

DONNEES GENERALES SUR LE PAYS

2.1 Description de la situation économique du pays

2.1.1 Le contexte national

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

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

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

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

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

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

2.1.2 Programme de réforme global des autorités nationales

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

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

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

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

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

2.2 Description des objectifs budgétaires

2.2.1 Performances budgétaires

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

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

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

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

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

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

Sources : DGAE et estimations du FMI

2.2.2 Allocation des ressources

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

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

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

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

Source : Direction Générale du Budget.

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

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

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

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

Source : Direction Générale du Budget

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

2.3.1 Le cadre juridique

Les textes qui régissent la gestion des finances publiques au Bénin sont: la Constitution, la loi organique relative aux lois de finances, les codes concernant notamment les impôts, les douanes et les marchés publics et enfin les actes réglementaires (décrets, arrêtés, circulaires et instructions).

La Constitution de la République du Bénin adoptée par la loi n°90-032 du 11 décembre 1990, qui établit la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire. Elle définit les matières relevant du domaine de la loi (articles 96, 98 au sujet, entre autres, de la fiscalité, de la monnaie, de la création des établissements publics), les lois de finances incluant les lois de règlement budgétaire (article 99), fixe les principes géné-

raux relatifs au pouvoir d'amendement des députés (article 107), au contenu, au délai de dépôt et à la procédure de vote du projet de loi de finances initiale (article 109), aux circonstances particulières d'établissement du budget par voie d'ordonnance ou d'autorisation de douzièmes provisoires (articles 68, 110 et 111), au règlement des comptes de la Nation avec l'assistance de la Chambre des comptes de la Cour Suprême (articles 112 et 131).

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

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

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

Les autres lois et les ordonnances.

Il s'agit de:

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

Les décrets.

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

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

Les arrêtés.

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

2.3.2 Le cadre institutionnel

Le cadre institutionnel de la gestion des finances publiques est fondé sur la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire:

- le gouvernement prépare et exécute la loi de finances et le budget général de l’État,
- le Parlement vote les lois de finances,
- la Cour Suprême (Chambre des comptes) contrôle l’exécution du budget général de l’État et juge les comptes des comptables publics.

La hiérarchie des ordonnateurs.

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

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

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

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

La hiérarchie des comptables publics

:

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

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

Le décret n° 2001-039 du 15 février 2001 portant règlement général sur la comptabilité publique distingue clairement comptable patent et comptable de fait, comptable deniers et comptable matières, comptable principal et comptable secondaire, comptable supérieur et comptable subordonné, comptable centralisateur et comptable non centralisateur, comptable d'ordre.

Le Contrôle Financier

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

Le contrôle interne

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

Le Contrôle externe

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

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

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

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

2.3.3 Les principales caractéristiques du système de gestion des finances publiques

La préparation de la loi de finances et du budget de l'État

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

L'exécution de la loi de finances et du budget

Dès la promulgation de la loi de finances, les crédits votés sont notifiés par le ministre chargé des finances par voie de lettre circulaire aux ministères et institutions. Cette notification vaut ouverture annuelle des crédits qui font ensuite l'objet d'ouverture trimestrielle pour l'ensemble des bénéficiaires dans SIGFiP, de façon automatique et sans autre information du ministère en charge des finances. Le budget ainsi mis en place est exécuté suivant des procédures établies par deux décrets portant respectivement réforme des procédures d'exécution du budget général de l'État (décret n°2000 -601 du 29 novembre 2000) et règlement général sur la comptabilité publique (décret n°2001-039 du 15 février 2001) qui sont conformes à la directive n° 06/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 portant RGCP. Ces deux textes consacrent le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable et fixent les procédures d'exécution des recettes, des dépenses et des opérations de trésorerie de l'État. La fonction d'ordonnateur est déconcentrée au profit des DRFM et DA des ministères par le Ministre en charge des finances. Il en est de même du Contrôle financier qui est déconcentré au niveau de tous les ministères et départements. Le SIGFiP est déployé au niveau de tous les ministères et départements. La Chambre des comptes exerce un contrôle externe sur l'exécution de la loi de finances. Elle juge notamment les comptes des comptables publics et des comptables de fait, juge et sanctionne les fautes de gestion commises envers l'État, les collectivités locales et les organismes publics, et contrôle les rapports sur l'exécution des budgets-programmes qui lui sont transmis par les ordonnateurs délégués.