvent être effectués avant l'échéance décadaire, ou lorsque le montant recouvré atteint un (1) million de francs, et quotidiennement si les paiements sont en chèque.

État des lieux 2012 : Toutes les recettes fiscales étaient versées directement dans les comptes gérés par le Trésor et les transferts au Trésor des recettes encaissées par la DGDDI et la DGID étaient effectués tous les jours lorsqu'un certain seuil avait été atteint ou en cas de situation de tension sur la trésorerie. En deçà de ce seuil, le versement était effectué par décade.

Situation actuelle :

- **Direction Générale des Impôts et des Domaines**

Les recettes recouvrées par les services des impôts sont reversées tous les jours aux receveurs départementaux des finances lorsque les paiements sont effectués par chèques. Les recettes en numéraires sont reversées dès que leur montant atteint un seuil prédéfini ou par décade lorsque ce seuil n'est pas atteint.

La DGID a indiqué que les reversements des montants recouverts sur les comptes du Trésor étaient réalisés tous les jours, mais les bordereaux de reversements qui ont été transmis à la mission pour le mois d'avril 2014 ont montré que les transferts des recettes au Trésor n'étaient pas toujours quotidiens. Néanmoins, il y a généralement plusieurs reversements au cours d'une semaine, surtout en cas de tension de trésorerie.

- **Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects**

Le guichet unique est en place au Bénin depuis 2011 et il est géré par la Société d'Exploitation du Guichet Unique du Bénin (SEGUB). Il permet l'émission d'un Bordereau de Frais Uniques (BFU) qui autorise l'importateur à payer directement le montant des taxes à l'une des deux banques auprès de laquelle la SEGUB dispose d'un compte bancaire. À travers ces comptes, les paiements de la SEGUB au Trésor sont faits quotidiennement, mais la périodicité de l'enregistrement comptable est décadaire (comme pour les services de perception des autres entités), car certains services douaniers sont délocalisés.

(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.

État des lieux 2007 : Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au trésor ne se faisait pas annuellement ou se fait avec un retard de plus de 3 mois.

État des lieux 2012 : Les notes d'accord pour les exercices 2008, 2009 et 2010 ont été respectivement disponibles en juillet 2010, mai 2011 et novembre 2011, mais n'ont porté que sur les transferts des administrations financières au Trésor.

Situation actuelle:

Le rapprochement des comptes est effectué mensuellement au sein des régies. Le Trésor ne prend plus en charge les titres des recettes à recouvrer, car cette gestion a été transférée aux régies depuis près de 20 ans. À la fin de chaque mois, les services du Trésor effectuent un rapprochement avec les services de perception des douanes et des impôts. Ces rapprochements donnent lieu à une note d'accord, mais ne portent que sur les montants recouverts et perçus par le Trésor. La vérification mensuelle ne porte pas sur les émissions, les arriérés de recouvrement et l'effectivité du reversement de la totalité des droits recouverts. Ceux-ci sont effectués au sein même des régies qui disposent d'un comptable.

Lorsque les avis d'imposition sont transmis par le service d'assiette (inspecteur des impôts) au service de recouvrement (receveur des impôts), ce dernier enregistre le montant total pris en charge au débit du compte « Recettes redevables recettes fiscales année courante » (compte 412X) et le montant des recouvrements est enregistré au crédit du compte de liaison entre comptables (compte 390.X). Lorsque le reversement est effectué au Trésor, le compte 390.X est débité (et s'annule en fin d'exercice) tandis que le compte 71 est crédité au Trésor du montant des titres recouverts et le compte Caisse est débité. Les émissions sont donc suivies, comme les recouvrements et les restes à recouvrer, par décade, par mois et en fin d'exercice au sein même des administrations financières.

Des rapprochements entre les émissions, les recouvrements et les reversements au Trésor sont faits suivant une fréquence mensuelle entre le Trésor et chaque régie financière (DGDDI et DGID). Ces rapprochements sont

effectués pour chaque nature de recette et donnent lieu à une note d'accord signée des deux parties (DGTCP, DGDDI ou DGID). Pour les exercices 2011, 2012 et 2013, les notes d'accord ont été signées respectivement le 29 juin 2012, le 19 juin 2013 et le 11 juin 2014. Ces rapprochements sont donc faits annuellement et plus de cinq (5) mois après la fin de l'exercice.

Tableau 37: Résumé notation PI-15 : Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières.

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	D+	D+	La situation n'a globalement pas évolué par rapport à 2007 et 2012. Toutefois, le taux de recouvrement des recettes fiscales s'est amélioré et est compris entre 75% et 90% ; les recettes sont reversées au Trésor toutes les décades et les rapprochements continuent de se faire annuellement avec plus de trois mois de retard.
(i) le taux de recouvrement des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire qui a été recouvré au cours de l'exercice donné	D	D	B	Le taux de recouvrement des recettes fiscales au titre des deux derniers exercices est compris entre 75 et 90% et le montant total des arriérés d'impôt est significatif. La situation s'est néanmoins améliorée par rapport à 2007 et 2012, notamment grâce à la mise en place du guichet unique et la suppression des crédits d'enlèvement depuis 2011.
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscale et douanière	B	A	C	Les recettes recouvrées sont reversées au Trésor au moins tous les mois, mais avec un délai qui peut être parfois supérieur à une semaine, sans toutefois excéder 10 jours. La situation est comparable à celles de 2007 et de 2012, mais les notes B et A semblent avoir été incorrectement attribuées à cette composante de l'indicateur. En effet, lorsque certains versements au Trésor s'effectuent par décade, la note correspondante devrait être C.
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	D	D	D	Les régies font mensuellement et en fin d'exercice un rapprochement entre les émissions et les perceptions en interne. Des rapprochements complets portant sur les émissions, les recouvrements et les transferts au Trésor sont effectués à la clôture de chaque exercice entre le Trésor et les régies financières et donnent lieu à des notes d'accord. Toutefois, ces rapprochements interviennent plus de cinq mois après la clôture de l'exercice budgétaire.

PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

(i). Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.

État des lieux 2007 : Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire, mais ne sont pas actualisées.

État des lieux 2012 : Les services de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) établissent un plan de trésorerie prévisionnel mensualisé (estimations des ressources et des dépenses). Ce plan ne comporte pas toutes les composantes clefs et n'est pas actualisé tous les mois. Des ajustements sont faits, mais ils ne concernent que les données relatives aux ressources financières extérieures, lorsque des conventions ou programmes nouveaux interviennent en cours d'année.

Situation actuelle :

Un plan prévisionnel de trésorerie annuel et mensualisé est préparé et annexé au projet de loi de finances et transmis à l'Assemblée nationale. Cependant, ce plan prévisionnel de trésorerie n'est pas actualisé au cours de l'exercice, en fonction des entrées et sorties effectives de fonds par le Comité de trésorerie, qui se réunit toutes les semaines pour examiner les recettes hebdomadaires attendues et planifier les dépenses susceptibles d'être payées pendant la période. En outre, les plans de consommation de crédits et les plans de passation des marchés publics qui devraient servir à l'élaboration et à l'actualisation du plan de trésorerie ne sont pas systématiquement élaborés par tous les ministères sectoriels.

(ii). Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.

État des lieux 2007: les ministères disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement de dépenses un ou deux mois à l'avance.

État des lieux 2012 : les ministères disposent d'informations fiables sur les plafonds d'engagement de dépenses au moins un trimestre à l'avance.

Situation actuelle :

A l'occasion de la notification des crédits ouverts au titre d'un exercice budgétaire donné, le MEF informe les Ministères sectoriels du rythme de consommation des crédits qu'ils doivent observer. Ainsi, les ministères sont informés au début de l'exercice qu'ils peuvent procéder à des engagements jusqu'à concurrence de 25% des crédits ouverts par trimestre pour les dépenses de fonctionnement hors salaires, de 50% par semestre pour les dépenses en capital sur ressources nationales, 100% pour les dépenses en capital sur ressources extérieures et 100% pour les dépenses salariales. Les MDA disposent donc d'informations fiables sur les plafonds d'engagement au moins un trimestre à l'avance. Toutefois, ces informations sur les plafonds d'engagement de dépenses sont quelquefois modifiées en cours d'année par le MEF, lorsque celui-ci est confronté à des tensions de trésorerie. Le cas échéant, il informe les autres ministres, en conseil des ministres. Ces modifications ne donnent pas lieu à une notification formelle, mais à un blocage de l'accès au SIGFIP par les ministères sectoriels. De ce fait, les plafonds d'engagement de dépenses communiqués aux ministères au début de l'exercice ne sont donc pas stables, donc peu fiables. De plus, il n'y a pas de lien entre le rythme de consommation des crédits notifié aux ministères en début d'année et la planification de la trésorerie puisque tous les plans de consommation de crédits et de passation de marchés ne parviennent pas au comité de trésorerie.

(iii). Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires.

État des lieux : Des ajustements budgétaires significatifs en cours d'exercice sont fréquents, mais effectués de manière assez transparente et conformément à la législation en vigueur

État des lieux 2012 : En cours d'exercice, des ajustements sont portés à la répartition initiale des crédits, selon les procédures prévues par la loi organique relative aux lois de finances (LORLF). Les modifications sont importantes, mais sont faites de manière assez transparente.

Situation actuelle :

Les ajustements dont il s'agit ne se réfèrent pas aux virements et transferts de crédit qui sont effectués à l'initiative des ministres sectoriels, mais aux modifications des dotations budgétaires initiales décidées par le MEF suite à des tensions de trésorerie graves, ou pour répondre à un besoin de réallocation substantielle des crédits votés.

Des ajustements interviennent en effet au cours de l'exercice budgétaire une ou deux fois, lorsqu'il existe une tension de trésorerie conduisant parfois à l'anticipation de la date prévue pour l'arrêt des engagements de dépenses ou à des réallocations. La décision est prise par le MEF et peut conduire à réduire les dotations bud-

gétaires initiales de 25 %. Lorsque ces ajustements sont importants, la LOLF prévoit que le MEF peut préparer un projet de loi de finances rectificative (LFR) qui est adopté par le gouvernement et soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale, mais le recours aux LFR est aussi rare. La dernière LFR date de 2008. Il convient de souligner qu'en dépit de ces ajustements qui interviennent en cours d'exercice, les dépenses sociales prioritaires sont préservées.

Tableau 38: Résumé notation PI-16 : Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-16 Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C	C+	D+	La détérioration de la note de cet indicateur est imputable à la baisse de la note de la 2 ^{ième} composante. En raison des modifications souvent apportées en cours d'exercice aux plafonds communiqués trimestriellement aux ministères sectoriels dès le début de l'année pour l'engagement des dépenses, ces informations ne peuvent pas être considérées comme fiables suivant le cadre PEFA.
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de Trésorerie	C	C	C	Il existe un plan prévisionnel de trésorerie annuel et mensuel qui est transmis à l'Assemblée nationale en même temps que le Budget de l'État. Mais ce plan prévisionnel annuel de trésorerie ne fait pas l'objet d'ajustement périodique, en cours d'exercice, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds. Le lien entre les plans de consommation des crédits et de passation des marchés publics des ministères sectoriels, d'une part et d'autre part, entre la régulation budgétaire et la gestion de la trésorerie, n'est pas fait.
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	C	A	D	Les Ministères sectoriels disposent d'informations sur les plafonds d'engagement de dépenses au moins un trimestre à l'avance. Toutefois, ces informations sur les plafonds d'engagement de dépenses qui sont communiquées au début de l'exercice budgétaire aux ministères sont quelquefois modifiées en cours d'année par le MEF en cas de tensions de trésorerie. Ces informations n'étant pas stables, sont donc peu fiables. L'impact des limitations apportées aux crédits chargés périodiquement dans SIGFIP sur la fiabilité des informations n'avait pas été pris en compte par les évaluations de 2007 et de 2012. C'est ce qui justifie la dégradation de la note.
(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	C	B	Des ajustements des dotations budgétaires initiales sont décidés par le MEF au cours de l'exercice budgétaire lorsqu'il existe une tension de trésorerie. Ces ajustements interviennent une ou deux fois dans l'année et peuvent conduire à réduire les dotations budgétaires initiales de 25%. Lorsque ces ajustements sont importants, la LOLF prévoit que le MEF peut préparer un projet de loi de finances rectificative (LFR) qui est adopté par le gouvernement et soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale, mais le recours aux LFR est aussi rare, la dernière LFR datant de 2008. Les dépenses sociales prioritaires sont préservées de ces ajustements.

PI-17 : Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties.

(i). Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents

État des lieux 2007 : Les données sur la dette intérieure et la dette extérieure sont complètes, actualisées et font l'objet de rapprochement tous les trimestres. Les données sont considérées comme étant d'une qualité assez élevée, mais des problèmes peu importants de rapprochement existent.

État des lieux 2012 : Les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, actualisées, font l'objet de rapprochement tous les mois. Des rapports complets de gestion et des statistiques (portant sur le service, le stock et les opérations de la dette) sont produits au moins tous les trimestres.

Situation actuelle:

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 assure l'enregistrement exhaustif des données sur les aides budgétaires et les aides projets grâce au visa préalable qu'elle accorde sur toutes les conventions de financement de projets publics sur prêts ou de certaines aides budgétaires. Elle centralise les informations communiquées par les bailleurs de fonds et les chefs de projets sur les décaissements de prêts projets ou programmes à l'aide d'un logiciel de gestion quotidienne de la dette appelé CS-DRMS. La CAA élabore chaque trimestre un rapport d'activités qui détaille le service et l'encours de la dette. Les évolutions et les ratios du niveau d'endettement sont également rapportés tous les trimestres. Les données de la dette sont réconciliées chaque trimestre avec les déclarations des créanciers. Elles sont donc mises à jour trimestriellement et peuvent être considérées comme complètes et fiables.

(ii). Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale.

État des lieux 2007 : Le calcul et la consolidation de la majeure partie des soldes de trésorerie de l'administration s'effectuent au moins tous les mois, mais le système utilisé ne permet pas la consolidation des soldes bancaires.

État des lieux 2012 : Les soldes de trésorerie de tous les comptes du réseau Trésor sont consolidés selon une périodicité décennale. Toutefois, en violation du principe de l'unité de caisse, certaines disponibilités déposées à la Banque Centrale ou dans les Banques commerciales par les établissements publics à caractère administratif et par certains projets de l'État financés par les bailleurs de fonds ne sont pas consolidées sur le compte unique du Trésor à la BCEAO.

Situation actuelle :

Les systèmes d'information utilisés par le Trésor et par la BCEAO ne sont pas reliés entre eux et ne peuvent permettre une restitution automatique et instantanée des soldes des comptes du Trésor à la BCEAO. Toutefois, Le RGF procède quotidiennement à la collecte des relevés bancaires lui permettant de faire des rapprochements des soldes avec ces comptes financiers. Des notes d'accord sont établies à la suite de ces réconciliations de données quotidiennes et des tableaux de rapprochement bancaire signés du Receveur général des finances, comptable principal de l'État, à différentes dates du mois d'avril 2014, ont été présentés aux évaluateurs. Leur consolidation est plus aisée parce que ces comptes sont suivis uniquement par le RGF. Ainsi, le compte 512-112 Obligations du Trésor/Compte auxiliaire BC020, le compte 512-112 « Programme éducation pour tous » BC029, le compte 512-112 « affaire placement d'argent », compte auxiliaire BC037, le compte 512-112 « Appui FED à la réalisation des travaux urbains de voirie et d'assainissement » BC 008, le compte 512-112 « remboursement TVA », compte auxiliaire BC032, par exemple, comportent des montants égaux, au débit du compte financier dans les livres du Trésor et au crédit de son compte unique à la BCEAO.

Concernant les comptes du Trésor public ouverts dans les banques primaires et les comptes courants postaux, leur réconciliation avec les soldes de ces comptes dans les livres du Trésor aboutit aussi à une note d'accord et celle-ci se fait une fois par mois, après consolidation avec les comptes des autres comptables publics du réseau Trésor et des administrations financières éventuellement dans les banques primaires. Exemple, les comptes du RGF à Eco Bank : 515-21 DAT compte auxiliaire BP 019 et BP 032, le compte Eco Bank « projet turbine à gaz », compte auxiliaire BP 013, pour ne citer que ceux-là. Il en est de même des comptes du RGF et du réseau comptable, ouverts dans les comptes courants postaux, qui sont réconciliés chaque décennie, au niveau de chaque

comptable avec son CCP, puis consolidés et rapprochés mensuellement, au niveau central, par le RGF, avec l'ensemble des comptes ouverts dans les CCP.

Les soldes des comptes du Trésor public à la BCEAO sont réconciliés quotidiennement avec les comptes financiers ouverts dans les livres du Trésor. Toutefois, la majeure partie des soldes de trésorerie des comptes ouverts dans les banques primaires et au CCP ne sont consolidés et rapprochés que tous les mois avec les comptes financiers tenus par le RGF et l'ensemble de son réseau comptable.

Les soldes des fonds extrabudgétaires placés dans les banques ne font pas l'objet de consolidation par le RGF, mais sont gérés par les ministères qui les ont ouverts, sans en rendre compte au MEF. Un recensement de ces comptes par une commission mise sur pied par le MEF est en cours.

(iii). Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties

État des lieux 2007 : Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont toujours approuvés par une seule entité compétente de l'administration centrale. Mais la décision ne se prend pas sur la base de directives, de critères ou de limites clairs.

État des lieux 2012 : L'administration centrale contracte des emprunts et émet des garanties sur la base de plafonds fixés pour le total de la dette et des garanties. L'approbation est toujours donnée par une seule entité compétente de l'administration centrale.

Situation actuelle :

Aux termes des dispositions de l'article 5 du décret n° 2008-721 du 22 Décembre 2008 portant délimitation des compétences en matière de gestion de la dette publique, Le MEF est la seule autorité compétente pour contracter les emprunts et émettre des garanties au nom de l'État béninois. Avant la signature des conventions de prêts ou de garantie par le MEF, les dossiers sont préalablement soumis à la Commission Nationale d'Endettement (CNE) et à l'approbation du Conseil des Ministres. Pour ce qui est particulièrement des garanties, elles font l'objet d'une autorisation donnée par décret pris en Conseil des Ministres sur rapport du MEF. Le document de stratégie d'endettement définit les critères de contraction des emprunts et d'octroi des garanties. Le montant maximum de l'endettement est fixé chaque année dans le document de stratégie d'endettement et dans la loi de finances. Par exemple pour 2013, le plafond est de 127,9 milliards de FCFA et de 138,247 milliards de FCFA pour l'année 2014. Par contre, aucune loi de finances ne fixe de plafond pour les garanties et avals susceptibles d'être accordés par l'État pendant l'année financière,

Tableau 39: Résumé notation I-17: Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties.

Indicateur (M2)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
-----------------	------	------	------	---

PI-17 Suivi et gestion de Trésorerie, des dettes et des garanties	C+	B+	C+	La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Par contre, par rapport à 2012, la note globale de cet indicateur s'est détériorée passant de B à C+ du fait de la baisse des notes de la composante (i) et de la composante (iii).
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	B	A	B	<p>Les données sur la dette extérieure et la dette intérieure contractuelle sont complètes et fiables et mises à jour trimestriellement. La CAA réalise trimestriellement des réconciliations avec les dossiers transmis par les créanciers. Des rapports d'activités trimestriels portant notamment sur le service, le stock et les opérations de la dette sont produits trimestriellement.</p> <p>Par rapport à 2007, la situation n'a pas changé. Par contre, entre 2012 et 2014, la note de cette composante s'est détériorée en passant de A à B. Cette baisse de la note est due au fait que, contrairement à l'état des lieux fait en 2012, les rapprochements des données s'effectuent trimestriellement et non mensuellement.</p>
(ii) Degré de consolidation des soldes de Trésorerie de l'Administration centrale	C	B	C	<p>Les soldes des comptes du Trésor public à la BCEAO sont réconciliés quotidiennement avec les comptes financiers ouverts dans les livres du Trésor. Toutefois, la majeure partie des soldes de trésorerie des comptes ouverts dans les banques primaires et au CCP ne sont consolidés et rapprochés que tous les mois avec les comptes financiers tenus par le RGF et l'ensemble de son réseau comptable.</p> <p>Les soldes des fonds extrabudgétaires placés dans les banques ne font pas l'objet de consolidation par le RGF, mais sont gérés par les ministères qui les ont ouverts, sans en rendre compte au MEF.</p> <p>Contrairement à 2012, la majeure partie des soldes de trésorerie ne sont pas calculés et consolidés toutes les semaines.</p>
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi de garanties	C	B	C	<p>Le MEF est la seule Autorité compétente pour contracter des emprunts et émettre des garanties. Les plafonds des emprunts à contracter chaque année sont contenus dans le document de stratégie d'endettement public annexé à la loi de finances et fixé par la loi de finances de l'année. Par contre, aucune loi de finances ne fixe de plafond pour les garanties et avals susceptibles d'être accordés par l'État pendant l'année financière. Les critères de contraction des emprunts et d'émission des garanties sont définis dans le document de stratégie d'endettement.</p> <p>Comparativement à 2007 le mécanisme de contraction des emprunts et d'octroi des garanties ne s'est pas amélioré. Mais par rapport à 2012, on note une dégradation, la note étant passée de B à C. La baisse de la note résulte d'une divergence dans l'analyse faite par les deux missions. Contrairement à 2012, la mission a constaté que</p>

				des plafonds ne sont pas fixés pour les garanties à octroyer.
--	--	--	--	---

PI-18 : Efficacité des contrôles des états de paie.

(i). Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.

État des lieux 2007 : Un Fichier Unique de Référence (FUR) avait été constitué après un recensement des Agents Permanents de l'État (APE) qui avait été réalisé en 1997. Mais les numéros d'identification se modifiaient à chaque changement du statut des agents (comme le passage d'agent contractuel à fonctionnaire, etc.) ce qui a rendu les fichiers de la paie et des agents de l'État de plus en plus incompatibles entre eux. Par ailleurs, une autonomisation progressive des fonctions de GRH au niveau de certains ministères comme celui de l'éducation⁸ avait contribué à accroître l'hétérogénéité entre les deux fichiers.

