

## 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
<b>PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget</b>	<b>C+</b>	<b>B</b>	<b>B</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.</b>
(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
<b>Dépenses primaires totales des six ministères (1)</b>	<b>315 587 867 758</b>
<b>Dépenses primaires totales budget 2013 (2)</b>	<b>814 870 951 301</b>
<b>Ratio (1)/(2)</b>	<b>38,72%</b>

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
<b>PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques</b>	<b>B+</b>	<b>B+</b>	<b>C+</b>	<b>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.</b>
(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)**

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

*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
<b>PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables</b>	<b>D+</b>	<b>C</b>	<b>C+</b>	<b>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.</b>
(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 90/10<sup>7</sup>).

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

---

<sup>7</sup>Notons 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
<b>Taux de recouvrement des PEC et RAR</b>	<b>80.51%</b>	<b>81.08%</b>	<b>82.93%</b>	<b>81.54%</b>

*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
<b>PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	<b>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.</b>
(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 recouvrés 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 <sup>ième</sup> 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'éducation<sup>8</sup> 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

---

<sup>8</sup>Source : 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.<sup>9</sup>

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-

---

<sup>9</sup>Source: 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 an<sup>10</sup>. 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
<b>PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie</b>	D	D+	D+	<b>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.</b>
(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-

<sup>10</sup>Source : 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](http://www.finances.bj)), et des informations sur le règlement des plaintes qui sont publiées sur le site de l'ARMP ([www.armp.bj](http://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 civile<sup>11</sup>. 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<sup>er</sup> Vice-président du Conseil de Régulation qui vient du secteur privé. La fonction de membre de l'ARMP étant

<sup>11</sup> 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
<b>PI 19 : mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôle de la passation de marchés publics</b>	<b>B</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>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.</b>
(i). Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire	A <sup>12</sup>	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.*

<sup>12</sup>L'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 dettes<sup>13</sup>. 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
<b>PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales</b>	<b>C</b>	<b>C+</b>	<b>C</b>	<b>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.</b>
(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

<sup>13</sup> 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
<b>PI-21. Efficacité du système de vérification interne</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>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</b>
(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	<p>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.</p> <p>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.</p>
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	C	C	C	<p>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.</p> <p>En général, les vérifications commencent par le contrôle des mesures mises en place pour corriger les précédentes insuffisances.</p>

### 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
<b>PI-22 Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochements des comptes</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>C</b>	<b>Entre 2007 et 2014, la situation n'a pas évolué.</b>
(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 préfetures. 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<sup>er</sup> 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
<b>PI-25 Qualité et respect des délais des états financiers annuels</b>	<b>D+</b>	<b>C</b>	<b>C+</b>	<b>De 2007 à 2014, la qualité et le respect des délais de production des états financiers se sont améliorés.</b>
(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+	<b>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.</b>
(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
<b>PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>C+</b>	<b>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.</b>
(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
<b>P-28 Examen des rapports de vérification externe pour le pouvoir législatif</b>	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
<b>Total</b>	<b>81 986</b>	<b>41 304</b>	<b>41 572</b>	<b>28 615</b>	<b>45 466</b>	<b>46 681</b>	<b>169 024</b>	<b>116 600</b>
<b>Taux réal.</b>		<b>50.38%</b>		<b>68.83%</b>		<b>102.67%</b>		<b>68.98%</b>

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
<b>D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>D</b>	<b>Il n'y a pas eu d'évolution significative par rapport à 2007 et 2012.</b>
(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
<b>Total</b>	<b>27 050</b>	<b>13 241</b>	<b>58 327</b>	<b>30 382</b>	<b>107 220</b>	<b>105 636</b>

*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
<b>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</b>	<b>D+</b>	<b>D+</b>	<b>D</b>	<b>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.</b>
(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 :

<b>Procédures</b>	<b>Montant en millions de CFA</b>
Nationales	113 888
Bailleurs	224 754
<b>Ratio respectant les procédures nationales</b>	<b>34%</b>

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															
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%<sup>14</sup>.

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.

<sup>14</sup>50,3% précisément.