

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

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

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

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

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

#### Situation actuelle :

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

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

Les informations obtenues sont reproduites dans le tableau suivant.

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

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

Source : extraction de SIGFIP et ASTER

L'analyse de ce tableau fait ressortir un premier problème. Il montre en effet qu'au cours des trois derniers exercices, les PEC effectivement payées n'ont représenté en moyenne que 35% des montants initialement prévus aux budgets. L'explication se trouve dans le fait que les salaires de la fonction publique sont traités par une application (dénommée MATKOSS), qui renvoie des informations consolidées dans SIGFIP<sup>2</sup>. L'absence d'interfaçage entre MATKOSS et ASTER rend particulièrement peu lisible le suivi de l'exécution budgétaire et nuit à sa crédibilité.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>3</sup>Voir: Méthode à suivre pour les indicateurs sans note – Secrétariat PEFA

Situation actuelle :

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

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

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

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

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

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

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

Les détails de ces calculs sont reportés en annexe 5.

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

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

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

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

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

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

Source : SIGFIP

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

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

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

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

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

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

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

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

**Situation actuelle :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>4</sup>Voir IMF country report n°13/286

### État des lieux 2012 :

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

### Situation actuelle

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

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

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

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

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

*Source : Services de la Trésorerie de la DGTCP*

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

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

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

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

État des lieux 2012 :

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

Situation actuelle :

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

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

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

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

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

### 3.2 Spécificités transversales : couverture et transparence

**PI-5 : Classification du budget**

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

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

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

#### Situation actuelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Situation actuelle :**

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

Au Bénin, peuvent être considérées comme opérations extrabudgétaires :

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

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

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

S'agissant des opérations sur fonds propres des établissements publics, la DGAE n'a pas pu fournir à la mission des données exhaustives pour l'ensemble des offices et agences répertoriés. En effet, plus de la moitié de ces offices (78/140) ne communiquent pas leurs budgets prévisionnels au MEF, après sa certification par un commissaire aux comptes agréé et son approbation par le conseil d'administration, et seulement 17 sur les 140 ont transmis à la DGAE leurs états financiers en 2011<sup>5</sup>.

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

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

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

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

Situation actuelle en 2014 :

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

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

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

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

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

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

### **PI- 8 : Transparence des relations budgétaires intergouvernementales**

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

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

Les ressources des communes proviennent :

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

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

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

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

### Situation actuelle :

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

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

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

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

Conformément aux dispositions de la loi n° 90-011 du 31 mai 1990 portant loi de finances pour la gestion 1990, 49,63% du produit de la taxe de voirie (TV) perçue au cordon douanier est affecté aux communes. Les modalités de répartition de la part du produit de la TV revenant aux collectivités locales sont fixées<sup>6</sup> ainsi qu'il suit :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation actuelle

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation actuelle :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Situation actuelle :

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

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

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

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

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

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

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

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

### Situation actuelle :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Situation actuelle :

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

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

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

moyens appropriés.		des marchés publics. S'agissant des attributions de marchés relevant de la compétence des Commissions de passation de marchés publics des ministères et institutions de l'État, il n'existe pas de preuve de leur publication. Les attributions de marchés de gré à gré, les marchés des forces de Défense et de Sécurité publique et les avenants aux marchés publics ne sont pas publiés.
vi) Les ressources mises à la disposition des unités chargées de la prestation des services de base : les informations sont rendues publiques par des moyens appropriés au moins tous les ans ou fournies sur demande, en ce qui concerne les unités chargées de la prestation des services essentiels ayant une couverture nationale dans au moins deux secteurs (comme les écoles primaires ou les centres de santé primaire).	NON	Le suivi des ressources mises à la disposition des unités de prestation de services de base n'est pas effectué par les services centraux chargés de la collecte des ressources et des vérifications internes. Le public n'a pas accès à ces informations.

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

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

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

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