État des lieux 2012 : Une tentative de constitution d'un fichier unique avait été lancée en août 2011, avec l'objectif d'harmoniser les fichiers du Ministère de la Fonction publique et de la solde, mais l'objectif désiré n'avait pas été atteint.

Situation actuelle :

Les fichiers du ministère de la Fonction publique et de gestion de la solde sont actuellement toujours des fichiers distincts. Ils ne sont pas reliés directement entre eux et leur intégrité n'est toujours pas effective.

Un rapprochement entre les bases de la solde et de la fonction publique a été réalisé en 2013 et un rapport a été publié au mois de juin. Ce rapport indique qu'environ 56000 agents de l'État étaient concordants dans les deux fichiers, mais qu'environ une dizaine de milliers d'agents n'étaient pas concordants et que leur situation devait encore être analysée.

Sur le plan informatique, le progiciel SUNKWE est utilisé au Trésor public pour la gestion de la solde. SUNKWE a remplacé l'application SDL7, devenue inutilisable, car elle ne permettait pas d'attribuer plus de 5 positions au numéro d'identification d'un agent. L'application SUNKWE ne contient que les agents de la fonction publique et ne prend en compte ni ceux qui travaillent dans les agences autonomes ni les militaires. SIMERPRO est utilisée depuis avril 2012 par le Ministère de la Fonction publique pour gérer le statut et la carrière des agents de l'État, sauf celle des militaires.

Lors de la mission, une requête a été faite sur la base SUNKWE et a fait état d'environ 102000 matricules enregistrés, ce qui correspondait en fait à 70272 agents effectifs, du fait des doublons qui existaient encore dans la base.

Actuellement, il existe trois bases des agents de l'État : la base de la solde, gérée par le logiciel SUNKWE, la base de données FUR, gérée par le Ministère de la Fonction publique et la base de données unique, dont l'objectif est de concilier les deux premières bases. Un Système Intégré de Gestion des Ressources Humaines

⁸Source : Document de Stratégie Globale de Réformes de la Fonction Publique (SGRFP) adoptée par le Conseil des Ministres le 10 avril 2013.

(SIGRH) est par ailleurs en phase de développement sur un serveur de test. Enfin, un projet de décret portant création de l'Identifiant de Contrôle des Agents de l'État (ICAE) a été adopté lors de la séance du Conseil des ministres du 5 décembre 2012. Cependant, ce nouvel identifiant ne pourra être opérationnel que lorsque les problèmes d'intégrité entre les bases de données de la solde et de la fonction publique auront été définitivement résolus.

(ii). Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.

État des lieux 2007 : Les actes portant modification de la situation des agents étaient traités avec des délais importants. Les modifications relatives aux avancements statutaires étaient enregistrées dans le FUR, mais n'étaient pas systématiquement reportées dans le fichier de la solde.

État des lieux 2012 : Les actes portant modification du fichier nominatif du personnel de l'État étaient traités avec des retards importants, excédant souvent plus de trois mois.

Situation actuelle :

Comme par le passé, l'actualisation du fichier de la solde s'effectue sur la base des actes qui sont présentés par les agents eux-mêmes. Le délai théorique est d'environ 2 semaines pour réaliser cette opération, mais il est généralement bien plus long à cause de l'éloignement des services de gestion des carrières des lieux de travail des agents, de la lenteur administrative dans le traitement des dossiers, de l'absence de retour et parfois même des pertes de pièces dans les dossiers, etc.. Selon le document de stratégie du MTFP, le délai moyen du traitement constaté était de 172 jours pour des avancements d'échelon qui se font en général tous les deux ans.⁹

Dans la mesure où, selon les textes réglementaires, le fichier nominatif des agents doit avoir été mis à jour avant que ceux-ci ne puissent récupérer leurs actes, le délai moyen existant entre la modification du fichier des fonctionnaires et celui de la paie est largement supérieur à 3 mois et les réajustements sont fréquents,

(iii). Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.

État des lieux 2007 : Les insuffisances du FUR (disparité des sources et hétérogénéité des données, manque de compétence des agents intervenant sur le fichier) ne permettaient pas de rendre efficaces les contrôles internes.

État des lieux 2012 : Il n'existait aucun système de contrôle des modifications apportées par la DGB avant le paiement d'un nouveau salaire. Dans ces conditions, les mesures de contrôle des modifications apportées aux fichiers étaient peu efficaces et favorisaient des erreurs de paiement.

Situation actuelle :

Selon l'article 26 de l'Arrêté N°201 du 26 avril 2007, la Direction de la Réglementation et du Suivi des Carrières (DRSC) du MTFP a, parmi ses attributions, la gestion du Fichier Unique de Référence (FUR). Les agents de l'État (contractuels et permanents) sont immatriculés à l'aide d'un identifiant unique attribué sur la base des textes d'intégration (décret ou arrêté) transmis par le secrétariat général du gouvernement ou le Ministère de la Fonction publique. Toute création modification du statut de l'agent de l'État et l'établissement de ses contrats conduit à un estampillage. Dans les textes, le pouvoir pour la modification de ce fichier est donc particulièrement restreint.

Au niveau du MEF, c'est la Direction générale du Budget qui est responsable de la gestion des rémunérations (salaires, primes et indemnités, prélèvements...) et le droit de modification sur le fichier de la solde lui appartient. Au sein de cette direction, seuls quelques agents sont autorisés à procéder à des modifications en utilisant leur code d'accès, et l'application SUNKWE permet de vérifier la traçabilité de toute modification. Cepen-

⁹Source: Document de Stratégie Globale de Réformes de la Fonction Publique (SGRFP) adopté par le Conseil des ministres en sa session du mercredi 10 avril 2013

dant, les organes de vérification interne contrôlent rarement cette application et les modifications qui ont été apportées au fichier de la solde.

(iv). Existence de mesure de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.

État des lieux 2007 : La vérification de la conformité des états de paie avec le personnel en poste n'avait pas été effectuée au cours des trois années précédentes. Le dernier recensement datait de mars 2003.

État des lieux 2012 : Il n'existait aucun système formel de vérification des états de paie, mais le gouvernement procédait à la vérification du fichier nominatif de la Fonction publique et de l'état de paie en moyenne une fois tous les deux ans. Un nouveau recensement des fonctionnaires avait été réalisé en 2011.

Situation actuelle :

Le compte rendu conjoint du MEF de l'opération de recensement-paiement des agents civils de l'État et des personnels de Forces armées Béninoises et de la Police nationale de l'édition 2011 a été examiné lors du Conseil des ministres du mercredi 25 septembre 2013. Cette opération a fait ressortir que 948 agents civils de l'État ne s'étaient pas fait recenser, si bien que leurs salaires ont été suspendus à partir du mois de novembre 2011, permettant ainsi au Trésor public d'économiser près de 2,5 milliards de CFA par an¹⁰. Un nouveau recensement a été effectué en novembre 2013, avec l'objectif d'établir, vers le mois de septembre 2014, un fichier actualisé des fonctionnaires cohérent avec celui de la paie. Mais l'assainissement périodique des fichiers des fonctionnaires et de la paie est un problème récurrent, car les procédures de recrutement n'ont pas changé.

Tableau 40: Résumé notation PI- 18 : Efficacité des contrôles des états de paie

Notation (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D	D+	D+	Globalement, l'efficacité des contrôles des états de paie s'est améliorée notamment en ce qui concerne les contrôles internes (composante iii) et les vérifications des états de paie (composante iv). Le fichier de la paie est contrôlé au moins tous les deux ans. Toutefois, les mesures de contrôle en place ne sont pas encore suffisamment efficaces, les bases de données du Ministère de la Fonction publique et de la solde ne sont pas encore réconciliées et ne donnent pas lieu à des rapprochements périodiques et des retards restent importants dans le traitement des modifications.
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	D	D	D	Le fichier de la solde, gérée par le MEF avec logiciel SUNKWE et la base de données FUR, gérée par le MTFP, avec l'application SIMERPRO, ne sont pas encore réconciliés. Un rapprochement a été réalisé en juin 2013 et a donné lieu à un rapport, mais la situation ne s'est pas encore véritablement améliorée par rapport à 2007 et 2012.
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	D	D	D	Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs peuvent excéder plus de trois mois et donnent lieu à d'importants ajustements rétroactifs. La situa-

¹⁰Source : communiqué du conseil des ministres du Conseil des ministres du mercredi 25 septembre 2013

Notation (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
				tion est donc restée comparable à celles de 2007 et de 2012.
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	D	D	C	Toutes les modifications apportées au fichier de la solde sont justifiées par des actes administratifs transmis par les agents, mais la DGB n'a pas de moyen de contrôle de l'authenticité de ces actes. En revanche SUNKWE permet une traçabilité des modifications apportées sur la base. La situation s'est donc améliorée par rapport à 2007 et 2012.
(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	B	B	De façon périodique, en moyenne une fois tous les deux ans, le gouvernement procède à la vérification de l'état d'effectif de la Fonction publique. La dernière vérification a eu lieu en novembre 2013. La situation s'est améliorée par rapport à celle de 2007, mais comparable à celle de 2012 et se justifie par l'organisation en 2011 et en 2013 des opérations de recensement des agents de l'État.

PI-19 : Passation des marchés publics : transparence, mise en concurrence et mécanisme de dépôt des plaintes

(i).Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire

État des lieux en 2007 : Cet indicateur ayant été révisé en 2011, cette composante relative au cadre juridique n'était pas notée en 2007 parce qu'elle ne figurait pas dans la version précédente du cadre.

État des lieux 2012 : Le cadre juridique de passation des marchés publics au Bénin satisfait à 4 critères sur les 6 exigés par le cadre PEFA.

Situation actuelle :

Le cadre juridique de passation des marchés publics en vigueur en République du Bénin est codifié et organisé de façon hiérarchisée. Il est constitué d'une loi n° 2009-02 du 07 août 2009, portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin et de plusieurs décrets d'application qui sont présentés dans la sous-section 2.3 : cadre juridique de la gestion des finances publiques.

Tous ces textes législatifs et réglementaires sont publiés au Journal officiel de la République du Bénin et sont aussi accessibles sur le site internet de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).

Le code des marchés publics s'applique à tous les types de marchés (travaux, fournitures, services et prestations intellectuelles) conclus par l'État et les Collectivités territoriales, par leurs établissements publics, organismes, agences ou offices et par les personnes morales de droit privé agissant pour leur compte. Il s'applique également aux marchés financés sur ressources extérieures si les accords de financement ne contiennent pas des clauses contraires. Sont exclus du champ d'application de la loi sur les marchés publics, les marchés intéressant la défense ou la sécurité nationale exigeant le secret ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'État est incompatible avec des mesures de publicité.

Le décret 2011-479 du 26 juillet 2011 fixe les seuils à partir desquels la passation de marchés publics est obligatoire pour l'État ainsi que les seuils de compétence des organes de contrôle. Ils se présentent comme suit :

Tableau 41: Seuils de passation des marchés publics (en francs CFA et hors taxes)

Nature du marché	Seuils de passation de marché	Compétence des Cellules de Contrôle des Marchés Publics	Compétence de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics
Marchés de travaux	60.000.000	<200 000 000	≥200 000 000
Marchés de fournitures ou de services	20.000.000	<80 000 000	≥80 000 000
Marchés de prestations intellectuelles	10.000.000	<40 000 000	≥40 000 000

L'appel d'offres ouvert est le mode normal de passation des marchés publics (article 28 du code des marchés publics). Le recours à tout autre mode de passation de marché doit être exceptionnel, justifié par l'autorité contractante et autorisé au préalable par la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNCMP). Le Code des marchés publics décrit clairement le processus d'appel d'offres, les principaux intervenants et leurs responsabilités. Il décrit également les conditions de recours aux autres modes de passation de marché. Il précise en outre les modalités d'exécution des marchés et de règlement des différends.

La Loi sur les marchés publics et le décret 2011-478 du 08 juillet 2011 portant code d'éthique et de moralisation dans les marchés et délégations de service public prévoient de publier des informations relatives notamment aux plans de passation de marchés, aux opportunités de soumission, aux attributions de marchés et aux résultats des audits des marchés. La publication des informations sur le règlement des plaintes concernant la passation des marchés publics n'est pas expressément prévue par le cadre juridique des marchés publics, mais l'ARMP assure la diffusion des décisions relatives à l'instruction des plaintes sur son site web.

La loi 2009-02 du 07 août 2009 a prévu au nombre des organes de l'ARMP une commission de Règlement des Différends. La Commission de Règlement des Différends (CRD) est composée de six (06) membres désignés parmi les membres du Conseil de Régulation. La fonction de membre de l'ARMP étant incompatible avec la fonction de membres des structures de passation et des structures de contrôle des marchés publics (article 19 du code des marchés publics), les membres de la Commission de Règlement des Différends n'interviennent pas dans le processus décisionnel d'attribution des marchés. Les décisions doivent être rendues dans un délai de sept (07) jours ouvrables et peuvent avoir pour effet de suspendre la procédure de passation du marché. Les décisions de la Commission de Règlement des Différends peuvent faire l'objet de recours devant un organe juridictionnel, mais ce recours n'a pas d'effet suspensif.

Tableau 42: Évaluation du cadre par rapport aux critères de la composante (i)

Critères	Satisfaction	Explication Résumée
1. Être organisé suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi	OUI	Le cadre juridique de passation des marchés publics est bien codifié, organisé de façon hiérarchisée, mais il n'est pas encore complet et est constitué de la loi portant code des marchés publics et des décrets d'application.
2. Être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés	OUI	Les textes législatifs et réglementaires régissant la passation des marchés publics sont publiés dans le Journal officiel de la République du Bénin, au Journal des Marchés Publics ainsi que sur le site Web de l'ARMP.
3. S'appliquer à toutes les opérations de passation de marchés faisant intervenir des fonds publics	NON	Le Code des marchés publics s'applique à toutes les opérations de passation des marchés sauf celles concernant la Défense et la Sécurité Nationale (Article 7 de la loi sur les marchés publics).

Critères	Satisfaction	Explication Résumée
4. Faire de l'appel d'offres par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié	OUI	Le code des marchés publics indique expressément que l'appel d'offres ouvert est la règle (article 28) et définit en son article 49 les conditions dans lesquelles la procédure dérogatoire (gré à gré et autres) peut être utilisée.
5. Mettre à la disposition du public de la totalité des informations ci-après : plans de passation des marchés, les opportunités de soumission, les informations sur le règlement des plaintes relatives aux marchés publics	NON	Le code des marchés publics ne prévoit pas la mise à disposition du public des informations relatives au règlement des plaintes. Dans la pratique, l'ARMP publie les décisions relatives au règlement des plaintes. Mais étant donné que la composante (i) du PI-19 évalue le cadre juridique de passation des marchés publics et non son fonctionnement, ce critère ne peut pas être considéré comme satisfait.
6. Prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées par les soumissionnaires aux marchés publics	OUI	L'article 22 du décret n° 2012-224 du 13 août 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP prévoit une commission de règlement des différends chargée d'examiner les recours.

Il ressort de ce tableau que le cadre juridique de la passation des marchés publics remplit quatre (4) des six (6) critères exigés par le cadre PEFA.

(ii). Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence

État des lieux en 2007 : Cette composante était intitulée en 2007 : preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national.

État des lieux 2012 : Le recours aux marchés de gré à gré est fréquent et leurs montants ont représenté de 2008 à 2010 entre 14% et 35% du montant total des marchés. De plus, les raisons du recours à ce mode de passation de marchés ne sont pas disponibles.

Situation actuelle

L'article 28 alinéas 2 du nouveau code des marchés précise que la règle normale est l'appel d'offres ouvert sauf en matière de prestations intellectuelles. Les dérogations à la règle obligatoire d'appel à la concurrence sont prévues aux articles 35 et 48 du code des marchés publics. Elles concernent l'appel d'offres restreint et les marchés de gré à gré. Selon l'article 51 du code des marchés publics, la DNCMP doit autoriser tous les marchés de gré à gré et veiller à ce que leur montant total annuel pour chaque autorité contractante ne dépasse pas 10% du montant total des marchés publics passés. L'ARMP doit être informée de tous marchés conclus selon cette procédure.

Mais depuis 2009, par relevé n° 10/PR/SGG/REL/extra du 6 juillet 2009, le Conseil des ministres a instruit le Ministre de l'Économie et des Finances de « soumettre désormais à son approbation tous les marchés et toutes les demandes de recours à la procédure de gré à gré ». Suivant les informations obtenues de la DNCMP et de l'ARMP, cette décision aurait été déjà rapportée, mais la mission n'a pas pu obtenir les preuves.

Sur la période de 2011 à 2013, le montant des marchés de gré à gré a été supérieur à 10% du montant total des marchés publics passés, ce qui contrevient aux dispositions de l'article 51 du code des marchés publics, particulièrement en 2013 avec un taux de 29%. Les raisons du recours à ces marchés de gré à gré ne sont pas mentionnées dans les situations statistiques produites.

Tableau 43: Situation des marchés passés en 2011, 2012 et 2013 (montant en millions de FCFA)

Années	Appels d'offres		%Appels d'offres	Marchés de gré à gré		% gré à gré	Total des marchés
	Nombre	Montant		Nombre	Montant		
2011	572	179 915	85%	64	31 682	15%	211 597
2012	407	148 810	86%	52	23 874	14%	172 684
2013	480	216 787	71%	82	90 694	29%	307 481

Source : DNCMP

(iii). Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.

État des lieux en 2007 : Cette composante n'était pas évaluée en 2007.

État des lieux 2012 : L'administration ne met pas systématiquement à la disposition du public les principaux éléments d'information relatifs à la passation des marchés publics.

Situation actuelle :

Suivant le cadre PEFA, les plans de passation des marchés, les opportunités de soumission, les attributions de marchés et les décisions relatives aux plaintes devraient être publiés.

Trois de ces éléments d'information relatifs aux marchés passés par appel d'offres ouverts contrôlés par la DNCMP qui représentent 71% du montant total des marchés passés en 2013 sont mis à la disposition du public. Il s'agit des plans de passation des marchés et des attributions de marchés qui sont publiés dans le journal des marchés publics et sur le site du MEF (www.finances.bj), et des informations sur le règlement des plaintes qui sont publiées sur le site de l'ARMP (www.armp.bj). Il importe de rappeler que la publication des décisions relatives au règlement des plaintes n'est pas expressément prévue par le cadre juridique de passation des marchés publics en vigueur. Les avis généraux de passation des marchés publics prévus par l'article 21 du Code des marchés publics et qui sont destinés à informer des opportunités de soumission ne sont pas élaborés par les Autorités contractantes, et donc ne sont pas publiés.

(iv). Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.

État des lieux en 2007 : Cette composante était intitulée en 2007 : existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations.

État des lieux 2012 : Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit les critères (i) et (ii) et trois des cinq autres critères

Situation actuelle :

La loi relative au code des marchés et des délégations de service public a prévu en son article 16, un Conseil de régulation, organe tripartite et paritaire, composé de 04 représentants de l'administration publique, 04 représentants du secteur privé et de 04 représentants de la société civile¹¹. Le Conseil de Régulation comprend une Commission de règlement des différends et une Commission disciplinaire.

La Commission de règlement des différends (CRD) est chargée de l'instruction des plaintes. Elle est composée de 02 représentants de l'administration, 02 du secteur privé et 02 de la société civile, et est présidée par le 1^{er} Vice-président du Conseil de Régulation qui vient du secteur privé. La fonction de membre de l'ARMP étant

¹¹ Article 6 du décret n° 2012-224 du 13 août 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP.

incompatible avec la fonction de membre des structures de passation et des structures de contrôle des marchés publics, les membres de la Commission de règlement des différends ne participent donc pas aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel d'attribution des marchés.

Les procédures de dépôt et d'instruction des plaintes sont clairement définies par les articles 145 et 146 du Code des marchés publics. Conformément aux dispositions de l'article 146 du Code des marchés publics, le délai d'instruction des plaintes est de sept (07) jours à compter de la date de saisine de l'ARMP. Toutefois ce délai n'est généralement pas respecté. L'article 24 du décret n° 2012-224 du 13 août 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP dispose que la Commission de règlement des différends a le pouvoir d'ordonner toute mesure conservatoire, corrective ou suspensive de l'exécution de la procédure de passation et d'attribution définitive du marché. Ces mesures conservatoires sont notifiées aux intéressés par lettre du Président de l'ARMP. Les décisions de la Commission de règlement des différends ont une force exécutoire. Toutefois, elles peuvent faire l'objet de recours devant un organe juridictionnel, recours qui n'a pas d'effet suspensif. L'ARMP fait payer aux plaignants des frais de dépôt de plainte équivalents à la moitié des frais d'acquisition des dossiers de l'appel d'offres. Sur 27 recours reçus en 2013, 23 ont été instruits à fin 2013, et les 4 restants au cours du premier trimestre de 2014. Au 31 mai 2014, l'ARMP a enregistré 21 plaintes dont 5 ont été instruites et 16 sont en cours d'instruction.

Tableau 44: Points du respect des critères de la composante

(iv). Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics.

Critères	Satisfaction	Justifications
i. Les plaintes sont examinées par un organe administratif composé de professionnels expérimentés, ayant une bonne connaissance du cadre juridique régissant la passation des marchés publics et comprend des représentants du secteur privé et de la société civile, ainsi que des pouvoirs publics	OUI	La Commission de règlement des différends est composée de 06 membres du Conseil de Régulation ayant une bonne connaissance du cadre juridique de passation des marchés publics : 02 de l'administration publique, 02 du secteur privé et 02 de la société civile. Elle est présidée par un représentant du secteur privé.
ii. L'organe administratif indépendant(ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés) et autonome, donc exempt de toute ingérence politique ou autre.	OUI	Le Code des marchés publics dispose en son article 19 que la fonction de membre de l'ARMP (donc de la CRD) est incompatible avec la fonction de membre des structures de passation et des structures de contrôle des marchés publics. Et ces critères sont respectés pour la désignation des membres de cet organe.
iii. L'organe administratif indépendant chargé des recours ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées.	NON	L'ARMP fait payer aux plaignants des frais équivalents à la moitié des frais d'acquisition des dossiers d'appel d'offres auxquels se rapporte le recours.
iv. L'organe suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public.	OUI	Les procédures de recours sont clairement définies par les articles 145 et 146 du Code des marchés publics qui est accessible au public sur le site web de l'ARMP.
v. L'organe indépendant a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés.	OUI	L'article 24 du décret n° 2012-224 du 13 août 2012 portant attributions, organisation et fonctionnement de l'ARMP dispose que la CRD a le pouvoir d'ordonner toute mesure conservatoire, corrective ou suspensive de l'exécution de la procédure de passation et d'attribution définitive du marché. Ces mesures conservatoires sont notifiées aux intéressés par lettre du Président de l'ARMP.
vi. Rend des décisions dans les délais spécifiés par la réglementation.	NON	Le délai de 7 jours prescrit par l'article 146 du Code des marchés publics pour l'instruction des plaintes n'est pas respecté.
vii. Rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe)	OUI	Les décisions de l'ARMP ont force exécutoire. Elles peuvent faire l'objet d'un recours devant un organe juridictionnel. Cependant, ce recours n'a pas d'effet suspensif.

Le système d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés remplit les conditions (i) et (ii) (iv) (v) et (vii).

Tableau 45: Résumé notation de PI -19 : Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics.

Indicateur (M2)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
PI 19 : mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôle de la passation de marchés publics	B	C+	C+	Cet indicateur ayant été modifié en 2011, la note de 2007 ne peut être comparée à celle de 2014. Mais par rapport à 2012, la situation n'a pas évolué.
(i). Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire	A ¹²	B	B	Le cadre juridique de la passation des marchés publics remplit quatre des six critères exigés par le cadre PEFA. Le Code des marchés publics ne s'applique pas à toutes les opérations de passation de marchés publics. Les marchés relatifs à la défense et à la sécurité nationale sont exclus de son champ d'application. De plus, le cadre juridique de passation des marchés publics n'a pas prévu la publication des informations relatives aux plaintes.
(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence	C	D	D	et le recours aux marchés de gré à gré est fréquent et leur montant a représenté en 2013 29% du montant total des marchés. Les raisons du recours à ce mode de passation des marchés ne sont pas disponibles
(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun.	B	C	C	Trois des principaux éléments d'information relatifs aux marchés passés par appel d'offres ouvert contrôlé par la DNCMP, soit 71% du montant total des marchés passés en 2013, sont mis à la disposition du public. Il s'agit des plans de passation des marchés et des attributions de marchés qui sont publiés dans le journal des marchés publics et sur le site web du MEF, et des informations sur le règlement des plaintes qui sont publiées sur le site web de l'ARMP, bien que cela ne soit pas explicitement prescrit par le cadre juridique de passation des marchés publics.
(iv).Existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics		B	B	Le mécanisme d'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics remplit les critères (i) (ii) (iv) (v) et (vii)

PI-20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

(i).Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses

État des lieux 2007: Les procédures d'engagement des dépenses sont bien établies. Le contrôle a priori des engagements de dépenses est assuré par le Contrôle financier en ce qui concerne les dépenses exécutées suivant la procédure normale. Le système ne limite cependant pas le recours aux procédures exceptionnelles.

¹²L'indicateur a été révisé en 2011 et les libellés des composantes ont changé.

État des lieux 2012 : Des mesures de contrôle des engagements existent, limitent effectivement les dépenses aux ressources disponibles pour les ministères sectoriels. Cependant, ces mesures s'appliquent difficilement aux dépenses exécutées par décision de mandatement et par ordre de paiement (OP) trésor.

Situation actuelle :

Le contrôle de l'engagement des dépenses non salariales porte sur environ 600 milliards de FCFA par exercice budgétaire. Il concerne aussi bien les dépenses de fonctionnement hors salaires, les achats de biens et services ainsi que les acquisitions et grosses réparations, les transferts et subventions que les dépenses en capital. Ce contrôle est assuré par le contrôleur financier et les délégués du Contrôleur financier placés auprès des ministères et institution, sauf à l'Assemblée nationale. Il est exercé à travers le SIGFIP. Pour ce faire, les délégués du contrôleur financier disposent d'un manuel de procédures, de guides de vérification et d'un répertoire des prix actualisé tous les six mois. Tous les actes de dépenses exécutées suivant la procédure normale et les procédures exceptionnelles de décision de mandatement et d'ordre de paiement (OP) budget font l'objet de contrôle a priori des engagements qui permet de réserver des crédits pour éviter des dépassements de crédit. Les dépenses non salariales exécutées suivant la procédure exceptionnelle d'OP Trésor ne sont pas soumises au contrôle a priori des engagements.

Par ailleurs, les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses en place ne limitent pas systématiquement les engagements visés par les délégués du contrôleur financier aux ressources disponibles. Le plan de trésorerie qui est élaboré au début de chaque exercice budgétaire n'est pas actualisé en cours d'année et n'est pas utilisé à des fins de gestion budgétaire. Le contrôleur financier n'est pas associé aux réunions du comité de trésorerie. La DGB procède par moments au blocage des engagements de dépenses à travers le SIGFIP s'il y a des tensions de trésorerie. Les délégués du contrôleur financier sont informés par SIGFIP de cette régulation, mais n'ont aucun moyen de limiter les engagements de dépenses aux ressources disponibles et prévisibles.

De plus, les statistiques de rejets produites dans les rapports d'activités de la direction du contrôle financier constituent un élément de jugement de l'efficacité et de l'utilité des mesures de contrôle a priori des engagements de dépenses. En 2013, sur un total de 81 525 titres d'engagement et de mandatement reçus par le CF, 25% des titres de dépenses rejetés concernent les titres de marchés publics et 13,37% sont relatifs aux décisions d'engagement et bons de commande.

Au total, les mesures de contrôle des engagements de dépenses existent et sont appliquées, toutefois elles ne couvrent pas l'ensemble des dépenses. Les dépenses qui ne sont pas systématiquement pas suivies par le CF ou qui sont contrôlées après régularisation, devraient être soumises au contrôle a posteriori de l'IGF, conformément aux dispositions du manuel de procédures d'exécution des dépenses édité chaque année, mais cette mesure n'est pas mise en œuvre. De plus, le dispositif de contrôle a priori n'est pas en lien avec la gestion de trésorerie, de manière à limiter les dépenses engagées strictement aux disponibilités réelles mentionnées dans le plan de trésorerie et ajustées mensuellement sur la base des entrées de fonds effectives.

(ii). Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.

État des lieux 2007: Il existe un ensemble d'autres dispositifs de contrôle de l'exécution de la dépense au niveau du Contrôle financier et de la Comptabilité. L'application de ces règles est parfois difficile de par l'insuffisance des applicatifs de contrôles dans le SIGFIP. La mise en œuvre de ces règles entraîne des lourdeurs et des lenteurs dans l'exécution des dépenses.

État des lieux 2012 : Il existe un ensemble de dispositifs de contrôle au niveau des autres phases de l'exécution de la dépense. Cependant, certains contrôles peuvent être source de lourdeur.

Situation actuelle :

D'autres règles et procédures de contrôle interne sont exercées aux autres stades du processus de la dépense, à savoir, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement de la dépense. Le contrôle du service fait est exercé par le CF, préalablement à la liquidation et à l'ordonnancement de la dépense. Au stade de l'ordonnancement, le CF effectue un contrôle de régularité des titres émis par l'ordonnateur qui est sanctionné par un visa dont l'absence entraîne la nullité du titre. Les moyens humains et matériels limités du CF ne lui permettent pas d'exercer le contrôle du service fait de manière efficace, exhaustive et rapide. En vue de l'allègement des contrôles a priori qu'il exerce, le CF a introduit un contrôle modulé et hiérarchisé, en fonction des risques et notamment de la qualité des actes d'engagement pris par les ministères sectoriels. Cette réforme a été introduite en 2012, afin de supprimer les contrôles redondants là où les risques sont les moins élevés, d'adapter le contrôle a priori aux exigences de performance et d'efficacité de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et de réduire les longs délais de traitement des dossiers de dépenses, particulièrement des dépenses en capital. Malgré ces mesures, le contrôle a priori des dépenses en général et des dépenses d'investissement n'est pas performant, comme le souligne un récent rapport du FMI.

Le contrôle comptable exercé par le comptable sur les titres de paiement et le contrôle a priori qu'exercent les organes de contrôle des marchés publics et le cabinet du MEF avant que ce dernier n'approuve les contrats de marchés publics, paraissent parfois redondants et allongent davantage les délais d'exécution des dépenses, qui dépassent souvent 30 jours pour les dépenses ordinaires et parfois 6 mois pour les dépenses, objet de contrats de marchés publics.

Cependant, il convient de signaler un déficit de contrôle a priori du CF sur les opérations de la dette, les dépenses de personnel, et les dépenses réalisées par la CAA sur des ressources extérieures et/ou les crédits affectés aux contreparties nationales. En outre, le contrôleur financier n'exerce aucun contrôle a priori sur les opérations de dépenses de l'Assemblée nationale ni sur les opérations de dépenses des établissements publics administratifs, des offices et des agences.

(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions.

État des lieux 2007: Le recours aux procédures exceptionnelles n'est pas toujours justifié. Les ordres de paiement ne font pas objet de régularisation dans des délais suffisamment courts pour permettre la limitation de crédits aux ressources attendues. Les crédits délégués font l'objet d'un engagement global en début d'année, mais leur utilisation effective n'est pas retracée dans SIGFIP.

État des lieux 2012: Le recours aux ordres de paiement SIGFIP est limité. Mais d'autres procédures simplifiées de dépenses telles que les décisions de mandatement et les OP trésor sont utilisées pour des dépenses dont l'urgence n'est pas évidente. Les dépenses effectuées suivant la procédure d'ordre de paiement ne sont pas toutes régularisées avant la clôture de l'exercice.

Situation actuelle :

Les ordres de paiement émis par la DGB et les ministères sectoriels (OP budget), les ordres de paiement émis par la DGTCP (OP trésor) et les décisions de mandatement constituent les principales procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques non salariales.

Les OP budget font l'objet d'un engagement comptable dans SIGFIP au moment de leur émission, ce qui permet d'éviter tout dépassement de crédit. Toutefois, les pièces justificatives des dépenses effectuées par les gestionnaires sur les fonds mis à leur disposition par OP ne sont pas transmises régulièrement en vue de la régularisation desdites dépenses avant la clôture de l'exercice budgétaire.

Quant aux OP trésor, ils ne font pas l'objet d'un engagement comptable dans SIGFIP au moment de leur émission. Les informations relatives à ces OP sont transmises ultérieurement à la DGB pour leur prise en compte dans SIGFIP. En raison du fait que ces OP ne sont pas soumis au contrôle de la disponibilité des crédits budgétaires avant leur émission, il y a donc un risque de dépassement des dotations budgétaires lié à la mise œuvre de cette procédure. De plus, comme pour les OP budget, les dépenses effectuées suivant cette procédure ne sont pas toutes régularisées avant la clôture de l'exercice au cours duquel ils ont été émis.

La procédure de décision de mandatement s'apparente à la procédure d'ordre de paiement dans la mesure où elle consiste aussi à mettre des fonds à la disposition d'un gestionnaire pour effectuer des dépenses dont les pièces justificatives doivent être transmises ultérieurement en vue de leur régularisation. Les décisions de mandatement donnent lieu à un engagement comptable dans SIGFIP et à l'émission d'un mandat de paiement qui est transmis au Trésor pour paiement. Les fonds décaissés par décisions de mandatement sont donc traités comme des dépenses définitives dans la comptabilité de l'ordonnateur et du comptable avant même la réception des pièces justificatives. Leurs montants n'étant pas enregistrés sur un compte d'imputation provisoire, il est difficile d'en assurer le suivi. En 2012, sur 36536 titres d'engagement reçus par le CF, 24,50% sont des décisions de mandatement et en 2013, sur 35609 titres reçus, 31,77% représentent des décisions de mandatement.

Même si le taux de régularisation des OP atteint en 2012 90%, selon les statistiques établies par le CF, le montant résiduel des OP non régularisés mentionnés dans le compte de gestion 2012 et le projet de loi de règlement (LR) s'élève à 283113992 FCFA. En outre, il convient de mentionner que les dépenses payées, sans ordonnancement préalable, à régulariser, à la clôture de la gestion 2012 sont égales à 305760416788 FCFA, soit, 50% des dépenses totales hors salaires et hors dettes¹³. Le recours à ces procédures exceptionnelles pour l'exécution de certaines dépenses reste fréquent, mais des efforts sont faits en vue de leur régularisation. Le recours à ces procédures exceptionnelles de dépenses, qui échappent souvent aux contrôles, ne garantit pas l'efficacité de la dépense et l'atteinte des résultats attendus.

Tableau 46 : Résumé notation PI- 20 : Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2012	Note 2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C	C+	C	La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Comparativement à 2012, la note s'est dégradée du fait de la baisse de B à C de la note de la composante (i) i. Cependant, cette baisse ne traduit pas réellement une détérioration de la situation, mais une divergence dans l'analyse faite par les deux missions.
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	C	C	C	Les mesures de contrôle des engagements de dépenses non salariales existent et sont appliquées, toutefois elles ne couvrent pas l'ensemble des dépenses. Les dépenses qui ne sont pas systématiquement suivies par le CF ou qu'il ne contrôle qu'après régularisation, devraient être soumises au contrôle a posteriori de l'IGF, conformément aux dispositions du manuel de procédures d'exécution des dépenses édité chaque année, mais cette mesure n'est pas mise en œuvre. De plus, le dispositif de contrôle a priori n'est pas en lien avec la gestion de trésorerie, de manière à limiter les dépenses engagées strictement aux ressources disponibles.
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne	C	B	C	D'autres règles et procédures de contrôle interne à la chaîne de dépense sont appliquées par divers acteurs. Certains de ces contrôles sont redondants et paraissent excessifs (visa du CF à l'engagement puis à l'ordonnancement de la même dépense, le contrôle du comptable, le contrôle du CF sur les dossiers de marchés et celui des organes de contrôle de passation des marchés publics). On observe aussi un déficit de contrôle financier sur la gestion de la dette et

¹³ Rapports d'activités annuels du Contrôle Financier et projet de loi de règlement, balances des comptes de la DGTCP de 2012

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2012	Note 2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
				la gestion des crédits de l'Assemblée nationale. Par rapport à 2007, la situation n'a pas évolué. Mais entre 2012 et 2014, la note de cette composante s'est dégradée. Cette dégradation résulte plus d'une divergence dans l'analyse que d'une réelle détérioration de la situation. La présente mission estime que, comme en 2007, la note C correspond mieux à la situation actuelle.
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	C	C	C	Les règles sont observées dans une large majorité de cas, mais le recours aux procédures simplifiées et d'urgence est fréquent et n'est toujours pas justifié. Les dépenses effectuées suivant les procédures exceptionnelles ne sont pas régularisées à temps.

PI-21 : Efficacité du système de vérification interne

(i). Couverture et qualité de la vérification interne.

État des lieux 2007: L'essentiel de la vérification interne est attribué à trois institutions : l'IGE, l'IGF et l'Inspection générale des services du Trésor. Seule l'IGF réalise des missions de vérification conformément aux standards internationaux. Les organes de contrôle n'interviennent pas dans certaines institutions de la République. Les travaux sont effectués sur la base de programme de vérifications et de missions commandées. L'IGE n'était pas intrinsèquement évaluée, mais le système de contrôle interne dans son ensemble

État des lieux 2012: Les principaux organes de vérification interne sont l'IGE, l'IGF, les IGM et les IGS. Malgré l'étendue de leurs mandats, ces organes de vérification interne n'arrivaient pas à contrôler toutes les entités de l'administration centrale. Les normes professionnelles requises ne sont pas entièrement respectées: indépendance, publication, suivi des recommandations. Les travaux de vérification concernent, dans une certaine mesure, les aspects systémiques (au moins 20% des travaux). Les interventions dans ces structures sont, en général, commandées par le gouvernement à qui il est rendu compte

Situation actuelle :

La vérification interne est assurée par quatre organes à compétence nationale: l'Inspection Générale d'État (IGE) rattachée à la Présidence de la République, l'Inspection Générale des Finances (IGF) qui dépend du MEF, l'Inspection générale des affaires administratives (IGAA) qui dépend du Ministère en charge de l'Intérieur et de sécurité publique, et l'Inspection générale des services et emplois publics (IGSEEP). Il existe aussi des organes à compétence limitée que sont les Inspections Générales des Ministères (IGM) et les Inspections Générales des Services (IGS) de la DGTCP, de la DGID et de la DGDDI.

L'IGE, l'IGF, les IGM et les IGS réalisent leurs missions de vérification conformément à un programme de travail concerté et harmonisé. Elles exécutent leurs vérifications sur la base d'un programme annuel de vérification approuvé par leur autorité de tutelle respective. L'examen des programmes annuels de vérification et des rapports d'activités des trois années, 2011, 2012 et 2013, ainsi que la lecture de quelques résumés de rapports de vérification interne montre la prise en compte de l'aspect systémique dans la programmation et l'exécution des travaux de vérification interne. Ces travaux sont exécutés sur la base de guides de procédures et des normes INTOSAI. Les procédures de vérification interne sont conformes aux normes professionnelles, telles que

l'intégrité, l'indépendance, l'objectivité, la confidentialité, la compétence et les techniques d'identification et d'évaluation des risques.

Bien que les effectifs de l'IGF (14), de l'IGE (12) et des IGM (2 à 5 au plus par IGM) soient très faibles par rapport à leur champ d'intervention, ces institutions de contrôle arrivent, grâce à leur organisation interne cohérente (constitution des équipes mixtes et sélection des cibles en fonction des risques), à remplir leurs missions.

La vérification est effective dans les ministères. Chaque année, deux vérifications de caisse sont organisées au niveau de chaque poste comptable aussi bien par les IGS que l'IGF et parfois par l'IGE et un peu moins dans les établissements publics à caractère administratif, social ou culturel, et autres entités publiques financées sur ressources extérieures, à la demande de certains PTF. Toutefois, il convient de souligner l'existence de réticences aux contrôles, de certaines entités publiques, telles que l'Assemblée nationale et la Cour Constitutionnelle. De même, l'audit de la gestion de la dette publique, le contrôle du système de gestion des salaires, l'audit des applications informatiques de gestion des finances publiques et le contrôle des établissements publics sont effectués moins fréquemment. La vérification interne porte également sur l'analyse des aspects systémiques, lesquels visent, non seulement, la régularité des opérations conformes à la législation, mais aussi, l'efficacité du contrôle interne, la protection des actifs, l'exactitude et l'intégrité des états financiers, l'efficacité des opérations, la sincérité des rapports de performance produits et l'efficacité du système de passation des marchés publics.

Les organes de contrôle interne mis ensemble contrôlent chaque année la presque totalité des dépenses du Budget de l'État. Le montant des budgets des établissements publics, offices et agences s'élève à 494 millions CFA en 2011 et 482 millions CFA en 2012 ; ce qui représente environ 50% du Budget de l'État hors dettes. Les évaluateurs estiment à environ 75% du total du Budget de l'État, les fonds et valeurs ainsi que les états financiers vérifiés par les organes de vérification interne au cours d'une année. Par ailleurs, ces contrôles occupent la majeure partie de leur temps. Selon les informations fournies par les services de contrôle interne, le temps de travail consacré aux aspects systémiques dépasse 50%.

(ii). Fréquence et diffusion des rapports.

État des lieux 2007: *Les rapports de vérifications sont produits régulièrement à l'issue de chaque mission. Ils sont transmis au MEF et à la Présidence de la République, et systématiquement à la Chambre des comptes à sa demande.*

Etat des lieux 2012 : *Les travaux de l'IGF et de l'IGE sont systématiquement suivis de rapports. Ces rapports sont transmis, en ce qui concerne l'IGE, au Président de la République, aux ministres de tutelle des entités contrôlées. Ils ne sont transmis ni à l'entité contrôlée ni à la Chambre des comptes. L'IGF envoie ses rapports de vérification au MEF, aux entités contrôlées et au Président de la République, mais pas à la Chambre des Comptes. Les rapports des organes et divers corps de contrôle ne sont pas publiés, mais ces institutions publient de façon limitée leurs rapports d'activités.*

Situation actuelle :

Les rapports de vérification des organes de contrôle interne sont établis régulièrement, au plus tard un mois après la fin de la mission pour la majorité des contrôles. Une copie des rapports des IGM est envoyée à leur autorité hiérarchique, à l'IGE et à l'IGF. Les rapports de l'IGE sont adressés aux entités contrôlées, au Président de la République et à la juridiction des comptes. L'IGF transmet ses rapports aux entités auditées, au MEF, au PR et à la CDC seulement si celle-ci les lui réclame alors qu'elle devrait systématiquement le faire conformément aux dispositions de l'article 84 de la loi n° 2004- 20 du 17 août 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour Suprême. Les rapports de vérification des IGM et des IGS, font l'objet de synthèse et éventuellement d'approfondissement par l'IGE qui les envoie à la Chambre des comptes.

Les calendriers de vérification interne établis par l'IGE et l'IGF sont respectés à 80%. Les 20% restants de leur temps sont consacrés aux missions de vérification effectuées à la demande des autorités supérieures, ou de certains Partenaires techniques et financiers. Par ailleurs, les moyens humains, matériels et financiers mis à la

disposition des organes de contrôle sont insuffisants pour leur permettre d'exercer efficacement leurs mandats.

(iii). Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.

État des lieux 2007: Les rapports de l'IGF sont suivis d'effet. Mais elle ne dispose pas des moyens nécessaires pour vérifier l'effectivité de la mise en œuvre de toutes les recommandations.

État des lieux 2012 : Il n'existe aucun dispositif de suivi des suites données aux recommandations contenues dans les rapports. Cependant, les responsables estiment que d'une manière générale, prenant en compte les recommandations, le gouvernement transmet certains rapports à la Justice (aspect pénal) à la Fonction publique (aspect disciplinaire), pour les suites judiciaires ou administratives à donner. Il n'existe entre ces organes de vérification et le secrétariat général du gouvernement, aucun mécanisme de suivi des recommandations contenues dans les rapports transmis au Président de la République.

Situation actuelle :

Les vérificateurs n'ayant pas vocation de sanctionner les faits reprochés aux entités vérifiées, proposent des sanctions aux ministres de tutelle des entités auditées. En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures pour corriger les faiblesses et dysfonctionnements, il revient aux entités vérifiées de les mettre en œuvre. Les organes de contrôle interne aident les structures vérifiées à mettre en place un plan d'actions à cet effet. Pour ce qui est des actes délictueux constatés au cours des vérifications, le Gouvernement saisit le Ministre en charge de la justice pour les suites à donner.

Cependant, le constat est qu'il n'existe à la Présidence de la République aucune structure dédiée au suivi des recommandations des corps de contrôle et des dossiers pendant devant la justice. L'IGE, qui dépend du Président de la République ne joue pas souvent ce rôle non plus. Toutefois, périodiquement, l'IGF fait le point de la mise en œuvre des recommandations formulées, ministère par ministère, et en rend compte au conseil des ministres, afin de susciter des suites de ces vérifications. L'IGE, quant à elle, est en train de vérifier actuellement, pour six ministères, le niveau de mise en œuvre des recommandations de toutes les missions de vérification effectuées par divers organes de 2004 à 2014.

En outre, tous les vérificateurs, à l'occasion de nouvelles vérifications effectuées dans les mêmes entités (en moyenne une fois tous les deux ans), contrôlent l'état de mise en œuvre des mesures précédentes.

Par ailleurs, l'IGF et l'IGE envoient régulièrement des lettres de rappel aux unités vérifiées en vue de susciter la mise en œuvre des mesures correctrices recommandées. Des extraits des recommandations sont désormais envoyés aux IGM par l'IGE pour un suivi rapproché des mesures d'amélioration de la gestion des deniers publics. Avec ce suivi rapproché, les gestionnaires sont contraints de faire un suivi des recommandations à leur niveau.

Tableau 47: Résumé notation P I-21 : Efficacité du système de vérification interne

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	C+	C+	C+	La note globale de cet indicateur n'a pas changé, mais une amélioration a été tout de même notée au niveau de la couverture de la vérification externe
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	C	C	B	La vérification interne est effective pour la plupart des entités de l'administration centrale (les ministères, les services déconcentrés et établissements publics sont vérifiés au moins une fois chaque année). Les vérifications de caisse interviennent deux fois dans l'année. Les normes utilisées sont conformes aux normes professionnelles Les IGE, IGF, IGAA, IGM et IGS contrôlent ensemble, des dépenses dont le montant atteint 75% du budget de l'État et les vérifications portent sur l'exactitude

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
				des états financiers, l'efficacité du contrôle interne, la régularité et la sincérité des états financiers, la sincérité des rapports de performance et le processus de passation des marchés publics. Selon les informations fournies par les services de contrôle interne, le temps de travail consacré aux aspects systémiques dépasse 50%.
(ii). Fréquence et diffusion des rapports.	B	B	C	Les rapports de vérification sont établis régulièrement. Les rapports des IGM et des IGS sont adressés à leurs ministres de tutelle, à l'IGF et à l'IGE. Ceux de l'IGF et de l'IGE accompagnés d'une synthèse des conclusions des rapports des IGS et IGM sont adressés au Président de la République, aux entités contrôlées et à la Chambre des Comptes, à la demande de celle-ci. Comparativement à 2007 et à 2012, on note une baisse qui résulte d'une divergence dans l'interprétation des critères de notation relativement à la transmission des rapports à l'Institut Supérieur de Contrôle. Tous les rapports de vérification n'étant pas systématiquement adressés à la Chambre des comptes, la note B ne peut pas être attribuée à cette composante.
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	C	C	C	Les gestionnaires établissent des plans d'actions pour corriger les insuffisances relevées sur la base des recommandations des auditeurs. De plus, des missions spécialement dédiées au contrôle de la mise en œuvre de toutes les recommandations sont en cours. Par des communications en conseil des ministres, le point de toutes les recommandations est fait périodiquement par l'IGF pour les suites à donner. En général, les vérifications commencent par le contrôle des mesures mises en place pour corriger les précédentes insuffisances.

3.3.3 Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

PI-22 : Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes.

(i). Régularité du rapprochement des comptes bancaires

État des lieux 2007: Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les quatre semaines suivant la fin du mois.

État des lieux de l'auto-évaluation de 2012 : Les rapprochements de tous les comptes bancaires et des comptes CCP gérés par le Trésor se font au moins mensuellement, généralement quatre semaines suivant la fin du mois.

Situation actuelle :

Les rapprochements des relevés bancaires de tous les comptes bancaires et des comptes courants postaux, avec les comptes financiers des différents comptables du Trésor, se font par le Receveur général des Finances, comptable principal de l'État, quotidiennement pour ce qui concerne la Banque Centrale, mensuellement avec

les banques commerciales. Liste des comptes du Trésor à la BCEAO faisant l'objet de réconciliation quotidiennement figure à l'annexe 7.

L'examen des états de rapprochements établis par le service de trésorerie montre que ces rapprochements sont réguliers. Les derniers datent du 25 mai 2014. Les états de rapprochement sont suivis normalement de notes d'accord signées exclusivement par le Trésor public. Les Receveurs départementaux des Finances établissent des états de rapprochements des comptes financiers, au moins une fois par mois (chaque semaine, pour les postes comptables importants). et les Receveurs percepteurs des communes effectuent des rapprochements de leur comptabilité avec leurs comptes courants postaux ou bancaires, au moins une fois par mois.

Des rapprochements mensuels se font entre les états de versement de fonds des Receveurs des administrations financières, comptables secondaires de l'État et les soldes de leurs comptes de liaison au Trésor et des notes d'accord sont établies et signées par les deux parties, suite à ces réconciliations. En général, le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait au moins tous les mois, généralement dans les 4 semaines suivant la fin du mois.

(ii). Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances

État des lieux 2007 : *Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, quelquefois moins.*

État des lieux 2012 : *Le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances se font tous les ans, avec plus de deux mois de retard, ou moins souvent.*

Situation actuelle :

Les balances consolidées des comptes de l'État de l'année 2012 et celle de 2013 (provisoire) font apparaître des montants de soldes importants au niveau de certains comptes d'attente ou d'imputation provisoire, de certains comptes de mouvement de fonds, d'opérations diverses et des comptes de liaison. Selon les normes comptables, ces comptes devraient être soldés à la fin de chaque exercice. Mais les ajustements ou régularisations de ces comptes n'interviennent pas vite. Des comptes à soldes anormaux importants identifiés à l'occasion de l'évaluation de 2007 sont partiellement apurés jusqu'en 2014. Une mission d'experts, internationaux et nationaux, a audité ces comptes et proposé des modalités de leur apurement, dans un rapport déposé en juin 2013 à la DGTCP. (cf. tableau ci-dessous).

L'exploitation des rapports de mission du FMI et de la GIZ, et le rapport d'audit des CIP financé par la DUE, révèlent de façon concordante que la balance générale des comptes affiche au niveau de certains comptes d'imputation définitive des soldes anormaux. Il s'agit des comptes ci-dessous :

401051 « bon de caisse ONACVG courant » ;
4019041 « créanciers bulletins SICOPE à vue (antérieur) » ;
4019051 « dépenses ONACVG antérieur » ;
4029041 « virements bulletins SICOPE (antérieur) »
4228 « Projet filière manioc » ;
442 « établissements publics nationaux »
4422 « ONACVG » ;
466302 taxes de voirie rétrocédée aux collectivités locales »

Les données de la balance générale des comptes du Trésor ne sont pas exhaustives.

En outre, il est noté que certaines opérations financières de l'État ne sont pas comptabilisées dans la base de données du logiciel « Aster ». Il s'agit :

- des opérations des projets et programmes sur financement extérieur ;
- de certaines opérations de la CAA ;
- des opérations de recettes effectuées par certains ministères ;
- des avances directes octroyées sur la caisse de la RGF ;

Autres cas à régulariser : le compte 5811 « mouvements de fonds chez les comptables centralisateurs » a un solde de 27 778 554 000 FCFA en suspens non réconcilié sur deux exercices (2010-2011). Ce compte 5811 n'a pas enregistré de mouvements depuis 2010 (32 889 964 000 FCFA). Il est passé d'un solde nul en 2007 ; ce qui est recommandé à un solde débiteur de 22778000000 FCFA, en 2011.

Le compte 5821 « Mouvements de fonds chez les comptables non centralisateurs » a un écart inexpliqué entre son solde de clôture 2010 et son solde d'ouverture 2011 20 340 346 000 FCFA

Le compte 476.1 et 475.1 : Montant total des avances payées aux reversés de la fonction publique déduites par le service de la solde non régularisées dans ces comptes pour 21 558 621 000 FCFA

Le compte 472.1 : CIP Comptables à l'intérieur du territoire : Solde de FCFA 1 060 000 000 en suspens depuis 2008

Compte 390.316.9 Écarts inexpliqués entre solde d'ouverture et de clôture (2009/2010 1 4082 096 000 CFA, balance définitive 2010/2011 et 29 045 000 000 FCFA)

Le compte 391 « Transferts entre comptables » est passé de 0 FCFA en 2008 à 163129 000, en 2010

Le compte 470.1 « dépenses payées sans ordonnancement. préalable à régulariser » est passé d'un solde de 236000000 FCFA en 2007 à un solde 1060 000 000 CFA en 2011

Le compte 476.1 « imputation provisoire de recettes chez les comptables non centralisateurs au Bénin » .est passé d'un solde 5 860 000 000 FCFA en 2007 à 35 259 289 562 FCFA en 2011.

Le compte 474 « Imputations provisoires de crédits délégués » est passé d'un solde de 36 48 000 CFA à 12 056 000000 CFA.

Source: Balance générale des comptes de l'État, rapports de mission et loi de règlement pour les gestions 2010 et 2011, 2012 et 2013.

Tableau 48: Résumé notation PI- 22 : Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes.

Indicateur (M2)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-22 Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochements des comptes	C	C	C	Entre 2007 et 2014, la situation n'a pas évolué.
(i) Régularité du rapprochement bancaire	B	B	B	L'examen des états de rapprochements établis montre que les rapprochements sont faits quotidiennement avec la BCEAO et mensuellement pour les autres banques. Il en est de même pour les comptes courants postaux. Les rapprochements de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor sont effectués en général dans les quatre semaines suivant la fin du mois.
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	D	D	D	Les balances consolidées des comptes du Trésor de 2012 et de 2013 font apparaître des soldes importants au niveau de certains comptes d'attente et d'avance. Les ajustements de ces comptes interviennent avec plusieurs mois, voire plusieurs années de retard.

PI-23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

État des lieux 2007 : Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des trois dernières années.

État des lieux 2012 : Il n'existe aucun système de collecte de données pouvant renseigner sur les délais et conditions de mise à disposition des ressources en espèce et en nature aux unités primaires de base.

Situation actuelle :

Au Ministère des Enseignements Maternel et Primaire (MEMP), les ressources qui sont prévues pour être versées et gérées directement par les écoles primaires proviennent des subventions accordées en compensation des mesures de gratuité de la scolarité prises par le Gouvernement, des appuis apportés pour l'acquisition de matériels pédagogiques et des cantines scolaires. En 2011, en vue de l'amélioration de la gestion de ces ressources, des comptables gestionnaires dépendant du DRFM ont été mis en place auprès des écoles. Le compte rendu de l'exécution de ces ressources devrait être fait à l'occasion des revues trimestrielles et de l'élaboration des rapports de performance. Toutefois, la présentation actuelle des rapports de revue trimestrielle et des rapports annuels de performance ne permettent pas d'avoir les informations relatives aux ressources effectivement perçues et utilisées par les écoles primaires. En vue de suivre l'utilisation des ressources mises à la disposition des écoles, l'Observatoire pour le Changement Social (OCS) a mis en place depuis 2010 un outil dénommé SILP (Suivi d'Impact Local Participatif) qui est géré par la DPP du MEMP et actuellement en cours d'expérimentation au niveau de 105 écoles. Les services du MEMP n'organisent pas encore la collecte exhaustive des données sur les ressources mises à la disposition des écoles primaires et n'établissent pas un rapport consolidé sur ces données.

S'agissant du secteur de la santé, les ressources mises à la disposition des centres de santé de base proviennent des crédits délégués et des transferts qui sont alloués aux communes et destinés aux centres de santé. Les crédits sont délégués aux bureaux de zone, mais ne sont pas ventilés dans le budget par centre de santé. Les parts revenant à chaque centre de santé sont indiquées au verso des fiches de délégation de crédit. Les transferts alloués aux centres de santé via les communes sont destinés au paiement des primes du personnel du centre et à l'achat d'équipement. Les données relatives à l'exécution des crédits délégués et des transferts sont produites mensuellement par les bureaux de zone et sont rapportées dans les rapports de revue trimestrielle, les rapports annuels de performance et l'annuaire des statistiques sanitaires. Mais la présentation des données dans ces documents ne permet pas d'avoir connaissance des ressources effectivement perçues et utilisées par les centres de santé de base. En dehors de ces rapports et annuaires, le Ministère de la Santé n'élabore pas un état des ressources mises à la disposition des centres de santé et n'a pas non plus organisé, au cours des trois dernières années, une collecte exhaustive des ressources mises à la disposition de ces unités de prestation de services primaires de santé.

Tableau 49: Résumé notation PI-23 : Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-23 Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	C	D	La situation n'a pas évolué par rapport à 2007, mais s'est dégradée par rapport à 2012. La note de 2012 était justifiée par l'organisation d'enquêtes spéciales pour la collecte de ces données.
(i) Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de service de première ligne par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités.	D	C	D	Les systèmes budgétaires, comptables et de reporting ne permettent pas d'avoir des informations sur les ressources reçues par les centres de santé et les écoles primaires. Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les centres de santé de base et les écoles primaires n'a été organisée au cours des 3 dernières années. Des mécanismes de collecte et de centralisation de ces données sont conçus et sont en cours d'expérimentation au MEMP en ce qui concerne les écoles primaires. Par rapport à 2007, la situation ne s'est pas améliorée. Mais en 2012, cet indicateur avait été noté C en raison des enquêtes spéciales qui avaient été organisées pour la collecte de ces données.

PI-24 : Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

(i). Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires.

État des lieux 2007 : Les états d'exécution budgétaire produits comparent les réalisations aux prévisions suivant les principales classifications budgétaires. Les dépenses sont rapportées aux phases d'engagement et d'ordonnancement. Les informations relatives aux paiements ne sont pas rapportées.

État des lieux 2012 : La classification des données permet une comparaison avec le budget, mais seulement au niveau de certains agrégats. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement.

Situation actuelle

Le Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP) permet de suivre l'exécution des dépenses du budget général de l'État. À partir des états du SIGFIP et des données fournies par les régies financières (DGID, DGDDI et DGTCP), la Direction Générale du Budget produit trimestriellement un rapport sur l'exécution du budget général de l'État. Les rapports trimestriels d'exécution budgétaire sont présentés en ce qui concerne les recettes, par grandes natures et par régie financière et pour ce qui est des dépenses, suivant les grandes natures et par ministère et institution. Ils retracent pour les recettes, les prévisions et les réalisations, et pour les dépenses, les engagements, les ordonnancements et les titres admis en paiement. Des rapports d'exécution physique des projets existent également. Toutefois, les paiements effectifs (décaissements réels et non paiements juridiques) ne sont pas rapportés.

(ii). Émission dans les délais des rapports

État des lieux 2007 : Des rapports d'exécution budgétaire sont préparés tous les trimestres. Des tableaux des opérations financières de l'État sont produits mensuellement et trimestriellement dans les huit semaines suivant la fin du trimestre.

État des lieux 2012 : Les différents rapports sont élaborés par les services du ministère de l'économie et des finances tous les trimestres et émis six semaines suivant la fin du trimestre.

Situation actuelle :

Le tableau ci-dessous présente les délais de production des quatre rapports d'exécution du budget général de l'État gestion 2013.

Rapports	Date d'émission	Délais d'émission
Rapport d'exécution du BGE au 31 mars 2013	Le 04 juin 2013	9 semaines et 02 jours
Rapport d'exécution du BGE au 30 juin 2013	Le 19 août 2013	7 semaines et 1 jour
Rapport d'exécution du BGE au 30 septembre 2013	Le 29 novembre 2013	8 semaines et 4 jours
Rapport d'exécution du BGE au 31 décembre 2013	Non disponible	Non déterminé

Source : Établi à partir des rapports d'exécution budgétaire reçus de la DGB.

Il ressort de ce tableau que le rapport du deuxième trimestre 2013 qui a été émis en quelque sept (7) semaines suivant la fin du trimestre et les rapports d'exécution budgétaire des premier et troisième trimestres ont été produits plus de huit (8) semaines après la fin du trimestre, soit respectivement le 4 juin 2013 et le 29 novembre 2013. La date précise d'émission du rapport du dernier trimestre n'ayant pas été obtenue, le délai de son établissement n'a pas pu être déterminé.

(iii). Qualité de l'information

État des lieux 2007 : Les données de SIGFIP ne sont pas exhaustives et fiables. Les problèmes relatifs à l'exactitude de ces données ne sont pas soulignés dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité primaire.

État des lieux 2012 : La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données et ne sont pas toujours soulignées dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause leur utilité.

Situation actuelle :

Les rapports d'exécution budgétaire sont établis à partir du SIGFIP. Mais certaines opérations budgétaires ne sont pas traitées dans le système ou ne le sont que partiellement, ce qui affecte l'exhaustivité et l'exactitude des données retracées dans les rapports sur l'exécution du BGE. Il s'agit notamment :

- Des opérations financées sur emprunts qui ne sont au mieux prises en compte dans SIGFIP qu'à la phase d'engagement, les ordonnancements et les paiements se faisant en dehors de la chaîne de dépense ;
- Des opérations financées sur des dons qui ne sont pas prises en compte intégralement dans le système ;
- Des dépenses effectuées par des ordres de paiement du Trésor qui ne sont pas retracées ex-post de manière systématique dans le système ;
- Des décaissements effectués par ordre de paiement émis par la DGB et par décision de mandatement qui sont traités dans le système comme des dépenses définitives et dont les montants ne sont pas ajustés à leur niveau réel du fait du retard important qu'accuse leur régularisation ;
- Des dépenses payées sans ordonnancement préalable (salaires) dont la régularisation intégrale dans SIGFIP n'intervient qu'à la clôture de l'exercice ;
- Des données relatives aux paiements qui ne remontent pas toutes dans le système.

Les informations contenues dans les rapports d'exécution budgétaire ne sont donc pas exhaustives et fiables. Les insuffisances liées à la qualité de ces informations ne sont pas soulignées dans les rapports. Toutefois, le MEF s'en sert comme outil de suivi de la gestion budgétaire.

Tableau 50: Résumé notation PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-24 Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C	C+	D+	La note globale de cet indicateur s'est détériorée du fait de la baisse de la note de la composante (ii) relative aux délais d'émission des rapports. Mais en réalité, par rapport à 2007 la situation ne s'est pas dégradée. Le changement de la note résulte d'une divergence dans l'analyse et de l'application de la méthodologie du cadre PEFA par les deux missions. La note de 2007 aurait dû être D. En outre, les délais d'émission des rapports est passé de 6 semaines en 2012 à plus de 8 semaines en 2014.
(i) Portée des rapports en terme de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	C	B	C	Les rapports trimestriels d'exécution budgétaire sont présentés par grandes natures de recettes et de dépenses, et par administration. Ils couvrent en ce qui concerne les recettes les prévisions et les réalisations, et pour les dépenses, les engagements, les ordonnancements et les titres admis en paiement. Les paiements effectifs ne sont pas rapportés. Par rapport à 2007, la situation n'a pas changé. Par contre, comparativement à 2012, la note de cette composante a baissé de B à C. Les évaluateurs de 2012 ont indiqué que les rapports d'exécution budgétaire couvraient aussi les dépenses payées, ce que la présente mission n'a pas constaté.
(ii) Émissions dans les délais des rapports	C	B	D	Sauf pour le rapport du deuxième trimestre qui a été émis 7 semaines environ suivant la fin du trimestre, les rapports des premier et troisième trimestres ont été émis plus de 8 semaines après la fin du trimestre. Par rapport à 2007, la situation n'a pas réellement changé car le rapport de 2007 indique clairement que les TOFE trimestriels (tenant lieu de rapports d'exécution budgétaire) sont produits plus de 8 semaines après la fin du trimestre, mais a attribué la note C. La baisse de la note de C à D est donc due à une divergence dans l'analyse et dans l'application de la méthodologie du cadre PEFA par les deux missions. De 2012 à 2014, les délais d'émission des rapports budgétaires sont passés de six semaines à plus de huit semaines, ce qui justifie la dégradation de la note de B à D.
(iii) Qualité de l'information	C	C	C	Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données et ne sont pas toujours soulignées dans les rapports, mais cette lacune ne remet pas en cause l'utilité des rapports en tant qu'outil de suivi de la gestion budgétaire.

PI -25 : Qualité et respect des délais des états financiers annuels

(i) État complet des états financiers

État des lieux 2007 : Le compte de gestion est préparé par les services de la DGTCP. Les services comptables utilisent en parallèle des systèmes informatisés ASTER et MAKTOSS qui comportent des insuffisances. Les comptes produits comportent des erreurs et omissions, mais les omissions ne sont pas significatives.

État des lieux 2012 : Le compte de gestion de l'État est préparé chaque année par les services de la DGTCP. Les services comptables utilisent en parallèle deux logiciels (MATKOSS et ASTER) qui comportent des insuffisances. Les comptes produits présentent des erreurs relevées par la Chambre des comptes.

Situation actuelle :

Pour être complets, les états financiers doivent donner des informations détaillées sur l'ensemble des ministères et institutions et des autres unités déconcentrées et établir une situation consolidée.

Le Gouvernement prépare chaque année un état financier consolidé de l'administration centrale qui comprend, à quelques exceptions près, des informations complètes sur les recettes, les dépenses et l'actif/passif. Il s'agit, en particulier, du compte de gestion accompagné des autres états financiers qui comprennent le projet de loi de règlement, le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF), le Compte Administratif (état d'exécution du budget) et les bordereaux sommaires de développement des recettes et des dépenses. Ces situations concernent tous les ministères, les institutions et les préfectures. Elles intègrent les opérations synthétisées du FNRB, du Fonds Routier et de la CAA. Ces états sont complets selon les normes INTOSAI et conformément au cadre PEFA. Le CGAF est accompagné d'un bilan décrivant l'actif financier et le passif de l'État. La Chambre des comptes a affirmé au cours des entretiens que les états financiers envoyés par l'Exécutif sont complets et lui permettent d'exercer son contrôle juridictionnel et de produire une déclaration de conformité sur ces états, notamment sur le projet de loi de règlement. Toutefois, les informations contenues dans la loi de règlement ne comportent pas tous les actifs financiers et monétaires de l'État.

(ii). Soumission dans les délais des états financiers

État des lieux 2007 : Les états annuels sont préparés, ils ne sont généralement pas soumis pour vérification externe dans les 15 mois suivant la fin de l'exercice. Plusieurs années sont encore nécessaires pour la production des comptes de gestion en raison des retards dans l'enregistrement des opérations comptables dans les systèmes d'information.

État des lieux 2012 : Les états financiers des exercices 2008, 2009 et 2010 ont été soumis à la vérification externe de la Chambre des comptes respectivement 17 mois, 16 mois et 10 mois après la clôture de l'exercice budgétaire.

Situation actuelle :

Les états financiers sont réunis dans le CGAF. Le compte de gestion de 2012 a été envoyé à la Chambre des Comptes, le 25 juin 2013. Toutefois, pour que ce compte de gestion soit vérifié selon les normes professionnelles de la Chambre des Comptes (CDC), il faut qu'il soit accompagné du CGAF et des autres états comptables. Ces derniers ont été transmis à la CDC, le 24 janvier 2014, soit un peu moins de 13 mois après la clôture de l'exercice budgétaire.

Les états financiers complets et consolidés de la gestion 2012 ont donc été soumis à la vérification externe dans les 15 mois qui suivent la fin de l'exercice.

(iii). Les normes comptables utilisées

État des lieux 2007 : La comptabilité de l'État est tenue selon l'arrêté n°2000/1430 de décembre 2000. Il est conforme à la Directive de l'UEMOA. Les états sont présentés selon le même format d'une année à l'autre et comportent des renseignements sur les normes comptables.

Etat des lieux 2012 : Le Plan Comptable Général de l'État est mis en application par l'arrêté n°2000/1430 de décembre 2000. Le PCE en vigueur s'inspire assez largement du système comptable Ouest Africain (SYSCOA), adopté le 20 décembre 1996 par le Conseil des ministres de l'UEMOA, et applicable dans les États membres depuis le 1^{er} janvier 1998. Les normes comptables sont donc conformes aux normes régionales et sont en harmonie avec la nomenclature budgétaire

Situation actuelle :

Le Plan Comptable Général de l'État en vigueur est celui qui a internalisé la directive UEMOA de 1998. Il est mis en application par l'arrêté n°2000/1430 de décembre 2000. Il s'inspire assez du système comptable Ouest Africain. Les normes comptables sont donc conformes aux normes régionales et presque équivalentes à celles d'IPSAS. Les principes de continuité de l'exploitation, de spécialisation des exercices, de prudence, de permanence des méthodes, etc. sont mentionnés dans le tome 2 du nouveau plan comptable de l'État. La nomenclature des comptes est en harmonie avec la nomenclature budgétaire; ce qui facilite le suivi de l'exécution budgétaire. Toutefois, c'est dans l'application que les règles d'arrêt des comptes, de fonctionnement de ceux-ci selon les principes édictés, ne sont pas respectées.

Tableau 51 : Résumé notation PI -25 : Qualité et respect des délais des états financiers annuels

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	C	C+	De 2007 à 2014, la qualité et le respect des délais de production des états financiers se sont améliorés.
(i) État complet des états financiers	C	C	B	Des états financiers comprenant le projet de loi de règlement, le Compte Général de l'Administration des Finances (CGAF), le Compte Administratif (état d'exécution du budget) et les bordereaux sommaires de développement des recettes et des dépenses sont produits et concernent tous les ministères, les institutions et les préfectures. Le CGAF est accompagné d'un bilan décrivant l'actif et le passif de l'État. Toutefois, les informations contenues dans la loi de règlement ne comportent pas tous les actifs financiers et monétaires de l'État. De 2007 à 2014, la consistance des états financiers produits s'est améliorée.
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	D	D	C	Le compte de gestion de 2012 a été envoyé à la Chambre des comptes, accompagné du compte administratif, dans les délais légaux : 25 juin 2013, toutefois, les états financiers complets de 2012 ont été soumis à la Chambre des comptes un peu moins de 13 mois après la clôture de l'exercice budgétaire. De 2007 à 2014, les délais de soumission des états financiers se sont améliorés en passant de plus de 15 mois à moins de 15 mois suivant la fin de l'exercice. C'est ce qui justifie l'amélioration de la note.
(iii) Les normes comptables utilisées	C	C	B	Les normes comptables sont conformes aux normes régionales et la classification comptable est en harmonie avec la nomenclature budgétaire, ce qui facilite le suivi de l'exécution budgétaire. Par rapport à 2007 et à 2012, la note de cette composante s'est améliorée, passant de C à B. Mais cette amélioration ne traduit pas une réelle évolution de l'application des normes. Elle résulte plutôt d'une divergence dans l'analyse faite par les différentes missions.

3.3.4 Surveillance et vérifications externes

PI-26 : Étendue, nature et suivi de la vérification externe

(i). Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes).

État des lieux en 2007. La Chambre des comptes exerce des missions étendues en matière de contrôle de tous les comptables publics et de tous les ordonnateurs. La Chambre des comptes procède à l'examen des comptes de l'Administration centrale et des collectivités territoriales. Elle ne réalise pas sa mission de contrôle juridictionnel et vérifie rarement les établissements publics et les institutions de la République.

État des lieux 2012 : La Chambre des Comptes a un mandat large qui couvre tous les aspects de la gestion. Elle exerce la vérification financière en respectant les normes d'audit. Cette vérification porte sur l'exactitude des états financiers, aussi bien de l'État que des autres organismes publics. Les contrôles de la Chambre sont, en réalité, limités à des entités de l'Administration représentant moins de 50% des crédits totaux alloués. Les établissements publics sont également peu contrôlés.

Situation actuelle :

La situation par rapport à la vérification externe est meilleure à celles de 2007 et de 2012. Les dépenses des entités de l'administration centrale vérifiées par la Chambre des comptes qui concernent principalement l'intégralité des opérations de la loi de finances de l'année, représentent 70% du total des dépenses. Les budgets des établissements publics et offices et agences non vérifiées pourraient être estimés à moins de 30% du Budget total. La vérification de la CDC ne couvre pas tous les agents comptables des établissements publics administratifs et ne concerne pas les dépenses effectuées sur des fonds extrabudgétaires compte tenu des moyens humains et matériels limités de la CDC.

Les vérifications de la CDC sont effectuées conformément aux normes professionnelles INTOSAI. La vérification externe de la CDC respecte les normes INTOSAI, elle met l'accent sur les aspects structurels et systémiques. La Chambre des comptes réalise également des audits de performance (tels que l'analyse de l'efficacité des dépenses) l'exploitation de son analyse du rapport de performance du ministère de la Santé de 2012, par exemple, révèle que l'audit de la CDC est pertinent et efficace.

(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement.

État des lieux en 2007: 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 concernait l'exercice 2000.

État des lieux 2012 : Le rapport sur l'exécution de la loi de finances élaboré par la Chambre des comptes qui accompagne le projet de loi de règlement est déposé à l'Assemblée nationale plus de 12 mois après la réception des comptes par la CDC

Situation actuelle :

Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des douze mois suivant la fin de la période sous revue. Les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au-delà des 12 mois suivant leur réception par la CDC. Le projet de loi de règlement accompagné des états financiers de 2010, a été envoyé à la CDC le 23/12/2011 par le Trésor public et le Gouvernement l'a fait suivre à l'Assemblée nationale, après la vérification de la CDC, le 22/08/2013, soit, 20 mois, après la réception par la Chambre des Comptes. Les états financiers de 2011 ont été envoyés à la CDC le 15 octobre 2012 et sont encore à la CDC pour examen jusqu'au 30 juin 2014 (voir Parquet). Au total, les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà de 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe

(iii). Preuve de suivi des recommandations formulées par les vérificateurs

État des lieux en 2007 : Les rapports de vérification de la Chambre soulignent le fait que les recommandations ne sont pas suivies d'effet.

État des lieux en 2012 : La Chambre des comptes ne dispose pas de service de suivi pour fournir les preuves de suivi des recommandations. Toutefois, à l'occasion des contrôles ultérieurs, elle s'assure du niveau de mise en œuvre de ses recommandations antérieures.

Situation actuelle :

La situation a évolué par rapport à 2007. A l'occasion des contrôles ultérieurs, la CDC s'assure du niveau de mise en œuvre de ses recommandations antérieures.

Le RGF et les autres comptables publics principaux répondent toujours, de façon formelle, à toutes les observations de la Chambre des Comptes, sauf qu'ils ne le font pas dans les délais appropriés. Une réponse formelle est donnée à toutes les observations de la CDC, quoiqu'avec un certain retard ou de manière peu détaillée.

Tableau 52: Résumé notation PI -26 : Étendue, nature et suivi de la vérification externe

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe	D	D	D+	L'amélioration de la note de cet indicateur résulte principalement de l'élargissement du champ des vérifications effectuées par la Chambre des Comptes et des actions accomplies dans le cadre du suivi des recommandations formulées par la Chambre des comptes.
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	D	C	La vérification de la Chambre des comptes ne couvre pas tous les comptables publics ni tous les établissements publics administratifs ; sa vérification ne concerne également pas les fonds extrabudgétaires. Les dépenses des entités de l'administration centrale vérifiées, principalement, l'intégralité des opérations de la loi de finances de l'année représentent 70% du total des dépenses. La vérification externe de la CDC respecte les normes INTO-SAI ; elle met l'accent sur l'analyse des aspects structurels et systémiques. La Chambre des comptes réalise également des audits de performance. L'amélioration de la note résulte de l'élargissement de l'étendue de la vérification effectuée par la CDC qui est passée de 50% en 2007 et 2012 à 70% du total des dépenses en 2014.
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	D	D	D	Les états financiers de 2011 ont été envoyés à la CDC le 15 octobre 2012 et y sont encore en cours d'examen jusqu'au 30 juin 2014. Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà de 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe.
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	D	D	C	La Chambre des comptes ne dispose pas de service de suivi pour fournir les preuves de suivi des recommandations. Toutefois, à l'occasion des contrôles ultérieurs, elle s'assure du niveau de mise en œuvre de ses recommandations antérieures. En outre, une réponse formelle est donnée à toutes les observations de la CDC, quoiqu'avec un certain retard ou de manière peu détaillée. Par rapport à 2007 et 2012, la situation s'est améliorée car la mission a noté qu'une réponse formelle est donnée à toutes les observations de la CDC.

PI-27 : Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

(i). Portée de l'examen par le parlement.

État des lieux en 2007 : Le contrôle parlementaire porte sur des questions relatives au cadre macroéconomique et aux choix des priorités proposées. Le Parlement ne dispose pas de toutes les informations lui permettant d'analyser les politiques budgétaires et les agrégats macroéconomiques et financiers pour les années à venir ainsi que les estimations détaillées des dépenses et des recettes.

État des lieux 2012 : Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires, le cadre budgétaire et les priorités à moyen terme ainsi que les détails des dépenses et des recettes.

Situation actuelle :

Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires, le cadre budgétaire et les priorités à moyen terme ainsi que les détails des dépenses et des recettes. Le projet de loi de finances est toujours accompagné des budgets programmes, de la note de conjoncture économique qui contient également le cadre macroéconomique, et du cadrage budgétaire. Les parlementaires étudient les projets de loi avec beaucoup de rigueur, conformément aux procédures fixées par la Constitution et par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale, notamment en son chapitre VI du titre II, articles 94 à 97. Le Parlement reçoit tous les budgets programmes des ministères établis sur la base des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) issus des stratégies sectorielles. Elle dispose d'assistants techniques au niveau de la CAPAN qui examinent dans le détail tous les projets de loi de finances qui sont transmis à l'AN avant leur examen par la commission des finances et des échanges. Ensuite la commission des finances et des échanges assistée par la commission du plan, de l'équipement et de la production examinent chaque article du projet, posent des questions au ministre en charge des finances et au ministre sectoriel concerné et un rapporteur spécial est désigné à chaque fois.

(ii). Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.

État des lieux en 2007 : Des procédures simples existent pour l'examen de la loi de finances par le parlement et sont respectées.

État des lieux 2012 : Le projet de loi de finances est examiné suivant les procédures définies par le règlement intérieur de l'Assemblée nationale et est respecté.

Situation actuelle :

Les procédures parlementaires pour l'examen du Budget sont bien établies dans le règlement intérieur de l'Assemblée nationale et sont strictement respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes. L'examen du projet de loi de finances est du ressort de la Commission des finances et des échanges qui est aidée dans l'exécution de cette tâche par la Commission du plan, de l'équipement et de la production. L'Assemblée nationale dispose de cellules telles que la CAPAN constituée d'experts spécialisés en finances publiques qui procèdent à une analyse approfondie du projet de loi de finances préalablement à son examen par les deux commissions. L'examen du projet de loi de finances donne lieu à l'audition du MEF sur la présentation générale des grandes orientations budgétaires et de tous les ministres et présidents d'institution sur leurs budgets respectifs. Les organisations de la société civile et du secteur privé sont également associées à certaines étapes des travaux d'examen du projet de loi de finances.

Au total, les procédures d'examen des projets de loi de finances sont bien établies par le Règlement intérieur de l'Assemblée nationale et respectées. Ces procédures comprennent l'intervention de comités d'experts spécialisés en gestion des finances publiques, des travaux en commission, des auditions des membres du gouvernement et des travaux en plénière.

(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.

État des lieux en 2007 : Le parlement dispose à peine de deux mois pour examiner les projets de budget. Il estime que ce délai est insuffisant.

État des lieux 2012 : Le parlement dispose d'au moins deux mois pour l'examen et le vote du projet de loi de finances.

Situation actuelle :

Le parlement dispose d'au moins deux mois pour examiner les projets de budget. Celui-ci est transmis à l'Assemblée nationale mi-octobre et voté au plus tard le 31 décembre. Le délai imparti est deux mois et demi.

(iv) les règles régissant les modifications apportées au Budget en cours d'exercice sans une approbation ex ante par le Parlement

État des lieux en 2007 : Les règles portant sur les modifications du Budget ne sont pas toujours observées ou bien elles autorisent des réallocations administratives très importantes, à travers les fonds de concours et les dépenses sur crédits provisionnels. Les lois de finances intègrent dans ces derniers les salaires dont l'exécution est souvent en dépassement des autorisations initiales.

État des lieux 2012 : La loi organique relative aux lois de finances définit clairement les règles de modification des autorisations budgétaires en cours d'exercice par l'Exécutif, qui sont généralement respectées, mais ces modifications concernent des réallocations administratives très importantes

Situation actuelle :

Les modifications pouvant être apportées au budget en cours d'exercice par voie réglementaire sont régies par les dispositions des articles 55 à 57 de la loi organique N°86-021 du 26 septembre 1986 relative aux lois de finances. Elles peuvent résulter des virements de crédits, des transferts de crédits, des reports de crédits, des décrets d'avance et des arrêtés portant ouverture des fonds de concours. La nouvelle LOLF N°2013-14 du 27 Septembre 2013 a prévu également, en ses articles 24 à 27, des dispositions visant à faciliter des mouvements de crédits entre programmes. Elle a réglementé l'utilisation de ce mécanisme, qui vise, en cas de nécessité, à recourir aux transferts et virements. Les premiers modifient la répartition des crédits budgétaires entre programmes de ministères distincts. Ils sont autorisés par décret pris en conseil des ministres, sur rapport conjoint du MEF et des ministres concernés, tandis que les seconds modifient la répartition des crédits budgétaires entre les programmes d'un même ministère. Ils sont pris par arrêté signé du MEF et du ministre concerné. Le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser 10% des crédits votés de ce programme. A l'exception des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles, aucun transfert ni virement ne peut être opéré d'une dotation vers un programme.

Il existe donc des règles légales claires qui permettent à l'Exécutif de modifier le budget en cours d'exercice, et ce dans des limites bien définies. Lorsque les modifications sont substantielles, l'Exécutif a recours à la Loi de finances rectificative. Les règles relatives aux virements et aux transferts sont généralement respectées et les montants concernés sont insignifiants : 8400 millions CFA en 2012, sur un budget de 800 milliards hors dette, soit 1% des dépenses totales. En outre, au titre de la gestion 2012, le MEF a, par arrêtés, procédé à des reports de crédits de la gestion 2011 pour un montant total de 18,409 milliards, et à l'intégration des fonds de concours pour un montant total de 64,529 milliards. Ces modifications budgétaires ont entraîné une augmentation des dotations initiales de 82,938 milliards, soit 8,2%. Elles sont mises en relief dans une colonne du tableau d'exécution budgétaire du projet de loi de règlement (PLR).

Les modifications budgétaires effectuées en cours d'année par voie réglementaire sont donc assez significatives et entraînent une augmentation des dotations budgétaires.

Tableau 53: Résumé notation PI -27 : Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport 2007 et 2012
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	C+	C+	Globalement, la note de cet indicateur n'a pas changé par rapport à 2007 et à 2012. Toutefois, la portée du contrôle parlementaire et le temps imparti pour l'examen de la loi de finances initiale se sont améliorés.
(i) Portée de l'examen par le parlement.	B	A	A	Le contrôle parlementaire porte sur les politiques budgétaires, le cadre budgétaire et les priorités à moyen terme ainsi que les détails des dépenses et des recettes. Par rapport à 2007 et 2012, la portée de l'examen du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale s'est améliorée.
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées.	B	A	A	Les procédures parlementaires pour l'examen du budget sont bien établies et respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes, telles que des comités spécialisés d'examen et des procédures de négociation. Par rapport à 2007, il est constaté une amélioration traduite par le passage de la note de B à A. Mais en fait, les procédures n'ont pas changé, les deux missions ont apprécié différemment la situation.
(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	B	A	Les dispositions légales et réglementaires accordent au Parlement un délai d'au moins deux mois. Le projet de loi de finances de 2013 ayant été transmis à l'Assemblée nationale à la mi-octobre 2012, les parlementaires ont disposé de deux mois et demi environ pour son examen. Comparativement à 2007, la situation s'est améliorée du fait du temps imparti à l'Assemblée nationale qui est passé de moins de deux mois à plus de deux mois.
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex ante par le parlement.	C	C	C	Il existe des règles légales claires qui permettent à l'Exécutif de modifier le budget en cours d'exercice, et ce dans des limites bien définies. Lorsque les modifications sont substantielles, l'Exécutif a recours à la Loi de finances rectificative. Les règles relatives aux virements et aux transferts sont généralement respectées et les montants concernés sont insignifiants : 8400 millions CFA en 2012, sur un budget de 800 milliards hors dette, soit 1% des dépenses totales. En outre, au titre de la gestion 2012, le MEF a, par arrêtés, procédé à des reports de crédits de la gestion 2011 pour un montant total de 18,409 milliards, et à l'intégration des fonds de concours pour un montant total de 64,529 milliards. Ces modifications budgétaires ont entraîné une augmentation des dotations initiales de 82,938 milliards, soit 8,2%. Les modifications budgétaires effectuées en cours d'année par voie réglementaire sont donc assez significatives et entraînent une augmentation des dotations budgétaires initiales.

PI-28, Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

(i). Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le pouvoir législatif (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années) ;

État de lieux 2007 : Les délais d'examen par l'Assemblée nationale des trois derniers projets de loi de règlement (98 à 2000) ont été supérieurs à 12 mois.

État de lieux 2012 : Le cadre juridique actuel ne fixe aucun délai à l'Assemblée nationale pour achever l'examen des rapports de vérification qui lui sont soumis. Toutefois, selon les normes internationales, l'examen des rapports de vérification est généralement achevé par le parlement dans les trois mois suivant la réception des rapports. En conséquence, l'examen des rapports de vérification par le parlement ne se fait pas.

Situation actuelle :

L'article 66 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances n° 2013-14 du 27 septembre 2013 en vigueur précise que le projet de loi de règlement est déposé au Parlement au plus tard, le premier jour de l'ouverture de la session budgétaire qui suit l'année d'exécution du Budget. L'Assemblée nationale débat dudit projet en vue de son adoption au cours de la première session qui suit son dépôt. L'examen des rapports de vérification de la CDC par rapport à la loi de règlement prend généralement plus de 12 mois à l'Assemblée nationale. Par exemple, le projet de loi de règlement de 2009 a été transmis à l'AN le 31 décembre 2012 et celui de l'année 2010, le 22/08/2013 ; mais aucune de ses lois n'a encore été votée en juin 2014.

ii). Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.

État de lieux 2007 : Les membres de la commission des finances et des échanges de l'AN reconnaissent des insuffisances et de l'inexpérience pour l'examen des lois de règlement et aussi pour l'organisation d'auditions.

État de lieux 2012 : Le parlement n'étant pas systématiquement destinataire des rapports de vérification de la Chambre des comptes, elle ne conduit aucune audition sur cette base. Conformément à l'article 113 de la Constitution, l'Assemblée nationale exerce son pouvoir de contrôle sur l'action du gouvernement par l'interpellation, la question écrite, la question orale avec ou sans débat, la commission parlementaire d'enquête.

Situation actuelle :

Les seuls rapports de vérification externe qui sont transmis systématiquement au Parlement sont ceux portant sur l'exécution des lois de finances qui accompagnent le projet de loi de règlement. A l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement, l'Assemblée nationale organise l'audition du ministre en charge des Finances et de ses services. A la demande expresse de l'Assemblée nationale, la Chambre des comptes participe à ces auditions en vue d'éclairer le parlement sur ses constatations et conclusions. Ces auditions sont assez approfondies et ne concernent que les responsables du ministère en charge des Finances.

(iii). Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'Exécutif.

État de lieux 2007 : L'Assemblée nationale n'engage, de manière formelle, aucune action visant l'exécution ou le suivi de l'exécution des recommandations formulées par la Chambre des comptes.

État de lieux 2012 : L'Assemblée nationale formule des recommandations à l'occasion des votes des lois de règlement et à l'occasion de ses commissions d'enquête parlementaires. Mais l'Exécutif y donne rarement suite.

Situation actuelle :

Des mesures sont recommandées à l'exécutif et des preuves existent que l'exécutif met en œuvre certaines d'entre elles. Le rapport d'audition du MEF établi par un rapporteur spécial à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement et le compte rendu de réunion de débriefing élaboré par le Trésor public à la suite du vote

de la loi de règlement mettent en évidence les suites données par l'Exécutif aux recommandations formulées par l'Assemblée nationale.

Tableau 54 : Résumé notation PI -28 : Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
P-28 Examen des rapports de vérification externe pour le pouvoir législatif	D	D	D+	L'amélioration de la note de cet indicateur de D à D+ entre 2007 et 2014 résulte des composantes (ii) et (iii) dont les notes sont passées respectivement de D à C et de D à B. L'Assemblée nationale organise des auditions approfondies à l'occasion du vote de la loi de règlement et donne suite à certaines recommandations qui lui sont formulées.
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le pouvoir législatif	D	D	D	L'examen des rapports de vérification de la CDC par rapport à la loi de règlement se fait généralement en plus de 12 mois par l'Assemblée nationale. Par exemple, le projet de loi de règlement de 2009 a été transmis à l'AN le 31 décembre 2012 et celui de 2010, le 22/08/2013 ; mais aucune de ses lois n'a encore été votée en juin 2014 au moment de l'évaluation.
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.	D	D	C	Des auditions approfondies sur les principales conclusions du rapport de vérification externe ont lieu à l'occasion du vote de la loi de règlement. Ces auditions approfondies sur les principales conclusions se tiennent de manière systématique avec le MEF accompagné des principaux responsables du Trésor public. Contrairement à 2007 et 2012, la mission a été informée que l'Assemblée nationale organise des auditions approfondies à l'occasion du vote de la loi de règlement. C'est ce qui justifie l'amélioration de la note de D à C.
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.	D	D	B	Des mesures sont recommandées à l'exécutif et des preuves existent que l'exécutif met en œuvre certaines d'entre elles. Contrairement aux évaluateurs de 2007 et 2012, la présente mission a obtenu la preuve que certaines recommandations formulées par l'Assemblée nationale à l'endroit de l'Exécutif sont mises en œuvre.

3.4 Pratique des bailleurs de fonds

D-1 : Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

(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.

État des lieux 2007 : Dans la majorité des cas, les aides budgétaires des PTF n'étaient connues qu'après le dépôt du projet de budget à l'Assemblée, parfois après le début de l'exercice budgétaire.

État des lieux 2012 : La direction générale du budget avait indiqué que les PTF communiquaient au gouvernement les prévisions sur le financement extérieur plus de six semaines avant le dépôt du projet de loi finances à l'Assemblée nationale.

Situation actuelle

Depuis décembre 2007, les PTF qui fournissent un appui budgétaire au Bénin (Allemagne, Banque mondiale, Banque Africaine de Développement, Belgique, Danemark, Délégation de l'Union Européenne, France, Pays-Bas et Suisse) ont signé avec le gouvernement un protocole d'appui budgétaire conjoint (protocole ABC). A ce processus sont associés d'autres partenaires techniques et financiers qui ne font pas partie de l'appui budgétaire, mais qui contribuent à la mise en œuvre de la SCRP.

Les prévisions sur le financement extérieur ont été communiquées plus de six semaines avant le dépôt du projet de loi finances à l'Assemblée nationale au cours des trois derniers exercices.

Le tableau ci-dessous a été constitué à partir des données de la CAA et de celles transmises par quelques bailleurs de fonds. Il n'est sans doute pas complet mais il montre néanmoins que le taux d'exécution a été en moyenne nettement en deçà de 85% du montant initialement prévu sur les trois derniers exercices. De plus, le taux de réalisation de 102,7% de l'exercice 2013 résulte principalement d'un décaissement de la BAD deux fois plus important que prévu afin de compenser l'absence de décaissement de l'année précédente, ce qui ne correspond pas à une bonne prévisibilité de l'appui budgétaire direct.

Tableau 55 : Prévisions et réalisation de l'Appui budgétaire direct (en millions de CFA)

Bailleurs	2011		2012		2013		Moyenne	
	Prévus	Réalisés	Prévus	Réalisés	Prévus	Réalisés	Prévus	Réalisés
AFD	3 722	3 893	6 124	6 064	2 901	2 312	12 747	12 269
AID	51 646	34 787					51 646	34 787
UE	22 925	0	21 222	22 551	21 419	19 509	65 566	42 060
CTB					2 319	1 399	2 319	1 399
BAD			11 250		11 250	22 500	22 500	22 500
NDF					150		150	0
PAYS-BAS	3 693	2 624	2 976	0	7 427	961	14 096	3 585
Total	81 986	41 304	41 572	28 615	45 466	46 681	169 024	116 600
Taux réal.		50.38%		68.83%		102.67%		68.98%

Source : Caisse Autonome d'Amortissement et données fournies par les bailleurs de fonds

(ii). Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales).

État des lieux 2007 : Il n'existait pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires et il n'avait pas été possible de calculer le taux des retards des décaissements selon la méthode PEFA. Cependant, les indications fournies par les PTF permettaient d'affirmer que ce taux ne dépassait pas 50%.

État des lieux 2012 : Depuis 2009, le Gouvernement n'organisait plus avec les PTF une concertation avant de boucler le projet de Budget, mais des réunions sur la politique publique se tenaient chaque année entre les bailleurs et le gouvernement. Il n'existait pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires et il n'avait donc pas été possible de calculer le taux des retards des décaissements selon la méthode PEFA.

Situation actuelle :

Les bailleurs de fonds ne fournissent que des prévisions annuelles sur le montant de l'appui budgétaire et pas des prévisions trimestrielles globales. Il n'y a donc pas de respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice. Cependant, depuis 2011, ils transmettent à la CAA le montant des dépenses financées sur ressources extérieures au fur et à mesure des décaissements. La CAA enregistre ces décaissements dans SIGFIP.

Tableau 56: Résumé notation D-1 : Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et à 2012
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	D	D	Il n'y a pas eu d'évolution significative par rapport à 2007 et 2012.
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par des bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budgets au Parlement	D	D	D	L'appui budgétaire direct effectif a été inférieur aux prévisions de plus de 15 % au cours des trois derniers exercices. Certaines aides sont partiellement ou totalement liées à la réalisation de conditionnalités.
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	D	D	D	Il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires.

D-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.

(i). État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets

État des lieux en 2007: Les principaux bailleurs de fonds exigeaient l'inscription au budget des projets qu'ils financent. La plupart des projets étaient programmés avant l'adoption du budget. Les projets étaient le plus souvent préparés par les services bénéficiaires qui s'appuyaient sur les classifications nationales.

Situation en 2012 : La situation était identique à celle de 2007.

Situation actuelle :

Le projet de budget est généralement finalisé et étudié par l'Assemblée Nationale en session plénière au mois de Septembre, soit 3 mois au moins avant le début de l'exercice. Les conventions de financement signées en cours d'année sont généralement inscrites au budget et les prévisions budgétaires intègrent tous les projets financés sur ressources extérieures avant la finalisation du projet de budget.

Le tableau ci-après présente des montants de ces estimations et des décaissements effectifs pour les exercices 2011, 2012 et 2013.

Tableau 57: Prévisibilité des appuis projets et programmes (en millions de CFA)

Années	2011		2012		2013	
	Bailleurs	Prévus	Réalisés	Prévus	Réalisés	Prévus
UE	17 809	33 748	34 177	22 366	20 799	16 832
FAD	22 501	20 145	12 273	9 697	31 880	
BADEA	1 509	177	267	352	2 846	149
BEI	0	0	7 541	664	6 560	13 119
BID	6 997	941	2 744	16	9 414	7 618
BIDC	1 525	1 292	2 845	3 845	1 068	24
BOAD	9 074	8 501	12 676	8 820	15 929	12 238
CTB	0	0	87	0	0	0
EXIM BANK	5 088	1 077	9 162	24	0	0
EXIM BANK CHINE	0	0	0	0	843	0
EXIM BANK INDE	0	0	0	0	2 677	2 419
FAT	0	0	0	0	0	0
FDS d'ABU DHABI	0	0	773	0	0	0
FDS KOWET	11	0	0	0	0	0
FDS OPEP	103	420	0	0	0	0
FEM	0	0	354	45	0	0
FIDA	2 744	832	1 626	749	323	0
FONDS ABU DABI	0	0	0	0	417	0
FONDS KOWEITIEN	0	0	1 073	0	3 066	2 146
FONDS SAUDIEN	0	0	0	0	2 570	118
OPEP	0	0	0	0	2 056	584
UEMOA	0	0	118	0	0	0
Total	27 050	13 241	58 327	30 382	107 220	105 636

Source : CAA

Les appuis-projet sont inscrits au budget sur la base des conventions qui sont signées entre le gouvernement et les bailleurs de fonds et transmises à la CAA et non à partir des estimations communiquées par les bailleurs de

fonds. Sur ce point, certains bailleurs, comme la GIZ ou la Coopération technique Belge ont indiqué à la mission qu'ils observaient des différences (parfois importantes) entre les montants inscrits dans le budget de l'État et les programmations des décaissements qui étaient effectuées de leur côté.

Par ailleurs, les bailleurs de fonds ne fournissent pas au gouvernement les estimations de décaissement complètes de l'aide-projet pour l'exercice à venir au moins trois mois avant le démarrage de l'exercice.

(ii). Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets

État des lieux en 2007 : Les bailleurs de fonds ne fournissaient pas des données périodiques infra- annuelles sur les décaissements des appuis projets.

État des lieux en 2012 : La CAA centralisait les données sur l'exécution financière de tous les projets financés sur ressources extérieures et inscrits au budget de l'État. Mais les partenaires techniques et financiers, ne fournissaient aucun rapport sur les décaissements des appuis projet à l'administration béninoise.

Situation actuelle :

Les procédures de transmission des informations relatives aux décaissements ne sont pas clairement définies et diffèrent d'un bailleur à l'autre.

La plupart des bailleurs fournissent à l'administration béninoise (en général la CAA) les montants relatifs aux décaissements des aides projets, mais selon une ventilation assez sommaire qui n'est pas conforme à la classification du budget. Ces informations sont généralement fournies au fur et à mesure des décaissements. Comme au niveau des prévisions, il arrive que les montants diffèrent (parfois fortement) selon qu'ils sont présentés par l'administration béninoise ou par les bailleurs de fonds. Par exemple, la CTB a indiqué à la mission que les gestionnaires de projets communiquaient parfois les informations sur les décaissements directement à l'administration sans en informer la CTB, ce qui peut expliquer ces différences.

Le suivi des décaissements est néanmoins réalisé de manière assez rigoureuse par la CAA qui s'appuie sur le logiciel CS-DRMS. Il n'est cependant pas certain qu'elle dispose de toute l'information de manière exhaustive. Notamment, elle n'a pas transmis à la mission les informations sur les décaissements de bailleurs importants comme l'UE, la BAD, les coopérations belge, française ou allemande.

Tableau 58: Résumé notation D-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.

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
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+	D+	D	La plupart des bailleurs fournissent des estimations sur les décaissements de l'aide projet, mais ne produisent pas de rapport sur les décaissements selon la classification budgétaire de l'administration nationale. La baisse de la note de D+ à D est due à la dégradation de la note de la composante (i) du fait d'une divergence dans l'appréciation de la situation.
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	B	B	D	La plupart des bailleurs demandent l'inscription au budget des projets qu'ils financent, lesquels sont présentés selon la classification administrative et économique. Ils présentent le montant de leurs projets, mais selon leur propre ventilation, pour l'établissement des conventions de financement, lesquelles sont transmises à la CAA. Mais ils ne fournissent pas des estimations de décaissement complètes de l'aide-projet pour l'exercice à venir au moins trois mois avant le démarrage de l'exercice. Cette situation correspond davantage à la note D qu'à la note B donnée dans les évaluations précé-

				dentes, bien que la situation soit comparable.
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	D	D	D	Les bailleurs de fonds fournissent à la CAA les informations correspondant à leurs décaissements au fur et à mesure que ceux-ci sont effectués, mais ils ne transmettent pas de rapports trimestriels dans le mois suivant la fin de la période sur l'ensemble des décaissements effectués, avec une ventilation conforme à la classification budgétaire de l'administration centrale.

D-3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

(i). Proportion globale des fonds versés à l'Administration centrale au titre de l'aide qui sont gérés sur la base des procédures nationales.

État des lieux 2007: Toutes les aides budgétaires respectaient les procédures nationales. L'aide projet ne respectait que certaines procédures de passation des marchés publics. La moyenne calculée pour le respect des procédures était de 50,3%.

État des lieux 2012 : Les informations n'ont pas été suffisamment précises pour permettre de calculer la proportion de l'aide gérée conformément aux procédures nationales (bancaires, approbation, passation des marchés, comptable, vérification, décaissement et d'établissement des rapports, si bien que la composante n'a pas été notée.

Situation actuelle :

Les dépenses effectuées au titre des appuis budgétaires respectent les procédures nationales, tandis que les autres dépenses respectent en partie les procédures nationales et en partie celles des bailleurs de fonds. Au niveau des dépenses exécutées sur l'aide projet (généralement financée par des prêts) plus de 90% des passations des marchés sont soumises aux procédures nationales, tandis que les bailleurs utilisent leurs propres procédures pour les paiements, la comptabilité et les vérifications.

Si l'on considère, en première approche, que la totalité des dons suit les procédures nationales, tandis que les prêts suivent les procédures des bailleurs de fonds, la répartition est la suivante :

Procédures	Montant en millions de CFA
Nationales	113 888
Bailleurs	224 754
Ratio respectant les procédures nationales	34%

Cependant, il existe un certain nombre d'appuis projets qui suivent les procédures nationales, tels que ceux qui sont exécutés sur ressources Fast-Track reportées dans le tableau suivant :

Tableau 59: Dépenses exécutées sur ressources Fast-Track (en milliards de F CFA)

RUBRIQUES	2008			2009			2010			2011			2012			2013		
	Prévision	Exécution	Taux	Prévision	Exécution	Taux	Prévision	Exécution	Taux	Prévision	Exécution	Taux	Prévision	Exécution	Taux	Prévision	Exécution	Taux
4. Compte "Education ciblée" (FASTRACK)	16,24	0,25	2%	18,71	1,02	5%	30,26	16,26	54%	51,69	23,56	46%	42,47	25,55	60%	15,50	12,19	79%

Source : Direction générale du budget

A partir de calculs faits sur la base d'estimations, il semble que moins de 50 % des fonds versés à l'administration centrale au titre de l'aide soient gérés conformément aux procédures nationales, mais les données obtenues par la mission (s'appuyant sur les données de la CAA et les quelques informations complémentaires) n'ont pas été suffisamment précises pour permettre de calculer cette proportion d'une manière précise.

Notons que, même en considérant que 90% des procédures de passation des marchés publics étaient gérées selon les procédures nationales, le calcul effectué dans le rapport d'évaluation de 2007 dépassait tout juste les 50%¹⁴.

En l'absence d'informations officielles et de données suffisamment précises permettant d'attribuer une note de manière fiable, la méthodologie PEFA recommande de ne pas noter l'indicateur.

Tableau 60: Résumé notation D-3 : Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Indicateur (M1)	2007	2012	2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	C	B	NN	L'aide budgétaire est gérée selon les procédures nationales. La plus grande partie des autres dons et les prêts projets sont gérés selon les procédures des bailleurs de fonds. Le ratio est probablement inférieur à 50% en s'appuyant sur les informations transmises par la CAA mais on peut s'en rapprocher si l'on considère que les procédures de passation des marchés publics sont généralement gérées selon les procédures nationales. Par conséquent, il n'est pas possible de noter cet indicateur avec suffisamment de certitude.

¹⁴50,3% précisément.

4 LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE RÉFORME

Le gouvernement béninois a élaboré et adopté en 2009, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, un Plan d'action pour l'amélioration de la gestion des finances publiques (PAAGFP) pour la période 2010-2014. Les actions de réforme contenues dans ce plan visent à mettre en œuvre le décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant Cadre de Réformes de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (GaR-GBAR) et à corriger les faiblesses du système de gestion des finances publiques identifiées par l'évaluation PEFA de 2007 et d'autres études. Le PAAGFP comporte quinze domaines importants d'actions de réformes des finances publiques et une composante pour la coordination et le suivi de la mise en œuvre des réformes. En 2011, ce plan d'action a été révisé pour recadrer la logique de certaines actions de réforme et prendre en compte certaines directives communautaires et standards internationaux. Le PAAGFP est aujourd'hui le seul cadre de référence pour toutes les actions de réformes des finances publiques au Bénin.

4.1 Les réformes récentes et en cours

Toutes les réformes récentes et en cours en matière de gestion des finances publiques s'inscrivent dans le cadre de la mise en œuvre du PAAGFP et des directives de l'UEMOA portant cadre harmonisé des finances publiques. Elles ont consisté notamment en :

- La rénovation du cadre juridique de passation des marchés publics : l'adoption d'un nouveau code des marchés publics conforme à la directive communautaire et de ses textes d'application ;
- La rénovation du cadre juridique de gestion des finances publiques : l'adoption d'une nouvelle loi organique relative aux lois de finances conforme aux directives communautaires ; la préparation des textes d'application de la nouvelle loi organique est en cours.
- L'extension du logiciel SUNKWE de la solde à la direction générale de la fonction publique et la mise en place à terme d'une base unique de données des agents de l'État gérés par la DGFP.
- L'institution par décret d'un calendrier fixe pour la préparation du budget général de l'État ;
- La mise en place du cadre technique et institutionnel de gestion de la trésorerie ;
- Le développement d'un module visant à intégrer dans SIGFIP la nomenclature des pièces justificatives ;
- La mise à jour de la nomenclature des pièces justificatives et l'intégration dans la base SIGFIP de la liste des pièces ;
- La modernisation du système informatique de la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects (DGDDI) et son extension à tous les services et l'extension du système informatique SYDONIA ++ à douze unités frontalières additionnelles des douanes ;
- L'adoption et la mise en œuvre d'un schéma directeur informatique de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID), SIGTAS ;
- L'adoption et la mise en œuvre du décret désignant le MEF comme seule autorité compétente pour signer des accords de prêts et de dons ;
- La mise en service du guichet unique et le démarrage du programme de vérification des importations au niveau de la douane ;
- L'institution d'une procédure allégée de contrôle a priori de l'exécution des dépenses et son application à titre expérimental à certains ministères ;
- La prise d'une série de mesures fiscales incitatives pour promouvoir le secteur privé à travers des avantages et allègements fiscaux, notamment des mesures d'exonération et de réduction de taux de la Taxe sur la Valeur Ajoutée, de l'impôt sur les bénéfices, du Versement Patronal sur Salaires (VPS) et de l'impôt sur les Revenus Salariaux (IRS) ;
- La généralisation de l'immatriculation de tous les contribuables à l'Identifiant Fiscal Unique (IFU) et son utilisation par la DGDDI afin de sécuriser les recettes fiscales d'élargir l'assiette fiscale ;
- La réforme des Micros et Petites Entreprises par leur imposition sur le chiffre d'affaires et non plus sur la valeur locative en matière d'impôt synthétique.
- La réforme de la fiscalité personnelle par l'institution d'un impôt unique sur le revenu des personnes physiques, qui vient se substituer à cinq catégories d'impôts différents qui frappaient les revenus des personnes physiques.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification et à l'exécution des réformes

D'une manière générale, le succès des réformes dépend de trois conditions : (i) l'appui politique (ii) le renforcement des capacités et (iii) le bon phasage des réformes.

S'agissant de l'appui politique, le gouvernement du Bénin a manifesté sa volonté d'améliorer la performance du système de la gestion des finances publiques déjà en 2005 par l'adoption du décret n° 2005-789 du 29 décembre 2005 portant Cadre de Réformes de la Gestion Budgétaire Axée sur les Résultats (CaR-GBAR, par la réalisation en 2007 de la première évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques selon la méthodologie du cadre PEFA, par l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre du PAAGFP sur la base des résultats de l'évaluation PEFA, par la mise en place de l'UGR, organe de mise en œuvre et de suivi du plan d'action et enfin par la réalisation en 2012 d'une auto-évaluation PEFA et en 2014 de la seconde évaluation PEFA à titre externe en vue de mesurer les progrès réalisés et de prendre les mesures correctrices nécessaires. En outre, les appuis financiers des partenaires techniques et financiers au PAAGFP illustrent également bien leur soutien aux actions de réformes engagées par le gouvernement. Enfin, au cours des différents entretiens que la mission a eus avec les principaux acteurs de la gestion des finances publiques, elle a pu noter leur engagement par rapport aux actions de réformes de leurs structures respectives.

Le renforcement des capacités recouvre en général trois dimensions essentielles à savoir : (i) le renforcement des capacités des ressources humaines, le renforcement du cadre juridique et des procédures de gestion des finances publiques et le renforcement du cadre institutionnel de gestion et de suivi/évaluation des réformes.

Pour ce qui est du renforcement des capacités des ressources humaines, l'UGR avec l'appui des partenaires techniques et financiers organise depuis sa mise en place en 2010, des actions de formation aussi bien au Bénin qu'à l'étranger au profit des cadres des différentes administrations impliquées dans le processus de préparation, d'exécution et de contrôle interne et externe de l'exécution du budget de l'État.

S'agissant du renforcement du cadre juridique et des procédures de gestion des finances publiques, il constitue la substance même du PAAGFP et est mis en œuvre progressivement.

Quant au cadre de gestion et de suivi/évaluation des réformes, il est mis en place et comprend :

- Un comité national de pilotage qui réunit périodiquement les directions et services impliqués dans la réforme et les institutions nationales impliquées, dont le cabinet du ministre, la Chambre des Comptes et la commission des finances de l'Assemblée nationale. Les directions et services ont l'obligation de produire des comptes rendus de leurs actions.
- Un comité technique mixte, composé du comité national de pilotage et des partenaires techniques financiers (PTF), qui apprécie annuellement le programme de travail et le budget associé au regard de l'avancement des travaux dont il reçoit les rapports trimestriels d'avancement de la réforme ;
- Une Unité de Gestion des Réformes (UGR), dirigée par un coordonnateur national, composée de spécialistes dans les divers domaines des finances publiques et chargée de la coordination et du suivi de toutes les réformes budgétaires et comptables, ainsi que du suivi de la mise en œuvre du PAAGFP.

En plus de ce dispositif, des points focaux ont été désignés pour servir d'interface entre l'Unité de Gestion des Réformes des Finances Publiques et les structures opérationnelles d'exécution du PAAGFP.

Le phasage des réformes est assuré à travers le PAAGFP qui constitue le seul cadre de référence des actions de réformes à engager. Ce plan est élaboré sur la base de la stratégie globale des réformes de la GFP et les actions y sont définies en fonction des dimensions essentielles d'un système de GFP transparent et organisé.

ANNEXES

ANNEXE 1 : EXPLICATION DES NOTES ET EVOLUTION DE 2007 A 2014

Indicateur	Note 2007	Note 2012	Note 2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	C	NN	Des informations exhaustives et fiables sur les dépenses effectivement payées n'ont pu être obtenues par la mission pour noter cet indicateur.
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	C	D	NN	Des informations exhaustives, fiables sur les dépenses effectivement payées ventilées suivant la classification administrative n'ont pu être obtenues par la mission pour noter cet indicateur.
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	D	A	Les taux de recouvrement des recettes intérieures des trois derniers exercices ont été de 102% en 2011, 105% en 2012 et 107% en 2013, donc compris entre 97% et 106 % du montant inscrit au budget durant au moins deux des trois dernières années. Par rapport à 2007, il est noté une amélioration. Toutefois, la méthodologie de notation de cet indicateur ayant changé en 2011, si l'on devait noter les réalisations de 2007 sur la base de la nouvelle méthode, la note attribuée aurait été également A.
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	C+	B	NN	Des informations exhaustives et fiables sur l'évolution du stock d'arriérés de paiement n'ont pas été obtenues pour noter la composante (i) de cet indicateur.
PI-5. Classification du budget	C	C	C	La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Seules les classifications administratives et économiques sont utilisées. La classification fonctionnelle est prévue dans la structure de la nomenclature budgétaire, mais n'est pas utilisée.
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	C	B	C	La documentation budgétaire transmise à l'Assemblée nationale en vue de l'examen et du vote de la loi de finances remplit 4 des 9 critères d'information prescrits par le cadre PEFA comme en 2007, contre 6 en 2012. Mais en 2012, les évaluateurs ont commis une erreur d'appréciation sur la satisfaction des critères (2) et (3) relatifs au déficit normes GFS et à son financement.
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	D+	NN	Des informations exhaustives et fiables sur les recettes collectées et utilisées par les services administratifs ne sont pas disponibles : le recensement des fonds extrabudgétaires se poursuit. De même, les données récentes sur les opérations financées par les établissements publics sur leurs ressources propres n'ont pas pu être obtenues pour la période concernée par l'évaluation, afin de quantifier les opérations extrabudgétaires.
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D+	C+	D+	La situation n'a pas évolué par rapport à 2007, mais a régressé par rapport à 2012. Moins de 50% des transferts de l'administration centrale aux communes sont répartis sur la base de règles transparentes et claires contre au moins 90% en 2012. Les informations sur les transferts sont communiquées tardivement aux communes et les données budgétaires des collectivités locales ne font pas régulièrement l'objet de consolidation.
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	D+	D	La baisse de la note ne traduit pas une détérioration de la situation, mais une divergence dans son analyse. La surveillance des risques budgétaires imputables aux entreprises et établissements publics, ainsi qu'aux collectivités locales est insuffisamment assurée. Du fait des retards importants accusés dans la production des comptes de gestion, le contrôle budgétaire des communes ne se fait pas tous les ans.
PI-10. Accès du public	C	C	D	La situation n'a pas en fait évolué. En 2007 et en 2012, seules les attri-

Indicateur	Note 2007	Note 2012	Note 2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
aux principales informations budgétaires				butions des marchés étaient mises à la disposition du public sur les six (6) éléments d'information exigés par le cadre PEFA. Mais en 2014, suivant les informations collectées, toutes les attributions de marchés ne sont pas publiées.
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	C+	B	B	La fixation d'un calendrier budgétaire par décret en 2011 et l'établissement chaque année d'un planning des tâches relatives à la préparation du budget ont induit l'amélioration de la note de la première composante de cet indicateur, et partant de la note globale.
PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	B+	B+	C+	La dégradation de la note de cet indicateur ne traduit pas une détérioration de la performance, mais résulte plutôt d'une divergence dans l'analyse faite par les trois missions. Les prévisions budgétaires pluriannuelles n'étant pas faites sur la base d'une classification fonctionnelle, la note C de la composante (i) correspond mieux à la situation que la note B attribuée en 2007. En ce qui concerne la composante (iv), les charges récurrentes des investissements programmés n'étant pas estimées et prises en compte dans la programmation budgétaire à moyen terme, la note D est attribuée au lieu de la note B de 2007 et de 2012.
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	D+	C	C+	La législation et les procédures relatives à certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires, les contribuables ont accès à la majeure partie des informations, mais les mécanismes de recours à l'encontre des décisions de l'administration n'ont pas évolué par rapport à l'évaluation de 2007 et 2012.
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+	B	C+	La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Les contribuables sont immatriculés dans des bases de données des impôts et de la douane au moyen d'un IFU, mais celui-ci n'est pas exhaustif. Les pénalités prévues ne sont pas encore efficaces et la planification du contrôle fiscal n'a pas évolué. En 2012, la base de données de l'IFU avait été jugée exhaustive par les évaluateurs, ce qui justifie la note B.
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	D+	D+	D+	Le taux de recouvrement des recettes fiscales est compris entre 75% et 90%, les recettes sont reversées au Trésor toutes les décades. La situation n'a globalement pas évolué par rapport à 2007 et à 2012.
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C	C+	D+	La détérioration de la note de cet indicateur est imputable à la baisse de C à D de la note de la 2 ^{ème} composante. En raison des modifications apportées parfois, en cours d'exercice aux plafonds trimestriels communiqués aux ministères sectoriels en début d'année pour l'engagement des dépenses, ces informations n'étant pas stables, ne peuvent pas être considérées comme fiables suivant le cadre PEFA. De plus, les ministères ne produisent pas les plans de passation des marchés et de consommation des crédits qui devraient être exploités pour assurer l'adéquation entre leurs engagements et la disponibilité effective des ressources.
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	C+	B+	C+	La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Les données sur la dette extérieure et la dette intérieure contractuelle sont complètes et fiables et mises à jour trimestriellement. Les insuffisances relevées en 2007 en ce qui concerne la consolidation des soldes de trésorerie demeurent et les plafonds des garanties à accorder par le MEF ne sont pas fixés dans la loi de finances. L'amélioration notée en 2012 par rapport à 2007 résulte plutôt d'une divergence dans l'appréciation de la périodicité de la consolidation des soldes de trésorerie, et du mécanisme d'émission des garanties.

Indicateur	Note 2007	Note 2012	Note 2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D	D+	D+	La situation a légèrement évolué par rapport à 2007, notamment en ce qui concerne les contrôles internes des modifications apportées aux états de paie et l'organisation de contrôle périodique pour déceler les failles du système. Toutefois, les bases de données du Ministère de la Fonction publique et de la solde ne sont pas encore réconciliées et ne donnent pas lieu à des rapprochements périodiques, et des retards restent importants dans le traitement des modifications.
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	B	C+	C+	Cet indicateur ayant été modifié en 2011, la comparaison des notes de 2007 et 2014 ne peut pas servir convenablement à apprécier l'évolution de la situation. Par rapport à 2012, la situation n'a pas changé. Le cadre juridique de la passation des marchés publics remplit quatre des six critères exigés par le cadre PEFA. Le recours aux procédures de gré à gré est fréquent. Le public n'a pas accès à toutes les informations relatives à la passation des marchés publics. Le mécanisme de recours prévu fonctionne.
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C	C+	C	La situation n'a pas changé par rapport à 2007. Le système de contrôle a priori en place permet de limiter les engagements aux dotations budgétaires pour les dépenses effectuées suivant la procédure normale. Le recours aux procédures exceptionnelles n'est pas moindre. De plus il n'existe pas un mécanisme qui permet de limiter, les engagements de dépenses aux ressources disponibles. D'autres règles de contrôle a priori de la dépense existent, mais certaines sont redondantes et excessives. Les règles applicables aux dépenses exécutées suivant les procédures dérogatoires ne sont pas systématiquement observées. Un déficit de contrôle s'observe au niveau de certaines institutions de l'État et de certaines opérations. Par rapport à 2012, la régression notée est due à une divergence dans l'appréciation des autres règles et procédures de contrôle interne par les deux missions (composante ii).
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	C+	C+	C+	Globalement, l'impact des réformes n'a pas suffi pour renforcer l'efficacité du système de vérification interne, notamment, la non-transmission de ses rapports de l'IGF à la Chambre des Comptes. : la situation n'a donc pas changé par rapport à 2007. Toutefois en 2014, la qualité et la couverture du système de vérification interne se sont améliorées.
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C	C	C	La situation n'a pas changé par rapport à 2007 et 2012. Les rapprochements sont effectués en général dans les quatre semaines suivant la fin du mois pour les comptes logés dans les banques primaires. Tandis qu'ils se font quotidiennement pour les comptes domiciliés à BCEAO. Les opérations imputées aux comptes d'avance et d'imputation provisoire de recettes et de dépenses sont régularisées avec des mois, voire des années de retard, ce qui a un impact sur la fiabilité et l'intégrité des balances annuelles intégrées des comptes de l'Etat.
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	C	D	La situation n'a pas évolué par rapport à 2007. Contrairement au constat fait en 2012 par les évaluateurs, aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services (écoles primaires et centres de santé) n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années.
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	C	C+	D+	La situation s'est détériorée par rapport à 2007 et 2012. Les rapports d'exécution budgétaires ne rendent pas compte des paiements effectifs de dépenses et sont produits dans un délai supérieur à 8 semaines suivant la fin de la période. Des préoccupations demeurent quant à la qualité des données.

Indicateur	Note 2007	Note 2012	Note 2014	Explication résumée et comparaison par rapport à 2007 et 2012
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	C	C+	De 2007 à 2014, la qualité et le respect des délais de production des états financiers se sont améliorés.
PI-26 Étendue, nature et suivi de la vérification externe	D	D	D+	L'amélioration notée par rapport à 2007 et 2012 résulte principalement de l'élargissement du champ des vérifications effectuées par la Chambre des Comptes.
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	C+	C+	Globalement, la situation n'a pas changé par rapport à 2007 et 2012. Toutefois, des améliorations ont été notées en ce qui concerne la portée et les procédures de l'examen de la loi de finances par le parlement, ainsi que le temps imparti pour cet examen.
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	D	D+	L'amélioration de la note de cet indicateur entre 2007 et 2014 résulte des composantes (ii) et (iii) relatives, respectivement aux audits et au suivi des recommandations.
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	D	D	Globalement, la situation n'a pas évolué. L'appui budgétaire direct effectif a été inférieur aux prévisions de plus de 15 % au cours des trois derniers exercices et il n'existe pas de système de programmation trimestrielle des décaissements des appuis budgétaires.
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+	D+	D	La note s'est légèrement dégradée par rapport à 2007 et à 2012. La plupart des bailleurs fournissent des estimations sur les décaissements de l'aide projet, mais ne produisent pas de rapport sur les décaissements selon la classification budgétaire de l'administration nationale.
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	C	B	NN	La situation s'est légèrement détériorée. En 2007, le montant des aides extérieures gérées suivant les procédures nationales était estimé à 52% et en 2012, à plus de 75%. Mais en 2014 ce ratio n'a pas pu être estimé avec certitude par la mission.

ANNEXE 2 : PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA MISSION

PÉRIODE	ACTIVITÉS	LIEUX
TRAVAUX PRÉPARATOIRES (05 jours)		
Du mardi 22 avril au vendredi 09 mai 2014	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation des travaux entre les experts ; - Point des documents nécessaires à la mission collectés par l'UGR, préparation et transmission de requête pour les documents manquants ; - Élaboration du programme de travail de la mission de terrain ; - Préparation de l'atelier de lancement de la mission ; 	Domicile des experts
MISSION DE TERRAIN (20 jours)		
Lundi 12-05-2014		
09h – 10h30mn	- Séance de briefing avec DUE, UGR et PTF	DUE
11h – 12h	- Visite de courtoisie au MEF	MEF
15h – 17h	<ul style="list-style-type: none"> - Séance avec l'équipe locale d'accompagnement ; - Organisation des travaux de terrain ; - Point et récupération des documents collectés. 	UGR
Mardi 13-05-2014 au jeudi 15-05-2014	<ul style="list-style-type: none"> - Entretiens avec les services ; - Collecte des documents et données complémentaires. 	
Vendredi 16-05-2014	- Atelier de lancement de l'évaluation	
Du lundi 19 -05 au jeudi 22 -05-2014	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite des entretiens avec les services et de la collecte des documents et données complémentaires ; - Analyse des données et informations ; - Notation des indicateurs. 	
Vendredi 23-05-2014		
09h – 12h	- Point à mi-parcours de la mission à la DUE, l'UGR	
15h – 18h	- Poursuite des travaux d'analyse et de notation des indicateurs	
Samedi 24-05-2014	- Poursuite des travaux d'analyse et de notation des indicateurs	
Du lundi 26-05 au samedi 31-05-2014	<ul style="list-style-type: none"> - Poursuite des entretiens, de l'analyse et de la notation des indicateurs ; - Rédaction de l'aide-mémoire. 	
Lundi 02-06-2014	- Restitution des principales constatations et conclusions.	
Mardi 03-06-2014	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation d'entretiens et collecte de données et informations complémentaires nécessaires à la rédaction du rapport provisoire. - Fin de la mission de terrain 	
RÉDACTION ET TRANSMISSION DU RAPPORT PROVISOIRE		
Du mercredi 04 au jeudi 12-06-2014	- Rédaction et finalisation du rapport provisoire	
Vendredi 13-06-2014	- Transmission du rapport provisoire	

ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

N° d'ordre	Noms & prénoms	Structures
Assemblée nationale		
	LAOUROU Grégoire	Président Commission finances
	ADAM BAGRI Moumouni	Député
	GOBI Bado	Député
Contrôle financier		
	OGOUSSAN BOCO Charlotte	C/BAAM
	MELIKAN DESIRE	DCA/MERS
	AHLAN A Iris	DCF/MAEIAFBE CBCE/Pi
	BOCO ALAIN ARMAND	CDF/MISPS
	ABOHOUNGOE DAMIEN BRUCE	CSC/CF
	MELIKAN DESIRE	DCA/MERS
Chambre des Comptes		
	JOCELYNE ABOH -KPADE	Président
	ISMATH BIO TCHANE MAMADOU	Conseiller
	AKAKPO MAXIME BRUNO	Conseiller
	AZODJILANDE BENOIT	Conseiller
	MAITRE CYR MAUR A PATINVOH	Greffier
	KINNOU FREDERIC	Auditeur
	KPEHOUNTON COOVI AURELIEN	Auditeur
Commission Nationale des Finances locales		
	DJACOTO VICTORIN	Secrétaire Permanent
	SACRAMENTO GILDAS O	CSE/SPCONAFIL
Direction Générale des Impôts et des Domaines		
	ADJOGLO TELESPHORE	IGS/ DGID
	CRECEL ROGER	ASSITST/DGID
	ANAGONOU AMBROISE	RNI/ DGID
	GUIDI HINVI ANTOINE	RNI/ DGID
	AFFOGOUN FRANCK	DLC/ DGID
	MIDJO D. EPIPHANE	MFRE/ DGID
	ATTAKPA BOCCO MICHELLE	DIE/ DGID

N° d'ordre	Noms & prénoms	Structures
	BOSSOU WILLIAM	DIE/ DGID
	MAMA OROU C.	DGE/ DGID
	RAMANE BOURAIMA	DAGR/ DGID
	HOUINSAVI ANTOINE	DGE/ DGID
	SERGE KOUDJINA	CABINET/DGID
	GNONLONFOUN ESTHER CLÉMENTE	DIE/ DGID
Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects		
	AFOUDAH RAOUL	DGA/DGDDI
	SOSSA ANATOLE	DGDDI
	DEGILA NESTOR	DGDDI
	BIAOU MELAINE	DGDDI
	IDRISSOU ISSA	DGDDI
	KOUNONZO ROMEO	DGDDI
	HOUENOU DELPHIN	DGDDI
	BABALOLA JOSUE	DGDDI
	SOUDONOU EPIPHANE	DGDDI
	NAGASSI ANDRE	DGDDI
Autorité de Régulation des Marchés Publics		
	HODONOU ALFRED SEMAKO	DSSE/ARMP
	ASSOGBA THEODORE	AC/ARMP
	AWOLO HERVE N	SECRETAIRE PERMANENT
	DONTE SYLVIE ROSINE	DRAJ/ARMP
	GUEDJE LUDOVIC	DFAT/ARMP
	DOSSOUMOU EUGENE	PRESIDENT/ARMP
Direction Générale des Affaires Économiques		
	HOUENOU APPOLINAIRE	DGAE
	BOYA AGBOTON MONIQUE	DGCPE PI/ DGAE
	AHOGLÉ EPIPHANE	C/SER PI/ DGAE
	MEDENOU ARISTIDE	C/SPEF/ DGAE
	KUAKUVI LIBERTY	C/CVEF/ DGAE
	SOUBEROU BACHIR	DPC/ DGAE

N° d'ordre	Noms & prénoms	Structures
Direction Générale du Budget		
01	HOSSOU Célestin	Directeur Général du Budget
02	da CRUZ H. I. THEOPHILE	DGAB/ DGB
03	SOKEGBE GERARD	DDC/ DGB
04	KUADJO CHRISTIANE	DPB/ DGB
05	HOUNKPATI EUSEBE	ETRAB/DGB
06	ALABI S RAOUL	SI/DGB
07	FADONOUGBO HILAIRE	CSC/DGB/DPB
08	ADONON BRICE	DGB - SI
09	OTAYAMI BERTRAND	C/SOCA/DEB
10	de SOUZA Frédéric	ST/ETARB/DGB
11	SOKEGBE GERARD	DDC/ DBB
Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique		
12	Fatima SEKOU MADOUGOU	DG/ DGTCP
14	Job OLOU	RGF/ DGTCP
15	MIGAN Félicienne	FP/RGF/ DGTCP
16	ANAGONOU Marius	PF-DGTCP
17	ADAM CHABI Rakiatou	DGTCP
18	AGONSANOU JUDITH	C/BMEEC-DCCE/ DGTCP
19	ADONON Gérard	CSD/ DGTCP
20	ALIKON Pierre V.	CSCP/ DGTCP
21	MESSINOUS Jules	C/DES/ST/ DGTCP
22	HOUNGBEDJI Bérénice	C/ST/DGTCP
23	LIBANIO Waliou L	C/SR/RGF/DGTCP
24	TCHIBOZO Eric	CDCR/SR/ DGTCP
25	AZIAGNIKOUDA Clément	CS/COLLECTIVITES LOCALES/DGTCP
26	BGAGUIDI	CA/SS/DGTCP
Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics		
27	VISSOH C. Boniface	DNCMP
28	BADAROU Mouritalabi	DRF/DNCMP
29	SALIFOU Loukoumane	DIAS/DNCMP

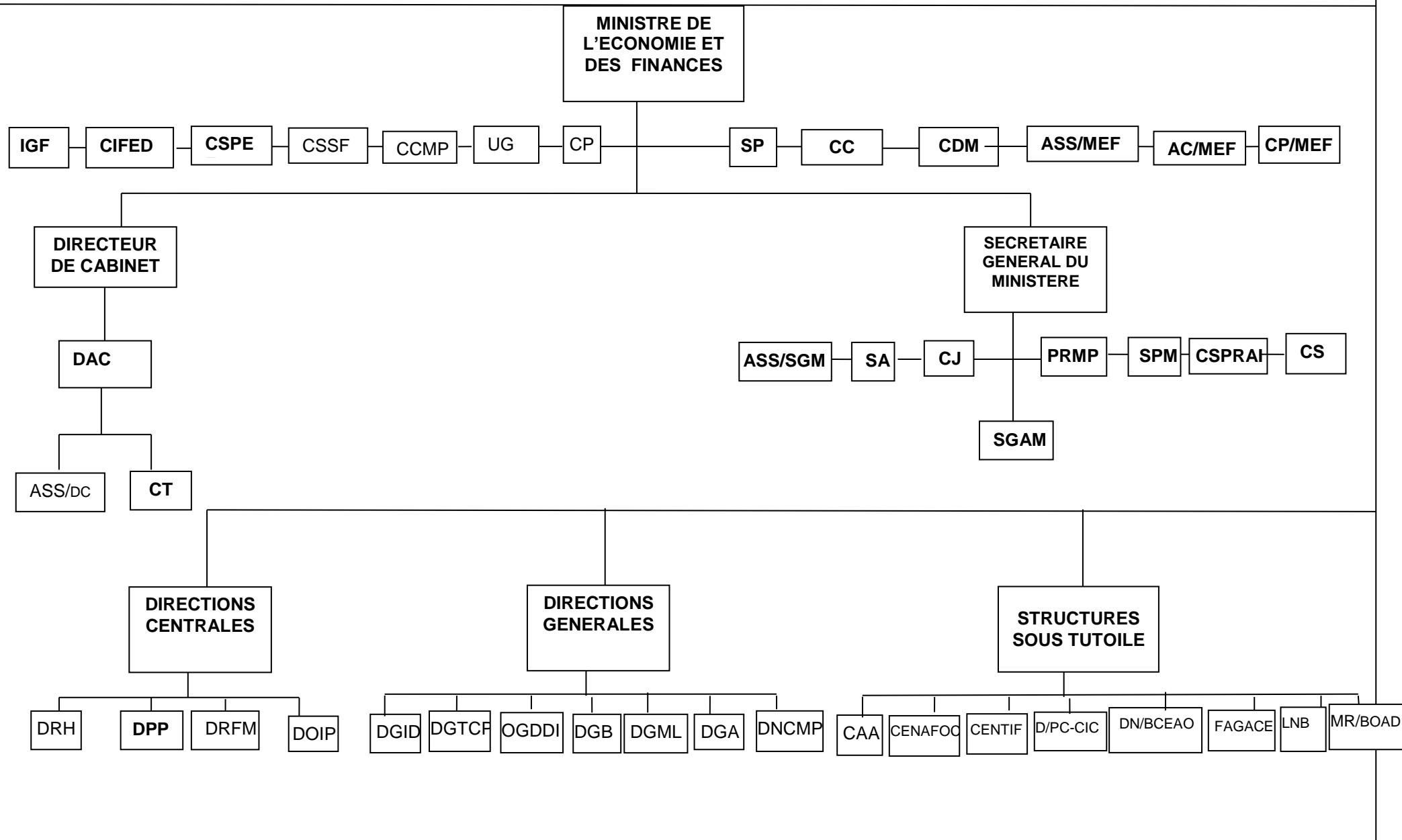
N° d'ordre	Noms & prénoms	Structures
Caisse Autonome d'Amortissement		
30	SEREKI Oumarou	DAE/CAA
31	SOSSOU Jonas	DDP/CAA
32	SIMOUKOUA Vincent	C/SEG/CAA
33	AZONDEKON Isabelle	SEG/CAA
34	SACCA Darius	C/SADP/CAA
35	ANANI Roland	C/SMAE/CAA
36	GBOTOUNOU Pauline	RFD/CAA
37	SEREKI Oumarou	DAE/CAA
38	SOSSOU Jonas	DDP/CAA
39	SIMOUKOUA Vincent	C/SEG/CAA
40	AZONDEKON Isabelle	SEG/CAA
Ministère de la Santé		
41	OSSOKI Jean	SBC/DRFM/ Ministère de la Santé
42	IDRIS Sarah	Stagiaire/DRFM/MS
43	FAGBOHOUN O. Kadmiel	SBC/DRFM/MS
44	BADA Y. Rahimatou	MS
45	ANATO Sylvain	RC/MS
46	ZOUNGAN Cyrille	CA/CSE/DPP/MS
Ministère du développement, de l'analyse économique et de la prospective		
47	MEKPO Richard	DGAIFD/MDAEP
48	HOUINDO Brigitte	DGASPP/MDAEP
49	METEHOUE Oscar	DPP/MDAEP
50	SEVOH Anicet. C	C/SES/DPIP/MDAEP
51	BADA A. O. Paternie	C/SPPP/DPIP/MDAEP
52	LAGUIDE Liamidi	C/SGBD-PIP/DPIP/MDAEP
53	LOKOSSOU Innocent	DGAPD/MDAEP
ALCRER		
54	HOUNTADA Sabin	Comptable/ALCRER
55	GANDEMEY Luc	RAF/ALCRER
56	LOKO Gervais	Chargé de programme/ALCRER

N° d'ordre	Noms & prénoms	Structures
57	GOUTON Koami	Coordonnateur Particip/ALCRER
Front des organisations nationales de lutte contre la corruption		
58	GBEDJI OKE H. Cléophas	FONAC 3è Vice-Président
59	GANGBO Paulette	FONAC/Trésorière Générale
60	CHABI Honorat	FONAC Membre du CA
61	AHOUANDJINOUE Sylvain	TGA/FONAC
Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin		
62	GOUSSANOU VIDEHOUE NOU JOELLE	
Conseil National du Patronat		
63	Serge ADEROMOU	SODECO/Conseil National Patronat
64	Mohammed Rabiou SALOUF	DE/Adjoint/CNP
Direction Générale du Matériel et de la Logistique		
65	BANI GORO Ibrahim	DGML
66	ALLI Fatiou A. Ichola	DGAML
67	DOSSOU A. Mathieu	DM/pi/DGCA/pi
68	AGLI G. G. Armand	DPIB/DGMLK
69	ILAYE Boni Jacques	C/SGBM
Inspection Générale des Finances		
70	HOUEHO S. Fortuné	Chef de Service adjoint de l'IGF
Inspection Générale d'État		
71	KOUSSE Alidou	IGE
72	DAGBA Alexandre	Inspecteur
73	THADDE Ismael	
74	TAWEMA Paul Jonathan	
75	ZANOU Edmé	
76	DANVIDE Charlemagne	
77	MEBOUNOU Marcelline	

ANNEXE 4 : LISTE DES RAPPORTS CONSULTEES

- Rapport sur l'évaluation des finances publiques du Bénin selon la méthodologie PEFA – septembre 2007 ;
- Rapport sur l'auto-évaluation des systèmes, des processus et des institutions de gestion des finances de la République du Bénin (Cadre de Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques au Bénin) de février 2012 ;
- Étude sur l'identification d'approches novatrices pour une amélioration du processus de passation des marchés publics et d'exécution des dépenses publiques – 2 mars 2014-
- Rapport d'activités du Contrôle Financier pour la gestion 2014 ;
- Rapport d'audit de la gestion des ressources du Fonds d'appui au développement des communes (FA-DEC) produit en décembre 2012, par l'IGAA et l'IGF, au titre des exercices 2010 et 2011 ;
- Rapport d'audit de performance du ministère de la Santé gestion 2010 ;
- Rapport d'audit des comptes d'imputation provisoire de juillet 2013 ;
- Rapport d'audit des systèmes informatiques du Ministère de l'Économie et des Finances d'avril 2009 ;
- Rapport d'audit organisationnel et institutionnel de la DGTCP du 15 octobre au 21 décembre 2012, effectué dans le cadre du Programme d'Appui Conjoint, par les cabinets Transtec et Afrique Études ;
- Rapport d'étape des travaux du groupe « réforme du contrôle financier » - août-novembre 2009.
- Rapport d'étude sur la chaîne de dépense réalisée en 2009 par le Bureau National d'Études Techniques et de Développement (BNETD) et Afrique Études ;
- Rapport d'audit des structures, systèmes et pratiques des contrôles et vérifications internes de l'Engagement Budgétaire au Bénin d'août 2011 ;
- Rapport de la DGAE sur la situation financière des entreprises publiques au 31/12/2011 ;
- Rapport de la tournée de recensement des services intermédiaires de recettes des ministères ;
- Rapport de mission d'évaluation et de stratégie de développement des capacités de passation des marchés publics pour le Gouvernement du Bénin de juillet 2010 ;
- Rapport de mission de revue des procédures en vue de leur utilisation par les projets financés par la Banque mondiale du 13 - 24 Février 2012 ;
- Rapport de la Chambre des Comptes sur l'exécution de la loi de finances gestion 2010 éditée en 2012 ;
- Recueil organique et méthodes de travail de l'Inspection Générale des Finances ;
- Revue analytique du système national de gestion des finances publiques du Bénin en vue de son utilisation pour l'implémentation des projets d'investissement financés par les bailleurs de fonds juin 2012 ;
- Synthèse du rapport d'activités de l'Inspection Générale des Finances Exercice 2011 ;
- Rapport provisoire de l'évaluation du système de passation des marchés publics du Bénin- avril 2014 ;
- Étude d'impact de la nouvelle nomenclature budgétaire et comptable de l'État sur l'application ASTER et MATKOSS - novembre 2012 ;
- Contribution du groupe sectoriel Réforme administrative, fonction publique et lutte contre la corruption– Aide-mémoire pour la revue conjointe Gouvernement-Partenaires Techniques et Financiers de Juin 2014 ;
- Rapport de mise en place d'une base de données harmonisée de la fonction publique. Ministère du travail et de la fonction publique, Ministère de l'économie et des finances, Direction générale de la fonction publique, Direction générale des impôts et des domaines, Direction générale du budget. Juin 2013.

ANNEXE 5 : ORGANIGRAMME DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES



Données pour l'exercice = 2012						
Chapitre administratif	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
1	291.8	238.1	223.4	14.8	14.8	6.6%
2	107.7	97.0	82.4	14.6	14.6	17.7%
3	66.7	48.9	51.1	-2.2	2.2	4.2%
4	48.2	43.0	36.9	6.1	6.1	16.5%
5	66.3	24.1	50.8	-26.7	26.7	52.5%
6	43.8	50.2	33.5	16.6	16.6	49.7%
7	49.9	33.2	38.2	-5.0	5.0	13.0%
8	39.9	39.9	30.6	9.3	9.3	30.5%
9	48.2	24.3	36.9	-12.6	12.6	34.2%
10	24.4	19.0	18.7	0.4	0.4	2.0%
11	21.6	23.0	16.5	6.5	6.5	39.2%
12	33.8	16.1	25.9	-9.8	9.8	37.9%
13	16.4	15.1	12.5	2.6	2.6	20.6%
14	12.3	14.9	9.4	5.5	5.5	58.9%
15	9.7	9.8	7.5	2.4	2.4	24.4%
16	10.4	7.3	8.0	-0.6	0.6	5.9%
17	8.3	6.8	6.4	0.4	0.4	5.3%
18	10.3	8.6	7.9	0.7	0.7	6.7%
19		0.0	0.0	0.0	0.0	
20	12.2	3.4	9.4	-5.9	5.9	48.4%
21 (= total des reliquats)	42.8	31.5	32.8	-1.3	1.3	2.9%
Dépense allouée	844.7	646.7	738.6	15.8	144.0	
Imprévus	120.0	107.8				
Dépense totale	964.8	754.4				
Variation globale (PI-1)						21.8%
Décomposition de la variation (PI-2)						19.5%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						11.2%

Données pour l'exercice = 2013							
Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage	
1	307.6	276.2	245.9	30.3	30.3	12.3%	
2	115.6	105.1	92.4	12.7	12.7	13.7%	
3	71.8	58.9	57.4	1.5	1.5	2.6%	
4	52.9	54.6	42.3	12.3	12.3	29.2%	
5	56.4	20.4	45.1	-24.7	24.7	54.8%	
6	45.8	46.8	36.6	10.2	10.2	28.0%	
7	57.3	31.6	45.8	-14.2	14.2	30.9%	
8	42.5	42.2	34.0	8.2	8.2	24.2%	
9	44.6	18.5	35.7	-17.1	17.1	48.0%	
10	23.1	24.6	18.4	6.2	6.2	33.6%	
11	22.3	25.1	17.9	7.2	7.2	40.5%	
12	36.3	17.7	29.1	-11.4	11.4	39.2%	
13	19.3	17.6	15.4	2.2	2.2	14.2%	
14	12.5	11.0	10.0	1.0	1.0	9.8%	
15	9.3	9.5	7.4	2.0	2.0	21.5%	
16	12.1	9.7	9.7	0.0	0.0	0.4%	
17	10.2	7.6	8.1	-0.5	0.5	5.3%	
18	6.4	6.6	5.1	1.5	1.5	22.8%	
19		0.0	0.0	0.0	0.0		
20	9.5	5.3	7.6	-2.3	2.3	24.6%	
21 (= total des reliquats)	53.6	41.2	42.8	-1.6	1.6	3.0%	
Dépense allouée	887.9	709.8	806.7	23.3	167.2		
Imprévus	121.2	120.2					
Dépense totale	1 009.1	830.0					
Variation globale (PI-1)						17.7%	
Décomposition de la variation (PI-2)						20.7%	
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						11.9%	

Matrice de résultats

Exercice	pour PI-1	pour PI-2 (i)	pour PI-2 (ii)
	Variation totale des dépenses	Décomposition de la variation	Affectation proportionnelle des imprévus
Exercice 1 =2011	29.4%	34.1%	
Exercice 2 =2012	21.8%	19.5%	12.6%
Exercice 3 =2013	17.7%	20.7%	

Note pour l'indicateur PI-1 :

Note pour la comp (i) de l'indicateur PI-2 :

Note pour la comp (ii) de l'indicateur PI-2 :

Note pour l'indicateur PI-2 :

comp ind

D

D

D

D

**ANNEXE 7: LISTE DES COMPTES DU TRESOR A LA BCEAO FAISANT L'OBJET DE RECONCILIATION QUOTIDIEN-
NEMENT**

N° d'ordre	N° de compte	Intitulés de compte
1	261.2100.B00.05.0003	TPB - Dividendes BCEAO
2	261.2100.B00.05.0004	Compte spécial du Trésor
3	261.2200.B00.06.0149	TPB Produit de privatisation
4	261.2200.B00.06.0150	Trésor Public Allègement. Dette
5	261.2200.B00.06.0121	MINIFI-CEL. DE SUIVI DES MCEC
6	261.2200.B00.06.0117	TPB-PROJET DEV. SECTEUR AGRICOLE C.P
7	261.2200.B00.06.0116	TPB Projet Dev. Sect. Privé
8	261.2200.B00.06.0106	OEFC. Fonds de contrepartie
9	261.2200.B00.06.0124	TPB Prov. Cotisation Institut Inter
10	261.2200.B00.06.0119	TPB Projet de Gestion Urbaine Décentralisée
11	261.2200.B00.06.0110	TPB-Projet secteur des transports
12	261.2200.B00.06.0173	FED : Appui à la réalisation des travaux urbains de voirie et d'assainissement
13	261.2200.B00.06.0174	Fonds Routier : Ressources affectées
14	261.2200.B00.06.0159	COT Approvisionnement en eau potable
15	261.2200.B00.06.0169	Aide budgétaire DANIDA à la DGH
16	261.2200.B00.06.0178	Trésor Public: MONUC/Assistance belge
17	2612200B00060177	Trésor Public: Fonds de dépôt
18	2612200B00060192	Trésor Public: appui budgétaire danois au secteur Éducation
19	2612200B00060128	Prélèv. Communautaire de Solidarité
20	2612200B00060195	Trésor- Compensation des Pertes de recettes douanières
21	2612200B00060202	Trésor Public: "Remboursement emprunt obligataire 2007-2012"
22	2612200B00060208	Trésor Public : Pot commun, Initiative eau
23	2612200B00060210	Trésor Public: Obligations du Trésor n°1/2007
24	2612200B00060211	Trésor Public: Remboursement emprunt obligataire n°1/2007
25	2612200B00060213	Trésor Public: Droit de concession de licence GSM
26	2612200B00060215	Trésor Public: Fonds de développement de la santé
27	2612200B00060216	Trésor Public: Programme Éducation pour Tous
28	2612200B00060212	REMBOURSEMENT TVA
29	2612200B00060224	Trésor Public : Fonds commun d'appui au PDDSE
30	2612200B00060235	Trésor Public : Appuis budgétaires non ciblés
31	2612200B00060238	Trésor Public : Opérations Militaires, ONU
32	2612200B00060242	Trésor Public : OITFM
33	2612200B00060256	Trésor Public : Loyers SCB-LAFARGE
34	2612100B00050005	Compte spécial Provision pour remboursement concours financier adossé à l'allocation de DTS
35	2612200B00060269	Trésor Public : Fonds d'Appui au développement des Communes
36	2612200B00060286	Trésor Public : Opérations de maintien de la paix-fonds de compensation
aux		
37	2612200B00060289	Trésor Public: Affaire placement d'argent

ANNEXE 8: ÉVALUATION DE L'INCIDENCE DES FAIBLESSES DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (GFP)

	La discipline budgétaire	L'allocation stratégique des ressources	La prestation efficiente des services publics
1. Crédibilité du budget	La discipline budgétaire est affectée par la faible crédibilité du budget en matière de dépenses qui se caractérise par des écarts significatifs entre les réalisations et les prévisions budgétaires, la forte variation de la composition du budget en cours d'exécution et l'accumulation d'arriérés de paiement.	La forte variation constatée dans la composition des dépenses en cours d'exécution affecte inévitablement l'allocation stratégique des ressources telle qu'elle a été prévue dans le budget voté par l'Assemblée Nationale.	Les écarts significatifs constatés entre les allocations budgétaires initiales et les dépenses réelles pourraient affecter le bon fonctionnement des services et la réalisation des prestations de services publics prévues.
2. Exhaustivité et transparence	La discipline budgétaire est affaiblie par la non exhaustivité du budget qui se caractérise par la méconnaissance de certaines opérations de recettes et de dépenses réalisées en dehors du budget et par l'incomplétude des recettes et dépenses sur ressources extérieures contenues dans le budget. Le manque de transparence du budget et l'inexistence de dispositifs de suivi des risques budgétaires liés à la gestion des autres entités publiques limitent la capacité du gouvernement à observer la discipline budgétaire.	La non utilisation de la classification fonctionnelle prévue dans la structure de la nomenclature budgétaire ne facilite pas une allocation des ressources cohérente avec les politiques poursuivies et la mesure de l'atteinte des objectifs.	Les faiblesses liées à la transparence et à l'exhaustivité du budget limitent les informations disponibles sur les allocations et les utilisations des ressources, ce qui ne permet pas d'évaluer convenablement l'efficacité des prestations des services publics réalisées au moyen des ressources utilisées.

<p>3. Budgétisation fondée sur des politiques nationales</p>	<p>La discipline budgétaire est confortée par l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme et le vote à temps du budget. Toutefois, elle est affaiblie par une insuffisante organisation du processus budgétaire, la non approbation préalable des plafonds de dépenses par le Conseil des ministres et l'absence de lien entre les décisions d'investissement et les projections de dépenses courantes à moyen terme.</p>	<p>L'absence de documents de stratégie sectorielle assorties de coûts au niveau de tous les ministères et l'existence d'un processus de programmation des investissements publics distinct du processus de préparation budgétaire rendent difficile l'établissement de lien entre le budget et les stratégies sectorielles et ne favorisent pas une bonne allocation stratégique des ressources.</p>	<p>Les déficiences notées dans le processus budgétaire ne permettent pas d'analyser l'efficacité de l'allocation et de l'utilisation des ressources eu égard aux priorités définies.</p>
<p>4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget</p>	<p>La discipline budgétaire est fragilisée par le recours fréquent aux procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses qui ne sont pas parfois soumises au contrôle a priori et qui ne sont pas régularisées. Elle est également affectée par les insuffisances de la planification de la trésorerie qui n'est pas utilisée à des fins de régulation des engagements de dépenses, par l'inexistence d'un mécanisme de limitation des engagements de dépenses aux ressources disponibles et par un dispositif de contrôle interne insuffisamment efficace.</p>	<p>Les faiblesses notées dans la gestion prévisionnelle de la trésorerie ne favorisent pas l'exécution harmonieuse des dépenses, ce qui est susceptible d'affecter les allocations stratégiques des ressources du budget initial. De plus, le fait que certaines dépenses exécutées suivant les procédures exceptionnelles échappent au dispositif de contrôle interne a priori des engagements pourrait entraîner des modifications dans les allocations stratégiques initiales de ressources.</p>	<p>Les insuffisances relevées dans le système de passation des marchés publics, notamment le recours fréquent aux marchés de gré à gré, et les faiblesses constatées en matière de contrôle interne sont susceptibles d'affecter la mise à disposition efficace des services publics.</p>
<p>5. Comptabilité, Enregistrement des informations et rapports financiers</p>	<p>Les insuffisances relevées en matière de reporting budgétaire, notamment en ce qui concerne la couverture, la fiabilité des données et les délais de production des rapports d'exécution budgétaire limitent la capacité du gouvernement à déterminer des agrégats budgétaires fiables nécessaires aux prises de décision.</p>	<p>Les insuffisances relevées dans la qualité des informations budgétaires rendent difficiles la détermination et la maîtrise des allocations budgétaires, ce qui limite les capacités d'allocations optimales des ressources.</p>	<p>L'absence des données relatives aux dépenses effectivement payées dans les rapports d'exécution budgétaire et la non-régularisation des dépenses exécutées suivant les procédures exceptionnelles ne permettent pas de déterminer les coûts réels des prestations de services publics.</p>

<p>6. Surveillance et vérification externe</p>	<p>Les insuffisances relevées en matière de surveillance et de vérification externes, notamment la production et l'examen tardifs des états financiers annuels réduisent la pression qui devrait s'exercer sur le gouvernement et devrait favoriser l'observance de la discipline budgétaire.</p>	<p>Le contrôle exercé par l'Assemblée Nationale à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances est de nature à favoriser une bonne allocation stratégique des ressources. Mais les insuffisances relevées en matière de vérification externe, notamment la production et l'examen tardifs des états financiers annuels réduisent la pression qui devrait s'exercer sur le gouvernement pour qu'il exécute le budget conformément aux allocations initiales de ressources.</p>	<p>Les faiblesses constatées en matière de vérification externe, notamment la production et l'examen tardifs des états financiers retardent en évidence des responsabilités des agents chargés de l'exécution du budget, donc la pression qui devrait s'exercer sur eux et qui pourrait affecter positivement l'utilisation efficiente des ressources.</p>
---	---	--	--